



Taller 1: Evaluación del impacto de las reformas postcrisis

Preside: Mike Gibson (Director Supervision & Regulation, Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal)

La mayoría de las reformas poscrisis del Comité de Basilea se finalizaron en diciembre de 2017¹. Todavía queda por concluir un pequeño número de reformas, entre ellas el marco revisado para el riesgo de mercado. Pero incluso antes de aprobar el marco de Basilea III definitivo, en marzo de 2017 el Comité ya había acordado continuar evaluando sus reformas postcrisis.

Por su parte, el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) publicó en julio de 2017 su marco para la evaluación de los efectos de las reformas de la regulación financiera emprendidas por el G20, en estrecha colaboración con organismos de normalización como el Comité de Basilea. El objetivo de este marco es servir de guía para analizar si las citadas reformas están logrando los objetivos que persiguen, así como ayudar a identificar cualquier consecuencia sustancial imprevista que haya que afrontar, sin poner en peligro los objetivos de las reformas². Los líderes del G-20 manifestaron su apoyo al «análisis de los efectos de las reformas de la regulación financiera»³.

Mientras tanto, el Comité ha continuado desarrollando su programa de trabajo de evaluación. En algunos ámbitos, la evaluación ya ha comenzado, pero en la mayoría de los casos los grupos de trabajo del Comité están inmersos actualmente en la preparación de los planes de trabajo. Además, a menudo estas evaluaciones se plasmarán en proyectos plurianuales que se ejecutarán tanto durante como después de la fase de implementación del marco de Basilea III definitivo. La presente nota esboza algunos de los aspectos relativos a la labor de evaluación del Comité que se van a tratar en este taller.

Marco para la evaluación de las reformas postcrisis del Comité

El programa de trabajo del Comité abarca tres tipos de evaluación:

- En primer lugar, el Comité evaluará si *reformas concretas*, o un subconjunto de reformas, han cumplido sus objetivos previstos. Por ejemplo, ¿en qué medida ha logrado una reforma determinada el resultado que perseguía, pongamos por caso, mejorar la sensibilidad al riesgo? Suponiendo que las reformas de Basilea III se implementen correctamente, ¿reducirán la excesiva variabilidad de los activos ponderados por riesgo y restablecerán la credibilidad del marco de capital ponderado por riesgo?

¹ Véase BCBS (2017a).

² Véase FSB (2017), p. 1.

³ Declaración de los líderes del G-20, *Shaping an interconnected world*, 7/8 de julio de 2017, www.g20.org/profiles/g20/modules/custom/g20_beverly/img/timeline/Germany/G20-leaders-declaration.pdf.

- En segundo lugar, el Comité evaluará la *interacción y la coherencia de las distintas reformas*. Por ejemplo, ¿se refuerzan mutuamente las distintas medidas o entran en conflicto unas con otras? ¿Tratan riesgos parecidos de forma similar?
- En tercer lugar, el Comité evaluará los *efectos generales de sus reformas* (y de otras reformas postcrisis), en conjunto o para un subconjunto de reformas. Por ejemplo, ¿han causado algún efecto estructural? ¿En qué medida son esos efectos deseables o indeseables?

El objetivo explícito de las evaluaciones no es reabrir decisiones de política ya tomadas, sino analizar los efectos de las correspondientes reformas. Las evaluaciones se llevarán a cabo con total objetividad con respecto al resultado final. En función del resultado de las evaluaciones, el Comité estudiará si está justificado realizar cambios en el actual marco regulatorio, que en todo caso deberán estar respaldados por una sólida evidencia empírica sobre los beneficios y los costes sociales asociados. De forma similar, el FSB (2017, pp. 1–2) recalca que «si así lo justifican sus resultados, las evaluaciones podrían sentar las bases para posibles reajustes de las reformas regulatorias postcrisis, sin que esto implique en ningún caso una reducción del alcance de las reformas ni debilite el compromiso de los miembros con su implementación».

Por lo general, serán los grupos de trabajo competentes del Comité quienes llevarán a cabo las evaluaciones. Sin embargo, cuando se analicen la interacción y la coherencia de las reformas y se evalúe su incidencia general, varios grupos de trabajo trabajarán de forma conjunta con el apoyo del Grupo de Trabajo de Investigación del Comité.

Algunas evaluaciones tendrán un carácter más cualitativo e incluirán análisis de la literatura, encuestas cualitativas, estudios de casos o talleres con partes interesadas externas. En cambio, en otras muchas evaluaciones los análisis cuantitativos serán un elemento importante. El actual ejercicio de seguimiento semestral de Basilea III puede proporcionar al menos parte de los datos necesarios para estas evaluaciones. En esos casos, el Grupo de Trabajo del estudio sobre el impacto cuantitativo apoyará el trabajo de evaluación. En otras circunstancias, pueden ser necesarios ejercicios *ad hoc* de recogida de datos, ya sea en el marco de uno de los ejercicios de seguimiento semestrales de Basilea III del Grupo de Trabajo del estudio sobre el impacto cuantitativo, de su recogida de datos de sistemas de divulgación de información reguladora o de otras fuentes.

P1. ¿Cómo debería el Comité equilibrar la necesidad de evaluar las políticas, por una parte, y el objetivo de no debilitar el compromiso de los miembros con la implementación de las reformas regulatorias postcrisis, por otra?

Impacto general sobre los requerimientos mínimos de capital

El Grupo de Gobernadores de Bancos Centrales y Autoridades de Supervisión (GHOS), el órgano de vigilancia del Comité, acordó en enero de 2016 que, en el calibrado del marco de Basilea III definitivo, el Comité debe «centrarse en no elevar significativamente los requerimientos de capital generales»⁴. El Comité analizó el impacto de Basilea III en el marco de un estudio sobre el impacto cuantitativo basado en datos de finales de 2015⁵ y recientemente ha publicado una evaluación actualizada con datos de finales de 2017⁶. En el caso de los grandes bancos con actividad internacional, el primer estudio observó una reducción del -0,5% en el requerimiento mínimo de capital (MRC) de Nivel 1 al nivel objetivo, mientras

⁴ Véase GHOS (2016).

⁵ Véase BCBS (2017b).

⁶ Véase BCBS (2018).

que el último mostró un ascenso del 1,7%, excluyendo el efecto del riesgo de mercado para permitir la comparabilidad de ambos estudios (los detalles pueden consultarse en el Cuadro 1). Algunas de las diferencias se deben al uso en el estudio más reciente de hipótesis más conservadoras para la implementación de las normas revisadas para el riesgo operacional en algunos países, hipótesis que pueden o no materializarse.

Variación del MRC de Nivel 1 al nivel objetivo como consecuencia de las normas de Basilea III definitivas

Bancos del Grupo 1

Cuadro 1

	Número de bancos	Total		Requerimientos en función del riesgo						Coeficiente de apalancamiento
		Con riesgo de mercado	Sin riesgo de mercado	Total	De los cuales:					
					Riesgo de crédito ¹	CVA	Riesgo de mercado	Ries. op. ²	Output floor	
Final de 2015	71	N/A	-0,5	0,2	1,4	N/A	N/A	-3,0	1,9	-0,7
Final de 2017	72	3,6	1,7	4,8	-0,6	2,0	1,8	-0,1	1,8	-1,2

¹ Variación del MRC como consecuencia de los métodos estándar e IRB revisados, incluida titulización. ² Variación del MRC como consecuencia del marco revisado para el riesgo operacional. Es posible que las cifras no muestren los suplementos de capital impuestos por los supervisores. Por lo tanto, los incrementos del MRC pueden estar sobreestimados y las reducciones pueden estar subestimadas. ³ Neto del suelo de Basilea I según la implementación nacional del marco de Basilea II.

Fuentes: BCBS (2017b), Cuadro 2; BCBS (2018), Cuadro 4.

En conjunto, estos estudios sugieren que el Comité cumplió su objetivo de calibrado a nivel agregado. Los análisis muestran también que existe cierta dispersión de la variación de los requerimientos mínimos de capital entre bancos y países. El Comité continuará vigilando el impacto de sus reformas sobre los niveles de capital, tanto de forma conjunta como para tipos de riesgos concretos, durante la fase de implementación del marco. La experiencia pasada sugiere que los efectos podrían reducirse aún más cuando mejore la capacidad de los bancos para generar datos relevantes, lo que reduciría la necesidad de utilizar hipótesis que pueden resultar conservadoras. Además, los supervisores podrán proporcionar a los bancos información más detallada sobre la implementación práctica de las normas en sus países, en aquellas jurisdicciones en las que existan discrecionalidades nacionales. La suma de toda esta información permitirá al Comité conocer mejor la incidencia exacta de sus reformas en los próximos años.

P2. ¿Qué efectos esperan que tenga la finalización de Basilea III en su país? ¿Cuáles son los factores determinantes?

Ejemplos de la evaluación de reformas concretas

Marco de riesgo de crédito

Uno de los principales objetivos de la finalización del marco para el riesgo de crédito de Basilea III fue mejorar la comparabilidad y atajar la excesiva variabilidad de los requerimientos de capital para el riesgo de crédito que el Comité detectó en un estudio realizado en 2013⁷. Valorar hasta qué punto es «excesiva»

⁷ Véase BCBS (2013).

la variabilidad de los activos ponderados por riesgo (RWA) de los bancos es un ejercicio complicado en sí mismo. Obliga a juzgar en qué medida la ponderación por riesgo de los métodos basados en modelos internos (IRB) de un banco refleja el «riesgo real» de una exposición dada. A los efectos del QIS acumulativo, el Comité ha considerado distintos valores aproximativos que tratan de medir el grado de variabilidad de los RWA. Individualmente, todas esas aproximaciones presentan deficiencias y sesgos inherentes. Sin embargo, de forma colectiva y al combinarlas con el criterio de los supervisores, el análisis ofrece ciertas evidencias de una reducción de la variabilidad de los RWA entre los bancos del Grupo 1 de la muestra.

El panel izquierdo del Gráfico 1 muestra la distribución de las ponderaciones por riesgo medias actuales de los bancos del Grupo 1 comparadas con sus ponderaciones por riesgo medias resultantes de las revisiones mencionadas. El Gráfico sugiere que las reformas del Comité comprimirán esta distribución cortando la cola izquierda, que en algunos casos puede reflejar un comportamiento de modelización agresivo.

El panel derecho del Gráfico 1 muestra la variación porcentual en las ponderaciones por riesgo IRB medias de los bancos del Grupo 1 comparada con el coeficiente entre las ponderaciones por riesgo IRB medias de los bancos y sus ponderaciones de riesgo medias con el método estándar revisado. Para calcular estas últimas se supone que un banco utiliza el método estándar revisado para sus carteras reales. Suponiendo que el método estándar revisado proporciona un nivel razonable de sensibilidad al riesgo, el análisis sugiere que los bancos con la mayor variación de las ponderaciones por riesgo medias son precisamente los que presentan una mayor desviación de las ponderaciones por riesgo calculadas con arreglo al método estándar revisado, lo que concuerda con el objetivo de política de las reformas del Comité.

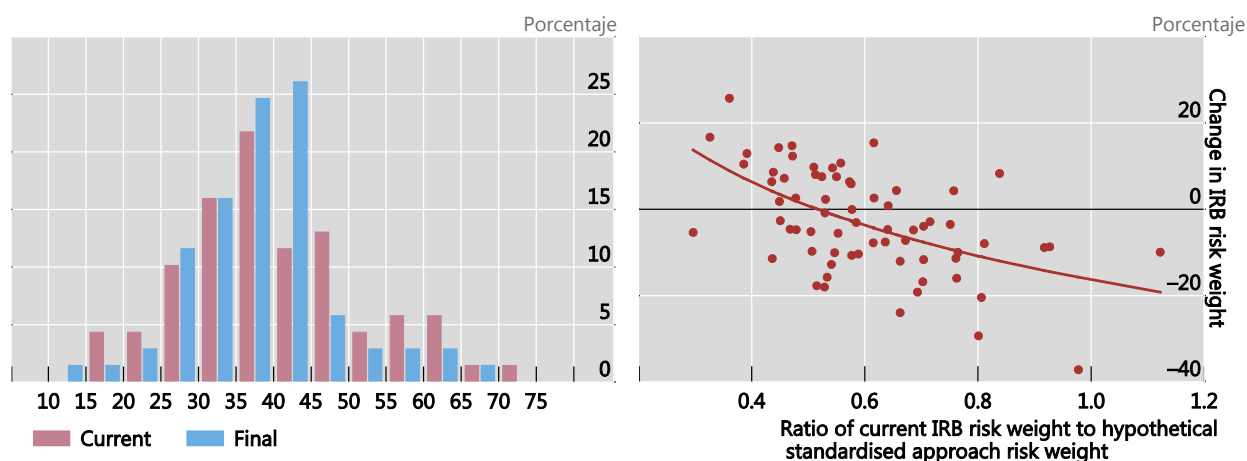
Variaciones de las ponderaciones por riesgo medias

Bancos del Grupo 1, riesgo de crédito total excepto exposiciones a soberanos

Gráfico 1

Distribución de ponderaciones por riesgo

Variación de ponderaciones por riesgo y relación con ponderaciones por riesgo del método estándar revisado hipotéticas



Fuente: BCBS (2017b), Gráfico 9.

Determinar en qué medida ha cambiado la variabilidad de los activos ponderados por riesgo antes y después de la finalización del marco de Basilea III y en qué medida los posibles cambios pueden atribuirse a las revisiones del marco del riesgo de crédito seguirá siendo clave para las evaluaciones que se lleven a cabo en los próximos años. Para ello será necesario también atribuir la variabilidad a diferencias derivadas de los riesgos y diferencias derivadas de las prácticas entre instituciones y jurisdicciones.

P3. ¿Qué otros tipos de análisis propondrían los participantes para evaluar si el marco revisado para el riesgo de crédito ha logrado los objetivos del Comité?

Coeficiente de apalancamiento de Basilea III

La mayoría de los elementos del coeficiente de apalancamiento de Basilea III se finalizaron en 2014⁸, mientras que las nuevas revisiones de la norma, como el colchón del coeficiente de apalancamiento para bancos de importancia sistémica mundial (G-SIB), se concluyeron en BCBS (2017a). Como se recogía en BCBS (2014), la intención del Comité era que el coeficiente de apalancamiento restringiera la acumulación de apalancamiento en el sector bancario y reforzara los requerimientos de capital en función del riesgo con una sencilla medida de «respaldo» independiente del nivel de riesgo⁹. Las preguntas que el Comité puede plantearse en su evaluación podrían incluir, por ejemplo:

- si el diseño del coeficiente de apalancamiento permite medir adecuadamente el apalancamiento bancario;
- si el marco redujo el nivel de apalancamiento en el sistema bancario; y
- si el marco del coeficiente de apalancamiento cumple la función para la que se creó: complementar el marco basado en el riesgo.

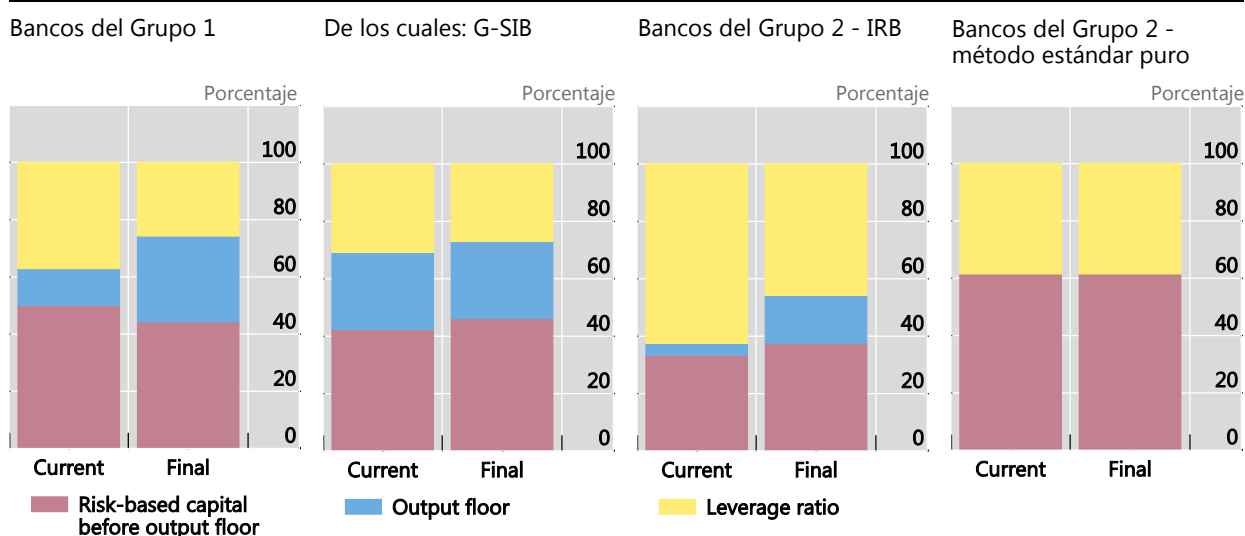
Sobre esta última cuestión, los análisis preliminares de los ejercicios de seguimiento del Comité indican que la introducción del *output floor* basado en métodos estándar en el marco de Basilea III definitivo reducirá el porcentaje de bancos condicionados por el coeficiente de apalancamiento al nivel de consolidación regulatoria. De todos los bancos del Grupo 1, el porcentaje de bancos condicionados por el coeficiente de apalancamiento se reduce del 37,1% con el marco de Basilea III inicial al 25,7% con el marco de Basilea III definitivo. Este efecto es especialmente acusado en el caso de los bancos del Grupo 1 más pequeños. Entre los bancos del Grupo 2, el coeficiente de apalancamiento se tornará menos condicionante especialmente para los bancos que actualmente usan el método IRB para el riesgo de crédito.

⁸ Véase BCBS (2014).

⁹ Véase BCBS (2014), p. 1.

Porcentaje de bancos condicionados por las distintas partes del marco

Gráfico 2



Fuente: Véase BCBS (2018), Gráfico 73.

P4. Si su país ha introducido el marco del coeficiente de apalancamiento de Basilea III, ¿redujo esto el nivel de apalancamiento en su sistema bancario? ¿Han observado cambios en la composición de los balances de los bancos cuando es la medida condicionante?

Liquidez

En BCBS (2010a), el Comité introdujo dos normas internacionales de liquidez. En primer lugar, el coeficiente de cobertura de liquidez (LCR) durante 30 días, que fomenta la resiliencia a corto plazo frente a posibles problemas de liquidez. El LCR obliga a los bancos internacionales a mantener suficientes activos líquidos de alta calidad para resistir 30 días en un escenario de financiación bajo tensión especificado por los supervisores. En segundo lugar, el coeficiente de financiación estable neta (NSFR), un coeficiente estructural a más largo plazo concebido para reducir el riesgo de financiación durante un horizonte de tiempo más amplio, exigiendo a los bancos que financien sus actividades con fuentes suficientemente estables para mitigar el riesgo de futuras tensiones de financiación. En sus evaluaciones, el Comité analizará las respuestas de los bancos a la introducción de ambos coeficientes de liquidez, si cumplen sus respectivos objetivos y cuál es la interacción entre ellos.

P5. Si ya han introducido el LCR en su país, ¿han observado un cambio en la combinación de activos y financiación de los bancos?

Interacción

Además, el Comité investigará por medio de su Grupo de Trabajo de Investigación los principales canales económicos a través de los cuales se produce una interacción (positiva o negativa) de la regulación sobre capital y la regulación sobre liquidez que afecta al comportamiento de asunción de riesgos de los bancos

y a la resiliencia bancaria, y tratará de evaluar estos efectos de forma global. Los datos obtenidos con los ejercicios de seguimiento del Comité pueden tener una función importante en este ámbito.

Impacto macroeconómico

En 2010, el Comité analizó el impacto económico a largo plazo del endurecimiento de los requerimientos de capital y liquidez¹⁰. El Comité evaluó los beneficios y costes económicos de una regulación sobre capital y liquidez más estricta atendiendo a su impacto sobre el producto. Los principales beneficios de un sistema financiero más fuerte son una menor probabilidad de crisis bancarias y de las pérdidas de PIB que suelen conllevar. Los costes están relacionados fundamentalmente con la posibilidad de que un ascenso de las tasas de préstamo se traduzca en un ajuste a la baja del nivel del producto sin afectar a su tendencia de crecimiento. Aunque las estimaciones empíricas de los costes y beneficios están sujetas a incertidumbre, el análisis del Comité sugiere que, en términos del impacto sobre el producto, existe un considerable margen de maniobra para endurecer los requerimientos de capital y liquidez, mientras aún se obtienen beneficios netos positivos.

Como primera medida, el Comité ha encomendado a su Grupo de Trabajo de Investigación que repase los estudios que se han llevado a cabo desde 2010. Además, el grupo de trabajo considerará posibles mejoras al marco utilizado en la evaluación del impacto económico a largo plazo de 2010, con el fin de favorecer la realización, dentro de unos años, de la evaluación macroeconómica general de un marco que ahora incluye requerimientos de capital en función del riesgo, apalancamiento, liquidez y grandes exposiciones.

P7. ¿Han llevado a cabo alguna evaluación macroeconómica de las reformas postcrisis? ¿Cuáles son, a su juicio, los costes y beneficios globales de las reformas postcrisis?

Referencias bibliográficas

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) (2010a): *Basilea III: Marco internacional para la medición, normalización y seguimiento del riesgo de liquidez*, diciembre, https://www.bis.org/publ/bcbs188_es.pdf.

BCBS (2010b): *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, agosto, www.bis.org/publ/bcbs173.htm.

BCBS (2013): *Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book*, julio, www.bis.org/publ/bcbs256.htm.

BCBS (2014): *Marco del coeficiente de apalancamiento de Basilea III y sus requisitos de divulgación*, enero, www.bis.org/publ/bcbs270_es.pdf.

BCBS (2017a): *Basilea III: Finalización de las reformas poscrisis*, diciembre, www.bis.org/bcbs/publ/d424_es.pdf.

BCBS (2017b): *Basel III Monitoring Report, Results of the cumulative quantitative impact study*, diciembre, www.bis.org/bcbs/publ/d426.htm.

BCBS (2018): *Basel III Monitoring Report*, octubre, www.bis.org/bcbs/publ/d449.htm.

¹⁰ Véase BCBS (2010b).

Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) (2017): *Framework for post-implementation evaluation of the effects of the G20 financial regulatory reforms*, 3 de julio, www.fsb.org/wp-content/uploads/P030717-4.pdf.

Grupo de Gobernadores de Bancos Centrales y Autoridades de Supervisión (2016): *Revised market risk framework and work programme for Basel Committee is endorsed by its governing body*, 11 de enero, www.bis.org/press/p160111.htm.