

LA REGULACIÓN DEL CAPITAL DE LAS ENTIDADES DE CREDITO

Reformas en curso

Juan Basurto
Asesor Financiero
Asociación Española de Banca (AEB)

1.- EL VIGENTE MARCO DE CAPITAL

La dotación de capital -o, en términos más generales, de fondos propios- es un parámetro de singular importancia a fin de valorar la fortaleza del balance de cualquier empresa y su resistencia para afrontar coyunturas adversas. Pero lo es mucho más aún en el caso de las entidades financieras por el hecho de tomar depósitos del público, por su capacidad de crear dinero a través de la concesión de crédito, y porque gestionan los sistemas de pagos. Por ello, la imposibilidad de que un banco hiciera frente a sus compromisos por una insuficiencia de capitales propios para absorber eventuales pérdidas es una situación que, desde siempre, las autoridades han tratado de evitar. Bien es verdad que, como se ha comprobado en numerosas ocasiones, la insolvencia o quiebra técnica no fue la causa inmediata de la caída de entidades. Pero, puestos a objetivar el estado de salud de cualquiera de ellas, es lógico que los reguladores dirigieran el foco al nivel de recursos propios disponibles, en su condición de dique defensivo para los acreedores de la entidad. Y que lo hicieran recurriendo a mecanismos básicamente similares, en concreto a algún tipo de *ratio* mínima entre los fondos propios y los activos adquiridos.

Ahora bien, a medida que la actividad bancaria evolucionaba, y sobre todo se internacionalizaba, las diversas autoridades nacionales sintieron la necesidad de poner en común sus experiencias regulatorias y supervisoras. Estableciéndose en 1975 el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) por un grupo inicial de diez países que a lo largo de los últimos años ha ido dando entrada a otros, entre ellos España, hasta alcanzar la cifra de 27 miembros tras las recientes incorporaciones de junio pasado. Su primera aportación importante se produjo en 1988 con el Concordato que buscaba una convergencia internacional de la medición y los estándares de capital. Esta contribución, que con el tiempo se convertiría en Basilea I, introdujo como referencia regulatoria la denominada *ratio Cooke*: una fracción cuyo numerador era una cierta definición más o menos reglada del capital, su denominador otra determinada agregación de los activos reflejados en balance, y que debería situarse en todo momento por encima del 8%.

Poco más de un década después, en 1999, el Comité puso en marcha un proceso de consulta que no fructificaría hasta octubre de 2004, y que identificaba como objetivo fundamental el desarrollar un nuevo Marco de capital que reforzara la solidez y la estabilidad del sistema bancario internacional, pero que tuviera además suficiente consistencia como para no constituirse en un foco de distorsiones competitivas entre bancos con actividad transfronteriza.

Los desarrollos que surgieron de tal proceso, junto con las enmiendas de 1996 al primer Acuerdo para incorporar los riesgos de mercado en las carteras de negociación –completadas a su vez con algunos retoques posteriores-, y junto con la nota de prensa de 1998 en Sidney sobre instrumentos elegibles para el capital de primera categoría (*Tier 1*), vinieron a conformar el paquete denominado como Basilea II. Sus rasgos básicos y sobre todo distintivos respecto al Concordato preexistente son los siguientes:

- Se pretende, como principio fundamental, que Basilea II sea un Marco con mayor sensibilidad que el anterior para captar el nivel de riesgos asumidos por las entidades, y exigir en base a ellos el grado de capitalización adecuado.
- Se opta por una estructura basada en tres Pilares: capitales regulatorios mínimos (1); proceso de revisión por el supervisor (2); y disciplina de mercado (3). Esto es, se parte de una evaluación en principio objetiva, pero se establecen mecanismos para ajustar ese primer resultado en función del perfil de riesgo de la entidad considerado con una perspectiva más amplia.
- El Pilar 1 se centra en el riesgo de crédito, pero también introduce otras clases del mismo, entre los que destaca el operacional. Por otra parte, establece un método común basado en parámetros externos a las entidades (estándar), permitiendo sin embargo que los bancos que lo deseen desarrollen sus propios modelos internos de medición de los riesgos (IRB) que deberá validar el supervisor.
- El proceso de revisión supervisora (Pilar 2) introduce numerosos elementos cualitativos, y no sólo en términos de clases de riesgo de no siempre fácil aprehensión, sino también en áreas como el gobierno corporativo en materia de gestión global del riesgo.
- Por lo demás, desde el mismo comienzo del proceso de consulta se manifestó por parte de las autoridades su objetivo de que la necesidad global de capital del sistema no se incrementara, con lo que inevitablemente debería emerger una discriminación entre entidades, justificada eso sí por sus diferentes niveles de riesgo. El hecho es que, tras diversos estudios cuantitativos (QIS) se establecieron las calibraciones oportunas para conseguir el objetivo propuesto, de forma que la *ratio BIS* mínima entre fondos propios y activos ponderados por riesgo continuara siendo el 8%.

El Marco de Basilea II constituye sin duda un significativo esfuerzo en busca de la convergencia regulatoria en un área tan sensible para las entidades como la del capital, y ello no solo por las razones ya mencionadas anteriormente, sino además por su repercusión directa sobre la rentabilidad obtenible por sus accionistas.

Sin embargo, no deja de aflorar una cierta contradicción cuando se busca la convergencia de la norma a la vez que una consideración particularizada de las condiciones de cada entidad. Teóricamente no tendría porqué existir tal contradicción -mismos requerimientos para idénticos perfiles de riesgo-, pero a la hora de la aplicación práctica surgen numerosos elementos de distorsión. El uso o no de modelos internos, y sobre todo los parámetros con que trabajan cuando son producidos por cada entidad; los márgenes de maniobra otorgados a las autoridades para acomodar el Marco a cada jurisdicción, incluido el ámbito de su aplicación; y la propia naturaleza del Pilar 2, que busca precisamente preservar un cierto territorio de subjetividad al supervisor.

Los anteriores son elementos referidos al denominador de la *ratio*, esto es, al cómputo de los activos ponderados por riesgo, y resulta evidente que podrán condicionar el resultado final incluso con bases de partida muy similares. Se trata, por tanto, de un campo en el que se lleva tiempo trabajando por limar diferencias. Pero el problema es casi siempre mayor en lo que se refiere al numerador.

En efecto, ni la revisión del 2004 entró en el terreno de la definición del capital, ni el Acuerdo de Sidney preexistente tenía mucha potencia. Cuestiones como el reconocimiento y los límites de cómputo de los instrumentos híbridos -aquellos que mezclan características de capital y de deuda-, o el tratamiento de las plusvalías latentes, o las categorías de deducciones, han constituido, más aún en épocas de profunda innovación financiera, focos de diferencias de las que las autoridades eran conscientes pero que les resultaban difíciles de abordar con vistas a su eliminación. De hecho, aún hoy continúa sin tener fecha concreta el intento de resolución, aunque las limitaciones que ha dejado al descubierto la crisis actual también en este ámbito van a obligar a una acción urgente y decidida.

2.- LA IRRUPCIÓN DE LA CRISIS FINANCIERA

2.1 Los primeros pasos de Basilea II

De cualquier forma, y si bien el título del apartado anterior hablaba del Marco de capital vigente, la realidad es que a la altura del verano de 2007, cuando irrumpe en escena la crisis financiera que tan gravísimos problemas

acarrearía al sistema bancario mundial, Basilea II estaba dando sus primeros pasos y ello únicamente en las jurisdicciones en las que ya se había aprobado. Por tanto, son ciertamente infundadas las acusaciones que algunos han lanzado sobre el Marco señalándolo como responsable de la crisis -podrá manifestarse insuficiente, pero en ningún caso su adopción fue detonante de nada-, e incluso tampoco cabe atribuirle la introducción de distorsiones en el terreno competitivo, que ya existían con anterioridad.

Por lo que respecta a la adopción del Marco por parte de los países integrantes del Comité de Basilea -a quienes su suscripción sólo obliga moralmente-, es destacable por su importancia el caso de Estados Unidos. El intento inicial de aplicarlo únicamente a unos pocos grandes grupos -no se olvide que los acuerdos del BCBS siempre estuvieron dirigidos a los bancos internacionalmente activos-, creando a la vez un modelo distinto para el resto de entidades, generó un fuerte debate entre los diversos supervisores federales y estatales que pronto saltó a la arena política y que fue forzando a sucesivos retrasos en la implementación. De manera que, una vez iniciada la crisis, la atención se desplazó a otros focos, la aproximación a las cuestiones de riesgo y solvencia varió sustancialmente según tendremos ocasión de explicar más adelante, y hoy es el día en que Estados Unidos no tiene aún fecha para la entrada en vigor de un Marco del que fue copromotor y al que consiguió ir sumando gradualmente voluntades de las autoridades de otras muchas jurisdicciones de perfiles muy diversos.

En el polo opuesto está el caso de la Unión Europea (UE), que consiguió incorporar Basilea II al acervo comunitario dentro del plazo acordado y con un muy elevado grado de fidelidad tanto al espíritu como a la propia letra del mismo. En efecto, ello se hizo por medio de la refundición de las Directivas bancarias preexistentes, dando lugar a la Directiva 2006/48/CE, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y la Directiva 2006/49/CE, sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito, ambas del Parlamento Europeo y del Consejo, y fechadas el 14 de junio de 2006.

Las prolongadas negociaciones que dieron lugar a las mismas obligaron a mantener un número elevado, superior a la centena, de las denominadas discrecionalidades nacionales, que permiten a los Estados miembro el eludir determinados artículos de la norma general mediante exenciones, margen de maniobra amplio sobre determinados parámetros, mantenimiento de regulación previa, u otro tipo de fórmulas. Conducentes todas ellas, en último término, a la aparición de distorsiones competitivas en un mercado que se pretende sea único, lo que justifica el empeño puesto por la Comisión Europea (CE) en eliminarlas al máximo, para cuyo éxito deberá contar con la colaboración de los supervisores nacionales reunidos de momento en torno al Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CEBS), y en el futuro integrados en las

nuevas Autoridades Europeas que surjan de las propuestas del *Informe De Larosière*.

En lo que se refiere a nuestro país, y tras las modificaciones legislativas oportunas para efectuar la trasposición (Ley 36/2007, de 16 de noviembre, y Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero), el Banco de España publicó, después de un largo y fructífero proceso informal de consulta con el sector iniciado mucho tiempo atrás, la Circular 3/2008, de 22 de mayo, a entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos. A pesar de su fecha de emisión, esta pieza normativa que en la práctica constituye el elemento básico para los bancos en materia de solvencia comenzó a aplicar el 1 de enero de 2008, con lo que se pudieron cumplir los plazos finalmente establecidos por el BCBS y las autoridades europeas.

2.2 Estalla la crisis

Los devastadores episodios que, a partir de agosto de 2007, comienzan a ocurrir en distintos lugares del escenario financiero internacional, obligaron a las autoridades a actuar con urgencia y de forma expeditiva, improvisando medidas si ello se manifestaba necesario, y tratando en un primer momento casi exclusivamente de contener los daños y evitar la propagación de los fuegos a todo el sistema. Pero, como es lógico, una vez aplicados los primeros auxilios se empieza a reflexionar sobre la naturaleza del mal, sus causas, y los posibles remedios para evitar su agravamiento y prevenirlo de cara al futuro. Y entre los variados argumentos que van poniéndose sobre la mesa hay un par de ellos que se repiten con insistencia: solvencia y liquidez. Esto es, insuficiente dotación de capital como enfermedad de fondo, letal, e incapacidad de financiarse como causa inmediata del colapso.

Por lo que respecta a la solvencia, son muy numerosas las voces que fueron lanzando opiniones y recomendaciones sobre el tema, si bien es cierto que con un denominador común bastante claro, que se concretaría en la necesidad de más capital, y de mejor calidad. Sin embargo, hay quienes iban articulando sus demandas de forma sistematizada y sosegada, pero también hubo que escuchar otras menos maduras y que contribuyeron más con ruido que con ideas claras.

Entre las primeras, la labor más seria ha correspondido al *Financial Stability Forum* (en la actualidad *Financial Stability Board, FSB*) y a los Grupos de Trabajo constituidos en torno al G-20. Su conclusión básica es que, una vez recuperadas las condiciones de cierta normalidad en el sector financiero, debería revisarse la idoneidad de los estándares internacionales de niveles mínimos de fondos propios de los bancos, y habría que reforzar la calidad del

capital y su consistencia global. Además, propone la constitución de colchones de capital en las fases alcistas del ciclo, la introducción de medidas de solvencia no ponderadas por riesgo, y encarga el desarrollo de todo ello al agente mejor dotado para la tarea por experiencia y reconocimiento generalizados, que no es otro que el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

En el otro lado del espectro, y sin pretender ahondar lo más mínimo en posicionamientos que afortunadamente poco han contribuido al proceso, se situarían algunas autoridades nacionales que, en paralelo a la aportación de fondos públicos para recapitalizar sus entidades, pretendieron dictar *de facto* los nuevos requerimientos mínimos de capital para los bancos, señalando cifras concretas, más elevadas, para las diferentes modalidades del mismo. Con el consiguiente perjuicio, a ojos de analistas e inversores, para todos aquellos grupos que no habían recibido inyecciones estatales y que continuaban no obstante cumpliendo con creces no sólo los umbrales regulatorios sino las convenciones no escritas del mercado. Algunas de tales autoridades reconocieron posteriormente su error.

2.3 El plan de acción

Aunque desde hace ya tiempo se han venido poniendo en marcha iniciativas por parte de las autoridades para resolver determinados desajustes normativos que habían quedado muy en evidencia –como detallaremos más adelante en lo que hace al terreno de la solvencia-, no ha sido hasta fecha reciente cuando se ha trazado una detallada hoja de ruta a desarrollar en el ámbito prudencial durante los meses venideros. En efecto, a primeros de septiembre de 2009, el Grupo de Gobernadores de Bancos Centrales y Supervisores de los 27 países que forman parte del BCBS alcanzó un acuerdo sobre las medidas clave que deberán reforzar la regulación del sector bancario. Profundizan en los principios más arriba señalados, y son las siguientes:

- Mejora de la calidad, de la consistencia, y de la transparencia del tramo *Tier 1* de la base de recursos propios. Se pretende que el mismo se nutra predominantemente de capital social y reservas constituidas, o su equivalente en el caso de entidades que no revistan la forma de sociedades mercantiles, y que se difunda toda la información respecto a sus componentes. Además, se armonizarán internacionalmente y se aplicarán al capital ordinario todas las deducciones y filtros prudenciales que vienen a minorarlo.
- Introducción de una medida de capital no basada en los riesgos tomados sino únicamente en el volumen total de los activos (*leverage ratio*), como complemento al Marco de Basilea II, que como es bien sabido sí que pondera las exposiciones en función de sus riesgos respectivos. A fin de asegurar la comparabilidad, el mencionado indicador de apalancamiento

también se armonizará en todas las jurisdicciones, introduciendo los ajustes oportunos derivados de diferencias en las normas contables.

- Establecimiento de un estándar mínimo global en materia de capacidad de financiación, que englobe una *ratio* de cobertura de liquidez en situaciones de tensión, junto con otra de carácter estructural y a largo plazo.
- Diseño de un mecanismo de colchones de capital por encima de los mínimos regulatorios, que puedan ser utilizados en las fases bajistas del ciclo. El Comité de Basilea detallará las condiciones para su formación y utilización, que incluirán limitaciones al reparto de beneficios. Adicionalmente, se promoverá un modelo de provisiones con mayor perspectiva temporal y basado en la pérdida esperada.
- Recomendaciones para reducir el riesgo sistémico asociado a la caída de bancos transfronterizos.

Por último, el BCBS estudiará la eventual necesidad de requerimientos de capital adicionales para mitigar el riesgo de las entidades sistémicas, pero no opta de entrada por anunciar actuaciones concretas a pesar del énfasis que están poniendo en ello las autoridades de algunos países muy significados, como el Reino Unido o los Estados Unidos.

Por lo que respecta al plazo, el Comité pretende emitir propuestas concretas sobre los temas enumerados para finales de 2009, de manera que, tras los oportunos estudios de impacto, puedan estar listas las calibraciones de las nuevas medidas dentro de 2010. A partir de ese momento, se produciría una entrada en vigor gradual a fin de no entorpecer la recuperación de la economía, y respetando las inyecciones de fondos públicos allá donde se hayan producido.

Como puede observarse, el foro de Basilea, que a todo lo anterior añade una serie de principios que sirvan de guía a los supervisores en el proceso de transición hacia un modelo de banca con más y mejor capital, no se limita a actuaciones estrictamente en torno a éste. La crisis actual ha dejado claro que las insuficiencias en la dotación de recursos propios se han manifestado como un factor crucial entre las entidades más perjudicadas, pero a la vez ha subrayado la importancia de otros elementos que, si bien nunca fueron olvidados, han vuelto a escena con singular protagonismo: la liquidez y las fuentes de financiación, el grado de endeudamiento o apalancamiento, el carácter procíclico de la regulación existente, e incluso las políticas de retribución, cuestión de alta sensibilidad política y que también ha entrado en las conclusiones del Grupo que pilota el Comité de Basilea y en el ámbito del G-20. A varios de ellos dedicaremos alguna atención en el último apartado del presente artículo.

3.- PRIMERAS ACTUACIONES EN MATERIA DE SOLVENCIA

Desde un primer momento se vio claro que Basilea II no había respondido debidamente en ámbitos que estaban en el ojo del huracán financiero, tales como las carteras de negociación, las titulaciones y los productos estructurados: ni había sabido captar todos los riesgos inherentes a ellos, ni había ponderado suficientemente los sí identificados en anterioridad. Por tanto, y sin esperar a actuaciones globales como las comentadas en el apartado previo, el BCBS lanzó a primeros de 2009 una consulta sobre dos documentos que unos meses más tarde pasaron a formar parte del Marco, y que se comentan a continuación.

3.1 Mejoras propuestas para el Marco de Basilea II

Las mejoras propuestas para reforzar el Marco de Basilea II se refieren a cada uno de los tres Pilares del mismo, y están centradas casi exclusivamente en el ámbito de la titulación.

PILAR 1 (Requerimientos mínimos de capital)

En cuanto al Pilar 1, los aspectos que se modifican son los siguientes:

- 1.- A los bancos que utilicen modelos internos (IRB) para titulaciones se les exigirán ponderaciones más altas para las exposiciones a las denominadas retitulaciones, esto es, a CDO's estructurados a partir de títulos con activos subyacentes (ABS)

Asimismo se establecerán nuevas ponderaciones para las retitulaciones – el doble en términos generales- a las entidades que empleen el método estándar.

- 2.- Los bancos no podrán reconocer rating externos que se hayan otorgado en base a garantías propias. Esta ha sido práctica habitual en los vehículos para emisión de papel comercial con activos subyacentes (ABCP), que obtenían rating elevados gracias a la garantía de la entidad que les vendía el subyacente y les recompraba papel comercial para facilitarles liquidez.
- 3.- Se requiere a los bancos que cumplan determinados criterios operacionales en su proceso de análisis de crédito de las titulaciones. Se trata de asegurarse que los bancos lleven a cabo una *due dilligence* propia, y no se limiten a dar por buenos los rating de las agencias.
- 4.- Las facilidades de liquidez en el ámbito de la titulación pasan a tener en el método estándar un factor de conversión del crédito del 50%, con independencia de su plazo. Antes, aquellas facilidades con plazo menor a un año sólo ponderaban al 20%.

- 5.- Se elimina el tratamiento favorable, en términos de consumo de capital, que hasta la fecha tenían las facilidades de liquidez únicamente utilizables en caso de interrupción general del mercado. Dado que se suponía que esta era una posibilidad muy remota, y desvinculada del eventual deterioro crediticio de la titulización, la ponderación de tal tipo de líneas llegaba a ser del 0%.

Orientaciones suplementarias PILAR 2 (Proceso de revisión supervisora)

Por lo que respecta al Pilar 2, las orientaciones suplementarias se refieren, por una parte al sistema interno de gestión del riesgo y al gobierno corporativo en ese ámbito, y por otra a diferentes tipos específicos de riesgo ligados sobre todo a actividades complejas de mercado de capitales, y que cobraron un singular protagonismo en la crisis.

A.- Sistema interno de gestión del riesgo

Se profundiza en la necesidad de disponer de un sólido sistema interno, que abarque a toda la organización, para gestionar y supervisar los riesgos asumidos en la actividad de la entidad, implicando de forma especial al Consejo y a la alta dirección.

B.- Tipos específicos de riesgo

- 1.- Riesgo de concentración. El banco decidirá la forma de evaluarlo, e incorporará un nivel apropiado de capital para cubrirlo dentro de la autoevaluación de la suficiencia de recursos propios (ICAAP).
- 2.- Exposiciones fuera de balance y riesgo de titulización. La gestión de riesgos deberá incluir todas las actividades relacionadas con la titulización tanto dentro como fuera de balance. Además, habrán de incluirse en el ICAAP aquellos riesgos que puedan surgir en particular de dichas actividades: reputacional, pérdida en los activos subyacentes, exposiciones garantizadas por terceros (*monolines*),...
- 3.- Riesgo reputacional y apoyo implícito. Hace referencia sobre todo al que puede derivar de las estructuras de titulización, ya que en la medida en que el mercado perciba la señal de que la entidad va a hacer frente a los compromisos aunque no tengan respaldo contractual, se trata de riesgos reales que si no han sido incluidos en Pilar 1 deberán serlo en Pilar 2. También se refiere a otras fuentes de riesgo reputacional como los hedge funds y otros fondos gestionados y colocados a inversores, que deberán ser evaluados en cada caso por el banco.

- 4.- Valoración. Los bancos deberán establecer procedimientos en materia de valoración de instrumentos complejos e ilíquidos, incardinándolos en el sistema de gestión de riesgos.
- 5.- Gestión y supervisión del riesgo de liquidez. Se incorpora la necesidad de evaluar, en el marco del ICAAP, el impacto potencial del riesgo de liquidez sobre la adecuación del capital de la entidad.
- 6.- Pruebas de tensión. Se profundiza en la gran importancia de las simulaciones de la adecuación de capital en escenarios adversos, y se propone su consideración dentro del ICAAP y de la ulterior revisión por parte del supervisor.

Revisiones del Pilar 3 (Disciplina de mercado)

Se añaden, a tenor de las limitaciones detectadas con motivo de la crisis, una serie de requerimientos adicionales de información en el marco del Pilar 3. Se refieren básicamente a los procesos de titulización, y más en concreto a los siguientes apartados:

- 1.- Exposiciones de titulización en la cartera de negociación. Se requiere información análoga a las de la cartera bancaria, diferenciándolas.
- 2.- Esponsorización de vehículos fuera de balance. Información diversa que permita valorar los riesgos otros que el de crédito que pueden derivarse de la esponsorización.
- 3.- Facilidades de liquidez ABCP. Información cualitativa adicional sobre los métodos de evaluación aplicados a las diferentes estructuras de titulización.
- 4.- Exposiciones a retitulizaciones. Se revelarán los procesos implantados para monitorizar los cambios en riesgo de mercado y de crédito de las titulizaciones subyacentes, y se especificarán los valores de las exposiciones retenidas o vendidas.
- 5.- Valoración de exposiciones de titulización. Información cualitativa sobre los métodos de valoración aplicados.
- 6.- Riesgos en espera y en curso. Información sobre volúmenes de activos en espera y en curso de titulización, por tipos de exposición.

3.2 Orientaciones para el cálculo de capital por riesgo incremental. Revisiones del Marco de Basilea II en riesgo de mercado.

Como es conocido, la gran mayoría de las pérdidas registradas por las entidades financieras en el transcurso de la crisis provinieron de sus carteras de negociación, fuertemente apalancadas. En respuesta a ello, el Comité de Basilea ha propuesto añadir al actual modelo de valor en riesgo (VaR) un capital por riesgo incremental (IRC), que refleje tanto el riesgo de impago como el de migración. Este se aplicaría a los productos de crédito no titulizados, mientras que para los titulizados se computarán los mismos requerimientos de capital establecidos para la cartera bancaria. De esta manera se reducirá asimismo el incentivo para el arbitraje regulatorio entre ambas carteras.

Otra propuesta se refiere a la introducción de un VaR estresado, ya que las pérdidas experimentadas por las carteras de negociación han sido muy superiores a las exigencias de capital derivadas del Pilar 1. Se tratará básicamente de calcular un VaR que tome en consideración un año de observaciones que incluya grandes pérdidas, y no meramente el periodo de los últimos doce meses. Este nuevo requisito ayudará además a reducir la prociclicidad de los requerimientos por riesgo de mercado.

Una última modificación destacable se refiere a carteras de negociación en renta variable, y consistiría en la eliminación del tratamiento favorable (4%) para ese riesgo específico que tienen en la actualidad las carteras líquidas y bien diversificadas. Por tanto, el requerimiento del 8 % se extendería a todas ellas sin excepción.

En cualquier caso, y aparte de las propuestas ya mencionadas, el BCBS tiene previsto iniciar una revisión fundamental y a largo plazo del marco de requerimientos de capital para las actividades de negociación, basados en el riesgo asumido.

4.- INICIATIVAS DE LA COMISIÓN EUROPEA

En el ámbito de la UE, también las autoridades de Bruselas decidieron reaccionar desde un primer momento, actuando sobre aquellos elementos que en materia prudencial habían dejado patente sus limitaciones. Las iniciativas se concentraron por tanto en torno a la recién implementada Directiva de Requerimientos de Capital (CRD) que incorporaba Basilea II, en la que afortunadamente ya se habían introducido los mecanismos oportunos que permitieran revisiones de la misma razonablemente ágiles. Por otra parte, era imprescindible que la Unión se atuviera a los cambios promovidos desde los foros globales y no tratara de desmarcarse de tendencias que van a condicionar el marco competitivo futuro del sector bancario. A partir de estas premisas, la Comisión Europea ha lanzado hasta el momento tres paquetes de revisión de la CRD, que se encuentran en diferentes fases de tramitación, y que pasamos a describir en forma resumida a continuación.

4.1 Primer paquete de revisión de la CRD

El primer paquete, que fue acordado por el Consejo y Parlamento Europeos en junio de 2009, y que se publicará en breve una vez finalizadas las diferentes versiones lingüísticas, se refería básicamente a los siguientes temas:

- Con el fin de evitar la repetición de excesos previos en torno a la titulización, se requiere que los originadores de aquellas emisiones en las que puedan invertir las entidades comunitarias retengan un 5% del riesgo subyacente. Esta iniciativa, que fue muy controvertida y que dio lugar a un intenso debate político, deberá ser revisada periódicamente, y no sería extraño que tal porcentaje fuera retocado al alza en el futuro.
- La normativa de grandes riesgos, que procedía de tiempo atrás y que fue incorporada sin más a la CRD, se revisa en varios aspectos, siendo los más relevantes los relativos a clientes vinculados –que pueden originar focos de concentración superiores a los aparentes-, a exposiciones interbancarias, y a posiciones intragrupo.
- Endurecimiento en la consideración de los instrumentos híbridos como componentes de los recursos propios, en un primer paso hacia la mejora de la calidad del capital que deberá esperar sin embargo la asunción del liderazgo por parte del BCBS.
- Refuerzo de la cooperación y coordinación entre los diversos supervisores de los grupos transfronterizos en torno a los correspondientes Colegios de Supervisores, pero sin llegar tan lejos como estaba inicialmente previsto: no se concede capacidad dirimente al supervisor de origen en materias relativas a los pilares 2 y 3 del Marco de Basilea. También se pretende sentar algunas bases más operativas de cara a la gestión de crisis.
- Finalmente, se mencionan pero sin mucha concreción elementos de preocupación tales como los riesgos de liquidez y de financiación o los existentes en torno a los mercados no regulados (OTC) de derivados, sobre los que con toda seguridad se va a actuar de manera decidida en plazos no lejanos.

4.2 Segundo paquete de revisión de la CRD

La segunda propuesta de revisión se lanzó con el objetivo fundamental de incorporar las modificaciones aprobadas por el Comité de Basilea relativas a carteras de negociación y a titulaciones, que se han descrito con detalle en el apartado anterior. Con tal motivo se pretendió introducir unos requerimientos muy penalizadores para las denominadas retitulaciones –esto es, las emisiones entre cuyos subyacentes se incluyan activos emitidos a su vez por fondos de titulización-, y que fueron finalmente suavizados por el importante

perjuicio que podrían ocasionar a los bancos europeos *vía a vis* los de otras jurisdicciones. Por otra parte, y a la vista de que la propuesta de la CE incluía algunos elementos no plenamente concordantes con los que en último término acordó el BCBS, la Presidencia sueca de la UE la ha reelaborado antes de su remisión al Consejo y al Parlamento.

Además de ello, este segundo paquete pretende recoger *ex-novo* en la CRD competencias sancionadoras para los supervisores en materia tan polémica actualmente como la de los esquemas retributivos de las entidades. Se pretende, según es sabido, que los mismos desincentiven la asunción de riesgos excesivos por parte de las entidades, y que tengan una perspectiva de medio y largo plazo. Pero también en este caso es necesaria una actuación acordada de ámbito global, puesto que de no ser así resultará distorsionadora y por añadidura ineficaz.

4.3 Tercer paquete de revisión de la CRD

A finales de julio de 2009 la Comisión puso a consulta un documento que supuestamente dará lugar al tercer paquete de revisión, y que comprende los siguientes cuatro apartados:

- Provisiones dinámicas o anticíclicas, sobre la que se dirá algo en el próximo apartado.
- Eliminación de un significativo número de discrecionalidades nacionales. Entre ellas se incluye una relativa al tratamiento de las hipotecas residenciales que ha sido fuertemente contestada por el sector bancario, puesto que a su entender carece de fundamento tal y como ha sido planteada, salvo que se persigan otros objetivos cuya trascendencia tampoco se comparte.
- Requerimientos adicionales de capital para las hipotecas en moneda extranjera.
- Simplificación de la Directiva de cuentas de las sucursales bancarias transfronterizas, reduciendo los requisitos informativos.

Dado que, contrariamente a lo esperado, el tercer paquete no incluye nada en torno a *ratios* de apalancamiento, a la vez que deja sin tocar unas cuantas discrecionalidades nacionales bastante relevantes, es más que probable que se ponga en marcha un cuarto paquete incluso dentro del año 2009.

5.- OTRAS ACTUACIONES EN MARCHA

Sin ánimo de exhaustividad, se pretende en este último apartado dar noticia de algunas iniciativas puestas en marcha por las autoridades

internacionales a raíz de la crisis financiera. Nos centraremos en las más relacionadas con los problemas de solvencia, o con aquellos otros que a la postre se hayan manifestado cruciales en su implosión y desarrollos ulteriores.

5.1 El apalancamiento excesivo

Una vez detonada la crisis, pudo observarse que entre las entidades más perjudicadas había un común denominador: una elevadísima *ratio* de apalancamiento (*leverage ratio*), entendida como la relación entre los recursos propios y la deuda con terceros. Y ello a pesar de que en el país origen de la misma, Estados Unidos, sí que existía una limitación en cuanto a dicha *ratio*, pero únicamente para la banca comercial mas no para la de inversión (*broker-dealers*).

Desde una perspectiva teórica, la *ratio* de apalancamiento podría considerarse como una antigualla regulatoria. Era, en definitiva, lo que Basilea I y II venían a refinar y a superar por cuanto trataban de ponderar el riesgo que al balance de una entidad aportaban las diferentes exposiciones concretas que tenía, y no su mera adición sin mayores matizaciones. Sin embargo, también es cierto que la complejidad de un esquema de este tipo abría las puertas al arbitraje regulatorio y a la explotación de cualesquiera debilidades que pudieran encontrarsele.

No es difícil de entender, por tanto, que las autoridades quieran recurrir de nuevo a un instrumento de este tipo que, aunque tosco, jugaría un papel de elemento adicional de seguridad y control. Los bancos tienen probablemente ya asumido a estas alturas que habrá que contar con él en un futuro no lejano, y lo que piden es que sea flexible en su aplicación y, sobre todo, que se busque la homogeneización máxima tanto de su numerador (recursos propios) como de su denominador (activos a los que está realmente expuesto el grupo a nivel consolidado, dentro y fuera de balance).

5.2 La prociclicidad

Una de las características intrínsecas del Marco de Basilea que, aunque no desconocida, sí que ha puesto de manifiesto sus repercusiones negativas durante la crisis, es la prociclicidad. Entendiendo por tal que es precisamente en la fase bajista del ciclo económico cuando el modelo aumenta sus exigencias de capital –debido al incremento de las ponderaciones por riesgo de los activos en balance–, y en consecuencia, ante la dificultad de obtener recursos propios adicionales por la retracción de los mercados, las entidades se ven obligadas a deshacerse de activos y sobre todo a recortar los flujos de crédito. Lo cual, como es obvio, viene a reforzar la tendencia negativa del ciclo y a dificultar su inflexión.

Con lo anterior, no es extraño que las autoridades pretendan corregir este sesgo, buscando que los bancos acumulen en las épocas buenas

colchones de capital, por encima de los requerimientos teóricos, de los que puedan hacer uso cuando lleguen las malas. Y ello podría conseguirse con retoques en ciertos parámetros de los modelos del Pilar 1 –que se antoja la solución más recomendable una vez salvadas las dificultades técnicas que plantea-, o bien a través del Pilar 2, aunque en este segundo caso entraría en juego la discrecionalidad de los supervisores, con sus eventuales efectos contraindicados sobre el marco competitivo.

En el debate sobre prociclicidad han entrado en juego las provisiones dinámicas, del tipo de las que fueron introducidas en el año 2000 por el Banco de España. Aunque su naturaleza es en principio distinta, ya que se trata de un instrumento contable basado en el concepto de pérdida esperada en vez de incurrida, es cierto que a efectos prácticos tiene puntos de contacto con las soluciones de carácter prudencial. Por tanto será preciso que las iniciativas venideras al respecto –tanto procedentes del *International Accounting Standards Board* (IASB) como del Comité de Basilea u otros reguladores-, tengan en cuenta esta circunstancia, a fin de evitar posibles solapamientos que afectarían desigualmente a las entidades internacionales.

5.3 Liquidez y fuentes de financiación

Tampoco era para nadie un secreto la importancia crucial de la liquidez y su gestión en cualquier entidad financiera, pero tuvo que irrumpir la crisis para poner al descubierto las graves carencias de muchas de ellas y los inadecuados esquemas de financiación ampliamente practicados. En efecto, vino a comprobarse por ejemplo que en el campo de la titulización existían ingentes bolsas de emisiones a largo plazo financiadas a través de vehículos especiales por papel comercial a tres meses. Cuando se generaron las primeras situaciones de pánico y los pagarés desaparecieron literalmente del mercado, las titulizaciones tuvieron que volver a los balances de los bancos originadores y esponsorizadores, y estos tuvieron que recurrir a su vez de urgencia a las autoridades monetarias.

Reguladores y supervisores se percataron de inmediato de que este de la liquidez era un terreno que, centrados como estaban en la solvencia, se había dejado excesivamente en manos de las propias entidades, a lo que sin duda contribuyó la bonanza reinante durante un largo periodo en materia de fondos disponibles con gran movilidad y casi nula aversión al riesgo. De ahí que surgieran algunas iniciativas individuales, entre las que por razones fácilmente entendibles destaca la de la *Financial Services Authority* (FSA) británica, que abogaba por un régimen muy exigente que ha sido contestado por la comunidad bancaria de la City londinense.

El tema de la liquidez es más complejo de lo que a primera vista pudiera parecer, y no podrá ser resuelto con un simple coeficiente porcentual de activos líquidos de general aplicación que esterilizaría flujos crediticios necesarios. Es además muy diverso, puesto que en último término la gestión de la liquidez y de las fuentes de financiación viene condicionada por el propio modelo de negocio de cada entidad.

Por tanto, es reconfortante constatar que la cuestión está siendo analizada con calma y en profundidad; que se vienen barajando diferentes líneas de acción -colchones de liquidez con periodos de supervivencia ajustados a las características propias, ratios estructurales con perspectiva de medio y largo plazo, incluso vinculación entre créditos y depósitos-; que no se han descartado los modelos internos de gestión de los grupos; y sobre todo que la iniciativa ha pasado a manos de organismos supranacionales como el CEBS o, más aún, al Comité de Basilea.

5.4 Régimen especial para las entidades sistémicas

En los últimos tiempos se han levantado varios voces –básicamente procedentes de Estados Unidos y del Reino Unido- pidiendo que, en el proceso general ya en marcha de endurecimiento de la regulación bancaria a fin de reforzar el sistema financiero, se apliquen requerimientos adicionales a las denominadas entidades sistémicas. Más capital, mayores exigencias en materia de liquidez, planes de liquidación para el caso de problemas graves, son algunas de las medidas propuestas. Y como justificación, la presunta garantía estatal implícita de que disfrutaban tales entidades al ser demasiado grandes para dejarlas caer (*too big to fail*).

El problema es que a partir de este argumento se está asimilando el concepto de sistemicidad con el tamaño. Lo cual no tiene mayor sentido, puesto que puede haber, de hecho hay, entidades muy grandes con modelos de banca comercial sencillos y relativamente fáciles de gestionar: el caso de los mayores grupos españoles es paradigmático al respecto.

Lo que convierte a una entidad en sistémica es más bien la complejidad de sus actividades, de los productos con los que trabaja, la dificultad que de ello se deriva a efectos del control de los riesgos asumidos y de la gestión en su conjunto, la gran interconexión en muchos mercados y los consiguientes riesgos abultados de contrapartida, ... Situaciones y características que, por lo demás, podrían incorporarse al actual Marco de Basilea sin necesidad de regímenes especiales pero con un adecuado cómputo de los riesgos que conllevan a los efectos de la determinación del capital mínimo regulatorio.

Complementado lo anterior si se quiere con otros requisitos de tipo cualitativo y relativos a la gobernanza –incluida una supervisión más rigurosa-, pero reconociendo que los meros requisitos cuantitativos siempre podrán llegar a ser insuficientes por elevados que sean, y desmontando como paso previo el argumento *too big to fail*. O, cuando menos, abordándolo de manera diferente.

6.- CONCLUSION

En el momento de la irrupción de la crisis financiera, agosto de 2007, el nuevo Marco de capital estaba entrando paulatinamente en vigor mas no en todas las jurisdicciones. Basilea II había nacido con el propósito de mejorar la aprehensión de los riesgos asumidos por cada entidad a efectos de establecer sus requerimientos mínimos de recursos propios, tratando a la vez de armonizar su regulación con el fin de evitar distorsiones competitivas entre los bancos internacionalmente activos.

Los perniciosos efectos de la crisis aconsejaron la revisión inmediata no sólo del Marco de Basilea sino del conjunto de fallos regulatorios y de excesos en la gestión de los bancos, con vistas a reforzar la solvencia y estabilidad del sistema financiero global y así evitar en un futuro episodios como los vividos. Las autoridades económicas y monetarias comenzaron a trabajar en ello, fundamentalmente en torno al Consejo de Estabilidad Financiera (antes Foro) y al G-20, otorgando asimismo un papel relevante, sobre todo en materia de solvencia pero no únicamente en ella, al Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

Antes incluso de acordarse un plan de acción en septiembre de 2009, el Comité ya había retocado aspectos del Marco que habían puesto claramente de manifiesto sus limitaciones en la captura y ponderación de determinados riesgos, introduciendo en consecuencia requerimientos adicionales de recursos propios. No obstante, el programa de actuación se refiere no sólo a solvencia propiamente dicha, si bien los objetivos de más capital y de mejor calidad constituyen los ejes centrales del mismo. También se van a revisar otros aspectos que han resultado cruciales en el inicio y desarrollo de la crisis, tales como los niveles de apalancamiento, los riesgos de liquidez y de obtención de financiación, la prociclicidad del modelo, y el papel de las denominadas entidades sistémicas.