

V. Reforma de la regulación financiera: logros, dificultades y perspectivas

Como fuente de intermediación crediticia entre prestamistas y prestatarios, los bancos prestan servicios financieros esenciales en los ámbitos nacional e internacional a consumidores, empresas y sector público. Así pues, un sistema bancario sólido y resistente es fundamental para un crecimiento económico sostenible. Sin embargo, por una amplia serie de motivos, todas las regiones del mundo han padecido crisis financieras en un momento u otro de su historia. La crisis más reciente, en 2007–09, reveló deficiencias básicas en el funcionamiento y la regulación del sistema bancario de numerosos países.

La crisis, que se gestó en Estados Unidos y se propagó sobre todo a otras economías avanzadas, nació de la imprudente utilización por grandes bancos de titulizaciones complejas y su inadecuada regulación. No obstante, en un sentido más amplio, las causas y evolución de la crisis reflejan deficiencias propias de las crisis financieras en general: inversores a la caza de rendimientos, demasiado crédito, relajación de los criterios de concesión de crédito, infravaloración del riesgo, apalancamiento excesivo y contagio.

Dada la celeridad con que las crisis pueden desatarse y propagarse por todo el mundo y el intenso ritmo de innovación financiera, los bancos de todos los países necesitan mantener mayores colchones de capital y liquidez para proteger al sistema bancario internacional y a la economía mundial frente a riesgos imprevistos. Lamentablemente, la memoria tiende a ser corta, de ahí que por lo general surjan riesgos sustanciales para el sector bancario tras un periodo de autocomplacencia alimentado por una aparente calma. Por lo tanto, las medidas para reforzar los sistemas financieros deben acometerse ahora, cuando la crisis aún está reciente en la memoria y las autoridades y el público en general entienden la urgencia de una respuesta eficaz.

Con la publicación, el 16 de diciembre de 2010, del marco de Basilea III, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea estableció nuevos estándares internacionales de suficiencia de capital y liquidez de las entidades bancarias para subsanar las deficiencias puestas de manifiesto por la crisis¹. Algunas de las nuevas reglas revisan sustancialmente las actuales normas internacionales y otras reglamentan ámbitos previamente no regulados. Consideradas en su conjunto, estas normas refuerzan la regulación del capital y la liquidez para mejorar la capacidad de reacción de la banca mundial. Así pues, reforzado a través de Basilea III, el marco regulador internacional protegerá mejor al sector financiero frente a la próxima crisis, sea cual fuere su origen, y reducirá el riesgo de propagación del sistema financiero a la economía real. A medida que el sector financiero ha reanudado la asunción de riesgo, los bancos han comenzado a acumular capital y a adaptar sus estrategias de financiación y

Todos los bancos y jurisdicciones deben potenciar aún más su resistencia ante las crisis

¹ Véase el análisis de las actividades del Comité de Basilea en las páginas 127–133.

modelos de negocio en general al nuevo marco regulador, lo que se traducirá en unos objetivos de rentabilidad sobre recursos propios más reducidos y estables.

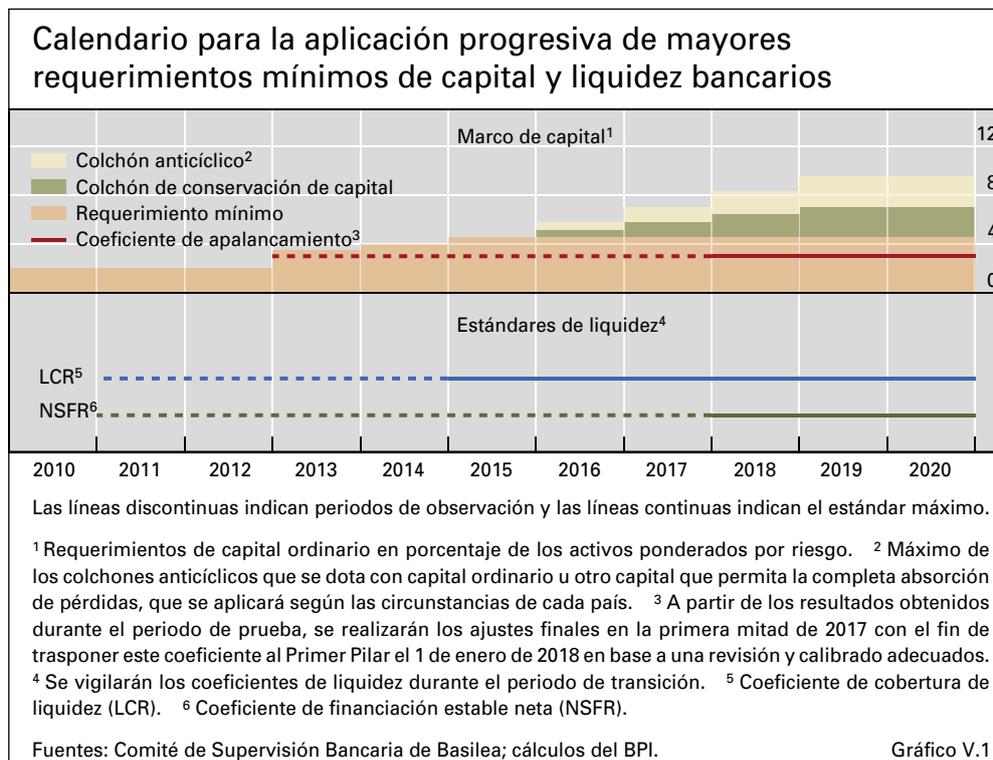
La crisis financiera está conformando la reforma de la regulación

La gravedad de la crisis obedeció en buena medida al hecho de que el sector bancario de numerosos países había asumido un riesgo excesivo sin aumentar de forma proporcional el capital. Además, este inadecuado *nivel* de capital era de insuficiente *calidad*, tras la gradual erosión de esta última. Basilea III endurece los requerimientos de capital, abarca una gama más amplia de riesgos y de forma explícita aborda aspectos macroprudenciales relativos a la estabilidad del sistema bancario.

Capital bancario

Basilea III incrementa sustancialmente tanto la calidad como la cantidad del capital, con un énfasis mucho mayor en el capital ordinario (Gráfico V.1; Recuadro V.A). Durante la crisis, las pérdidas redujeron el capital ordinario de los bancos. Sin embargo, algunos de ellos mantuvieron, de forma ficticia, elevados coeficientes de capital de Nivel 1 sobre activos ponderados por riesgo mediante la inclusión de otras clases de instrumentos financieros en su base de capital. Además, los instrumentos de capital no ordinario de Nivel 1 no absorbieron las pérdidas de los bancos a través de una reducción de los pagos de cupones o del principal y, por tanto, no contribuyeron de forma significativa a mantener su viabilidad como empresas en funcionamiento. Los coeficientes de capital ponderado por riesgo de Nivel 1 artificialmente

El coeficiente de apalancamiento proporcionará un límite de seguridad a las medidas en función del riesgo y ayudará a prevenir la acumulación de un apalancamiento excesivo



Recuadro V.A: Instrumentos de capital

El sistema bancario mundial afrontó la crisis con un insuficiente nivel de capital de alta calidad. La crisis puso de manifiesto inconsistencias en la definición de capital regulador entre las distintas jurisdicciones y carencias en la comunicación de una información que habría permitido al mercado evaluar y comparar adecuadamente la calidad del capital de los bancos. En respuesta, Basilea III introduce una definición armonizada de capital que consta de los siguientes componentes:

- **Capital ordinario de Nivel 1:** formado por las acciones ordinarias y beneficios no distribuidos del banco menos determinados ajustes reguladores (por ejemplo, la deducción del fondo de comercio). Este componente del capital tiene plena capacidad de absorber pérdidas mientras el banco continúa con su actividad como entidad viable. Así pues, constituye el componente de mayor calidad del capital del banco. Un elemento clave de la nueva definición de capital es el mayor énfasis en el capital ordinario de Nivel 1.
- **Capital adicional de Nivel 1:** integrado por acciones preferentes y otros instrumentos de capital que satisfacen una serie de criterios que garantizan su capacidad de absorber pérdidas mientras el banco emisor mantiene su actividad como entidad viable. Estos criterios incluyen la exigencia de que los instrumentos sean subordinados, sus dividendos o cupones sean totalmente discrecionales y no acumulativos y carezcan tanto de fecha de vencimiento como de incentivos a su amortización anticipada.
- **Capital de Nivel 2:** formado por instrumentos de deuda que satisfacen una serie de criterios que garantizan su capacidad de absorber pérdidas cuando el banco quiebra (es decir, cuando pasa a ser una «entidad no viable»). Estos criterios incluyen la exigencia de que los instrumentos sean subordinados, tengan un plazo de vencimiento original mínimo de al menos cinco años y no contengan cláusulas de remuneración escalonada creciente (*step-up*) ni otros incentivos a la amortización anticipada. El reconocimiento de estos instrumentos en el capital regulador se reduce por amortización a lo largo de los cinco años previos a su vencimiento.

Durante la crisis, se produjo el rescate de una serie de bancos en dificultades mediante la inyección de fondos públicos en forma de capital ordinario y otras modalidades de capital de Nivel 1. Aunque estas inyecciones ofrecieron un respaldo a los depositantes, también conllevaron que ciertos instrumentos de capital dejaran de absorber pérdidas. Por tanto, además de las características anteriormente enunciadas, los instrumentos que componen el Capital adicional de Nivel 1 y el Capital de Nivel 2 deben incluir una cláusula que garantice que podrán amortizarse o convertirse en capital ordinario cuando el banco emisor alcance el punto de no viabilidad (es decir, aquel en el que sea incapaz de mantenerse por sí mismo en el mercado privado) con arreglo a lo que determine la autoridad relevante.

La definición de capital de Basilea III elimina progresivamente los instrumentos de capital híbridos innovadores, que ofrecían incentivos a la amortización anticipada mediante características como las cláusulas de remuneración escalonada creciente (*step-up*). También elimina el capital de Nivel 3, compuesto de deuda subordinada a corto plazo con la que previamente se permitía la cobertura del riesgo de mercado.

Además de los elementos de capital de Basilea III, se vienen considerando otros instrumentos en el contexto de los bancos de importancia sistémica:

- **Capital contingente** (también denominado *cocos*): instrumentos de deuda que se transforman en capital ordinario de Nivel 1 mediante su cancelación contable o conversión en acciones ordinarias antes de que el banco alcance el punto de no viabilidad.
- **Deuda capaz de absorber pérdidas:** instrumentos de deuda que se transforman en capital ordinario de Nivel 1 mediante su cancelación contable o conversión en acciones ordinarias cuando el banco alcance el punto de no viabilidad.

elevados implicaron asimismo la acumulación de altos niveles de apalancamiento bancario. En consecuencia, Basilea III también introduce un coeficiente de apalancamiento sencillo que proporciona un límite de seguridad al régimen de capital basado en el riesgo. El coeficiente complementario, que es una medida del capital de Nivel 1 del banco calculada como porcentaje de sus activos más exposiciones fuera de balance y en derivados, constituirá una

salvaguardia adicional frente a los intentos de sortear los requerimientos basados en el riesgo y mitigará el riesgo del modelo. Al contener el apalancamiento excesivo, el coeficiente de apalancamiento también complementará otras medidas macroprudenciales tendentes a reducir el riesgo sistémico, de las que se trata más adelante.

Cobertura del riesgo

El Comité de Basilea también ha mejorado, en el marco regulador del capital, la cobertura del riesgo de las actividades en los mercados de capitales, que constituyó un destacado rasgo de la reciente crisis, dado que las posiciones negociables explicaron buena parte de la acumulación de apalancamiento y fueron una importante fuente de pérdidas². La fragilidad del capital, el excesivo apalancamiento y la inadecuada cobertura del riesgo impidieron que el sistema bancario absorbiera plenamente pérdidas de orden sistémico en las carteras de negociación y de crédito. Del mismo modo, tampoco fue capaz de gestionar la reintermediación de las cuantiosas posiciones fuera de balance acumuladas en el sistema bancario informal. En el marco de Basilea III, los bancos deberán mantener más capital para respaldar sus activos menos líquidos y sensibles al riesgo de crédito, cuyos periodos de mantenimiento son mucho más largos que las tradicionales posiciones negociables. La cartera de negociación también se someterá a un requerimiento de capital por valor en riesgo tensionado. Además, las posiciones de titulización en la cartera de negociación estarán sujetas a exigencias de capital más acordes con las de la cartera de inversión. Basilea III también impone mayores requerimientos de capital para el riesgo de crédito de contraparte, es decir, para el importe de la pérdida que se produciría en caso de que una contraparte incumpliera un contrato financiero. Asimismo, Basilea III establece incentivos para que los bancos recurran en mayor medida a las entidades de contrapartida central (CCP) —instituciones financieras que actúan como intermediarias entre los participantes en los mercados (Recuadro V.B)—, garantizando simultáneamente que el riesgo nacido de las posiciones de los bancos frente a las CCP se halla debidamente capitalizado.

Cobertura más amplia del riesgo y aplicación de mayores requerimientos de capital a las actividades de negociación...

... y al riesgo de crédito de contraparte

Liquidez

Durante la gestación de la crisis, numerosos bancos habían operado con unos márgenes de liquidez cada vez más reducidos, confiando excesivamente en un fácil acceso a la liquidez del mercado. En el punto álgido de la crisis, las contrapartes desconfiaron de la liquidez de muchas instituciones bancarias, lo que dificultó gravemente su acceso a financiación. Basilea III da respuesta a las deficiencias en materia de liquidez que reveló la crisis. El marco de liquidez armonizado a escala internacional consta de dos normas reguladoras mínimas: el Coeficiente de cobertura de liquidez (LCR) y el Coeficiente de financiación estable neta (NSFR). Estos coeficientes tienen objetivos complementarios.

La gestión y los perfiles del riesgo de liquidez deben mejorar

² Las posiciones negociables incluyen posiciones en instrumentos financieros y productos básicos mantenidos con fines de negociación o como cobertura de otras actividades de negociación. A efectos de cálculo del capital regulador, esas posiciones están sujetas a las normas sobre riesgo de mercado del Comité de Basilea y se consideran parte de la «cartera de negociación».

Recuadro V.B: El papel de las infraestructuras de los mercados financieros

Las operaciones financieras se realizan en mercados bursátiles organizados o en mercados no organizados (OTC). Una vez concluida la transacción, esta pasa a lo que habitualmente se denomina la infraestructura post-negociación. Este proceso comienza con el cruce de la operación y finaliza con su liquidación. La liquidación suele implicar la transferencia de dinero a cambio de la entrega de un activo o un instrumento financiero, como puede ser un derivado. En los sistemas financieros modernos, la liquidación tiene lugar en las infraestructuras del mercado financiero como los sistemas de pagos de elevada cuantía, los sistemas de liquidación de valores y las entidades de contrapartida central (CCP).

El diseño y el funcionamiento de estas infraestructuras post-negociación repercuten notablemente en la estabilidad financiera, ya que pueden actuar como canal propagador de las perturbaciones entre los participantes en los mercados financieros. Expresado de otra forma, estas infraestructuras pueden constituir un importante mecanismo para mitigar los riesgos resultantes de la «interconexión» de los participantes en los mercados, pudiendo reducir el riesgo de contagio.

La crisis financiera ha revelado una sorprendente debilidad en la forma en que se procesaban importantes derivados OTC, sobre todo *swaps* de incumplimiento crediticio, en la etapa post-negociación. Muchas de estas operaciones no se declaraban de forma adecuada y la cobertura de las posiciones bilaterales entre contrapartes mediante activos de garantía era insuficiente.

En este contexto, autoridades de todo el mundo reclamaban dos cambios sustanciales en la infraestructura post-negociación de los derivados OTC. Ambos cambios deberán aplicarse a finales de 2012^①. En primer lugar, los derivados OTC deberán notificarse al registro de operaciones (TR), una base de datos electrónica que almacena todos los detalles relevantes de una transacción de derivados OTC durante su vigencia. Esta información puede ser utilizada de diversas formas por las instituciones declarantes, las autoridades y el público. Si todas las operaciones se notifican a un TR y la información se pone a disposición de las autoridades supervisoras relevantes, estas podrán formarse una idea general de los mercados de derivados OTC, incluidas las posiciones (brutas y netas) más importantes mantenidas por los principales intermediarios por cuenta propia en esos mercados. Si los TR hubieran existido antes de la crisis, se habría advertido mucho antes la acumulación de posiciones enormes en derivados, como las de American International Group (AIG).

En segundo lugar, a diferencia de una compensación bilateral, la compensación de derivados OTC a través de una CCP puede aportar diversas ventajas desde una perspectiva de estabilidad financiera. Una CCP se interpone entre las dos partes originales de una transacción financiera, convirtiéndose en el comprador para el vendedor y en el vendedor para el comprador. En otras palabras, las contrapartes originales quedan aisladas una de otra por la CCP en caso de incumplimiento de una de ellas. Así pues, reduce la interconexión entre instituciones financieras. Sin embargo, como los riesgos se concentran en la CCP, su solidez debe ser muy elevada ya que debe protegerse a sí misma frente al incumplimiento de uno o más de sus miembros. Con esta finalidad, la CCP exige a sus miembros que al menos diariamente ajusten los activos de garantía aportados conforme a la evolución de los precios de sus posiciones.

^① Véase, por ejemplo, G-20, «Comunicado de los líderes», Cumbre de Pittsburgh, 24–25 septiembre 2009.

Las dos nuevas normas de liquidez contribuirán a promover la resistencia

El LCR se ha diseñado para promover la resistencia a corto plazo del perfil de riesgo de liquidez de los bancos al garantizar que disponen de suficientes activos líquidos de alta calidad para sobrevivir a un escenario plausible de graves tensiones que se prolongue durante 30 días naturales. El escenario de tensión, diseñado por el Comité de Basilea, incorpora muchas de las perturbaciones experimentadas durante la crisis, incluidas la retirada parcial de depósitos minoristas, el cierre parcial o total de las fuentes de financiación mayoristas, la necesidad de aportar activos de garantía adicionales debido a una rebaja de la calificación crediticia, así como el recurso imprevisto a facilidades de crédito y liquidez no utilizadas.

El NSFR se ha diseñado con el fin de promover la resistencia a más largo plazo mediante la creación de incentivos adicionales para que los bancos recurran a fuentes de financiación más estables de forma continua. Estas normas complementan los *Principios para la adecuada gestión y supervisión del riesgo de liquidez*, publicados en 2008 por el Comité de Basilea, cuya aplicación será sometida a examen próximamente.

Aspectos macroprudenciales

Basilea III se diseñó con el fin de reforzar tanto la solidez de las entidades bancarias individuales como la estabilidad del sector bancario en general. Así pues, además de su enfoque microprudencial, incorpora medidas macroprudenciales para dar tratamiento explícito al riesgo sistémico.

Los elementos macroprudenciales de Basilea III dan tratamiento al riesgo sistémico

Durante la crisis, las crecientes pérdidas y las resultantes tensiones en el capital limitaron la capacidad de los bancos para prestar, precisamente cuando las economías más necesitaban el crédito. Esta prociclicidad del sistema financiero (su tendencia a amplificar los efectos cíclicos sobre la economía real) y la interconexión de las instituciones financieras consideradas demasiado grandes para quebrar agravaron la crisis.

A fin de moderar la prociclicidad del sector bancario y del conjunto del sistema financiero, el nuevo marco regulador del capital prevé que se acumule capital en épocas de bonanza hasta niveles superiores al requerimiento mínimo. El *colchón de conservación de capital* resultante contribuirá a que los bancos absorban pérdidas en periodos de tensión financiera y económica. Conforme el nivel de capital de un banco se aproxima al requerimiento mínimo, el colchón de conservación impone un límite progresivamente más estricto a las distribuciones discrecionales de fondos, como los dividendos. La retención de un mayor porcentaje de beneficios durante una recesión permitirá garantizar que existe capital disponible para respaldar la actividad comercial ordinaria del banco durante el periodo de tensión.

Los colchones de capital contribuirán a moderar la prociclicidad

Basilea III introduce también un *colchón anticíclico*, basado en la observación de que un crecimiento del crédito al sector privado alejado de la experiencia histórica suele acabar infligiendo pérdidas a los prestamistas. El cociente del crédito agregado sobre el PIB será la referencia para acumular el colchón mediante restricciones a las distribuciones de capital idénticas a las existentes para el colchón de conservación. En cada país, este colchón solo se exigirá cuando las autoridades entiendan que el crecimiento del crédito está ocasionando una acumulación inaceptable de riesgo en el conjunto del sistema. A la inversa, se recurrirá al mismo cuando, a juicio de las autoridades, el capital permita absorber pérdidas en el sistema bancario que representen un riesgo para la estabilidad financiera. El recurso al colchón sin incurrir necesariamente en penalización ayudará a reducir el riesgo de que se limite la disponibilidad de crédito.

Los elementos macroprudenciales de Basilea III contribuyen de forma significativa al desarrollo de un marco de política macroprudencial más amplio. El BPI aboga por ese marco desde hace tiempo y aplaude la proliferación de iniciativas nacionales e internacionales tendentes a su desarrollo y aplicación (Recuadro V.C). Ahora bien, pese a los notables logros

Recuadro V.C: Progresos nacionales e internacionales en la aplicación de los marcos de política macroprudencial

Una de las principales lecciones de la reciente crisis financiera es que la política reguladora debe mejorar su orientación macroprudencial para dar respuesta integral a los riesgos financieros sistémicos. Los trabajos nacionales e internacionales encaminados a desarrollar dicha política macroprudencial se han intensificado y siguen avanzando, sobre la base de las labores conceptuales realizadas en el seno del BPI desde la supuesta acuñación del término «macroprudencial» por el Comité Cooke, precursor del Comité de Basilea, en 1979^①.

Las recientes iniciativas adoptadas en una serie de foros internacionales^② han propiciado la formación de un consenso claro sobre las características esenciales de un marco macroprudencial eficaz. Entre ellas se incluyen:

- la eficaz integración de la información supervisora, la información sobre mercados y los datos de indicadores agregados;
- el reconocimiento de la importancia de las interconexiones cruzadas, nacionales y transfronterizas, entre instituciones financieras y mercados;
- la existencia de instrumentos macroprudenciales ajustados a los riesgos particulares o desequilibrios diagnosticados;
- la asignación de la responsabilidad en materia de política macroprudencial a una agencia central o comité formal independiente, dentro del banco central u ostentando el banco central un papel esencial;
- la claridad del mandato, la suficiencia de las potestades otorgadas y la solidez del mecanismo de rendición de cuentas; y,
- una comunicación clara de la política macroprudencial que vincule los exámenes de estabilidad financiera con las decisiones de política y que gestione las expectativas del público sobre las capacidades de la política macroprudencial.

Los marcos formales de política macroprudencial que permitirán plasmar estos principios existen ya o se hallan en avanzado estado de desarrollo en numerosas jurisdicciones, como Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Europea. En muchos casos, se han iniciado ya operaciones con arreglo a los nuevos marcos. Estos incorporan los avances introducidos en los diagnósticos periódicos y estructurados del riesgo sistémico que vienen realizándose. A escala internacional, estas diagnósticos se realizan, por ejemplo, en el seno del Comité sobre el Sistema Financiero Global (CGFS), el Comité Permanente para la Evaluación de Vulnerabilidades del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) y el Ejercicio de Alerta Temprana del FMI-FSB. Asimismo, los informes nacionales de estabilidad financiera refuerzan progresivamente la pertinencia de la política macroprudencial. Basilea III incorpora elementos del capital de orientación macroprudencial, al tiempo que numerosas jurisdicciones siguen ganando experiencia práctica con instrumentos macroprudenciales como los límites máximos a la relación préstamo-valor y los requerimientos de encaje.

Las potestades, herramientas y requisitos de rendición de cuentas de la política macroprudencial ya se encuentran bien definidos o en avanzado estado de desarrollo. Ahora es imperativa su implementación. Para ello deberán resolverse cuestiones operacionales básicas, como la selección, diseño y calibración de los instrumentos, la traslación de los indicadores de riesgo al reglaje de los instrumentos y la implantación de un eficiente proceso de toma de decisiones por parte de comités que aglutinen intereses de política variados y saberes diversos. En resumen, el desarrollo de la política macroprudencial se está desplazando desde los aspectos conceptuales de diseño hacia las cuestiones de aplicación práctica.

La etapa más técnica del desarrollo de la política macroprudencial se ve facilitada por la existencia de datos cada vez más útiles aportados por un creciente número de intervenciones macroprudenciales reales y por mejoras en la cobertura estadística. No obstante, es probable que provisionalmente deba recurrirse al método de prueba y error, dado el breve historial de la política macroprudencial. El intercambio de experiencias prácticas entre autoridades macroprudenciales, incluido el canalizado a través del BPI y el FSB, promoverá el desarrollo de la dimensión internacional de la política macroprudencial y el refinamiento de los marcos nacionales.

^① P. Clement, «The term 'macroprudential': origins and evolution», *Informe Trimestral del BPI*, marzo 2010, pp. 59–67. ^② Véase, por ejemplo, CGFS, «Macroprudential instruments and frameworks: a stocktaking of issues and experiences», *CGFS Papers*, n.º 38, mayo 2010; y BPI-FSB-FMI, «Macroprudential policy tools and frameworks: update to G20 Finance Ministers and central bank Governors», 14 febrero 2011.

alcanzados aún queda mucho por hacer, en especial en la aplicación práctica de los conceptos fundamentales del marco sobre los que existe un amplio consenso, ahora evidente.

Impacto de los nuevos requerimientos

Un sistema bancario más sólido y seguro asigna el crédito con más eficiencia, reduce el riesgo de una costosa crisis financiera y crea un entorno estable para la toma de decisiones de negocio a largo plazo. Estos beneficios empezarán a cosecharse una vez se implementen las reformas. No obstante, el proceso de aplicación del nuevo marco también impondrá ciertos costes a los bancos y a sus clientes a medida que las entidades bancarias ajusten sus balances y modelos de negocio.

¿Qué grado de ajuste es necesario? La respuesta difiere sustancialmente por instituciones y jurisdicciones. En algunas economías, especialmente en las afectadas por la crisis financiera, los bancos aún están recomponiendo su capital y deshaciéndose de ciertos activos. En otras, los niveles de capital y liquidez satisfacen ya los nuevos requerimientos. Con independencia de su punto de partida, en todas las economías tendrá lugar algún ajuste, dados los importantes cambios cualitativos y cuantitativos introducidos en las definiciones y metodologías supervisoras de Basilea III.

Para evaluar el impacto de los nuevos requerimientos y del ajuste correspondiente, miembros del Comité de Basilea elaboraron un estudio del impacto cuantitativo (QIS) integral³. El resultado obtenido es que, en un grupo de 74 grandes bancos con presencia internacional (Grupo 1), los nuevos requerimientos de capital (incluidas nuevas deducciones de capital detraídas del capital ordinario) habrían reducido casi a la mitad los cocientes de capital ordinario de Nivel 1 (CET1) sobre activos ponderados por riesgo a fecha 31 de diciembre de 2009, desde un cociente CET1 bruto medio ponderado del 11,1% (bruto de deducciones y sobre activos ponderados por riesgo vigentes a dicha fecha) hasta un cociente CET1 neto medio del 5,7% (tras aplicarse las nuevas deducciones reguladoras y según la nueva definición de activos ponderados por riesgo) (Cuadro V.1). Como los datos procedían de la mayoría de bancos

Algunos bancos deberán acumular capital y liquidez...

... aunque esos acopios, en términos agregados, probablemente serán modestos...

Coeficientes de capital medios para el estudio de impacto cuantitativo							
	Número de bancos	CET1		Nivel 1		Total	
		Bruto	Neto	Actual	Nuevo	Actual	Nuevo
Grupo 1	74	11,1	5,7	10,5	6,3	14,0	8,4
Grupo 2	133	10,7	7,8	9,8	8,1	12,8	10,3

Coeficientes en porcentaje. CET1 = capital ordinario de Nivel 1. Bruto = CET1 (sin deducciones) sobre activos ponderados por riesgo vigentes. Neto = CET1 (con deducciones) sobre activos ponderados por riesgo nuevos. Actual = definiciones actuales de capital y activos ponderados por riesgo. Nuevo = definiciones de capital y activos ponderados por riesgo que se aplicarán conforme a Basilea III.

Fuente: Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Results of the comprehensive quantitative impact study*, diciembre 2010.

Cuadro V.1

³ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Results of the comprehensive quantitative impact study*, diciembre 2010.

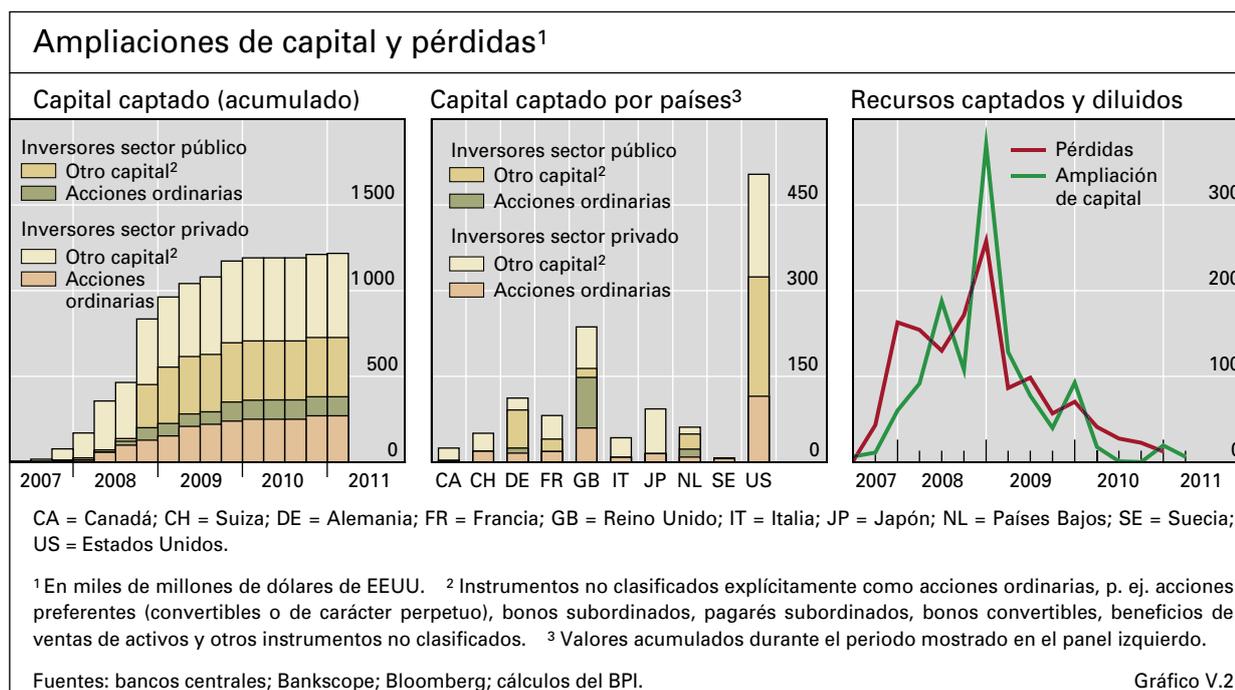
que cumplieran los criterios aplicables al Grupo 1, estas cifras probablemente rondan el cociente efectivo de capital medio ponderado de los grandes bancos del mundo con actividad internacional. Para una muestra de 133 bancos más pequeños (Grupo 2), los cocientes de capital calculados también disminuirían, aunque en menor grado, con un descenso del cociente CET1 desde el 10,7% al 7,8%.

A partir de estos resultados, cabe esperar cierto ajuste dentro del sistema bancario mundial conforme los bancos maniobren para satisfacer los nuevos requerimientos. No obstante, las mejoras registradas en las posiciones de capital a partir de finales de 2009 deberían moderar en cierta medida este ajuste, al igual que deberían hacerlo la mejora de la rentabilidad de los bancos y los cambios en su conducta durante el proceso de transición.

Los bancos ya han comenzado a acumular el capital adicional que precisarán (Gráfico I.7, panel izquierdo). La captación de capital que realizaron en el periodo 2008–09 compensó ampliamente las pérdidas causadas por el quebranto de activos asociado a la crisis (Gráfico V.2). Más recientemente, algunas entidades bancarias han comenzado a captar capital privado, tanto para devolver las inyecciones de capital público como para reforzar su balance en general. No obstante, la mayor parte de los bancos ha acumulado capital mediante un aumento de los beneficios no distribuidos, reflejando la mayor rentabilidad en gran medida una menor necesidad de dotar provisiones para insolvencias (Cuadro V.2).

A diferencia de anteriores iniciativas reguladoras a escala internacional, las propuestas de Basilea III se formularon tras un análisis descendente de su posible impacto macroeconómico. Así pues, además de elaborar estudios de agregación para evaluar el impacto acumulado de los mayores requerimientos de capital sobre bancos individuales, los reguladores examinaron de forma minuciosa los efectos sobre el crecimiento durante el periodo de transición

... y los bancos ya han comenzado a introducir ajustes



Rentabilidad de los principales bancos ¹												
En porcentaje de los activos totales												
	Beneficio antes de impuestos			Margen de intermediación			Provisiones para incobrables			Gastos de operación ²		
	2010	2009	2008	2010	2009	2008	2010	2009	2008	2010	2009	2008
Alemania (4)	0,17	-0,11	-0,46	0,85	0,80	0,62	0,14	0,41	0,20	1,19	1,00	0,73
Australia (4)	1,14	0,93	1,01	1,89	1,88	1,66	0,31	0,54	0,26	1,24	1,20	1,21
Austria (2)	0,67	0,63	0,46	2,50	2,46	2,44	0,97	1,20	0,56	1,94	2,00	2,00
Canadá (5)	1,01	0,72	0,47	1,65	1,73	1,39	0,26	0,45	0,21	1,87	2,04	1,69
España (4)	0,95	0,88	1,07	2,26	2,27	1,85	0,83	0,94	0,53	1,56	1,49	1,40
Estados Unidos (7)	1,02	0,42	0,28	2,62	2,71	2,30	0,87	1,72	1,21	2,94	2,79	2,45
Francia (3)	0,45	0,18	0,04	1,11	1,02	0,68	0,26	0,36	0,18	0,63	1,10	0,97
Italia (3)	0,37	0,36	0,27	1,74	1,92	2,02	0,60	0,76	0,42	1,70	1,79	1,86
Japón (10) ³	0,30	0,29	-0,16	0,51	0,96	0,93	0,10	0,32	0,42	0,49 ⁴	0,86 ⁴	0,83 ⁴
Países Bajos (2)	-0,04	-0,15	-0,61	0,82	0,98	0,80	0,28	0,33	0,21	1,39	1,01	0,90
Reino Unido (7)	0,25	-0,04	-0,05	1,03	0,95	0,86	0,61	0,90	0,39	0,90	1,18	0,99
Suecia (4)	0,61	0,34	0,67	0,89	1,02	0,99	0,11	0,46	0,11	0,88	0,95	0,90
Suiza (4)	0,66	0,21	-1,75	0,54	0,56	0,61	0,01	0,10	0,12	2,13	2,10	2,57

¹ Principales bancos en cada país por activos totales. Entre paréntesis, número de bancos en los datos de 2010. ² Suma de los costes de personal y otros gastos de operación. ³ Datos del T2 de 2010. ⁴ Excluidos costes de personal.

Fuente: Bankscope. Cuadro V.2

hacia requerimientos de capital y liquidez más estrictos, así como los costes y beneficios para la economía a largo plazo.

Al objeto de examinar los posibles impactos sobre el crédito y la inversión durante el periodo de transición, el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) y el Comité de Basilea crearon el Grupo de Evaluación Macroeconómica (MAG), formado por expertos en modelización macroeconómica de diversos bancos centrales, reguladores nacionales y organismos internacionales. El MAG concluyó que los efectos durante el periodo de transición serán probablemente modestos⁴. Utilizando los resultados medianos del conjunto de modelos analizado y supuestos relativamente conservadores, el grupo estimó que un incremento gradual durante ocho años del coeficiente de capital ordinario a escala mundial hasta un nivel compatible con el cumplimiento de los objetivos acordados daría como resultado un descenso máximo del PIB, en relación con el escenario base, del 0,22% durante 35 trimestres (Gráfico V.3, panel derecho). Lo anterior equivale a una caída, con respecto al escenario base, de la tasa media de crecimiento anual del PIB de 0,03 puntos porcentuales (3 puntos básicos) durante esos 35 trimestres, tras los cuales la tasa de crecimiento volvería a acelerarse acercándose a la previsión de referencia. Los 97 modelos utilizados en el estudio generaron una amplia variedad de impactos estimados. La estimación correspondiente al percentil 20 se traducía en una caída máxima del PIB del 0,1%, que en la correspondiente al percentil 80 era de casi el 0,5%. No obstante, la mayoría de los resultados se concentraba en torno a la mediana, de forma que las sendas estimadas entre los percentiles

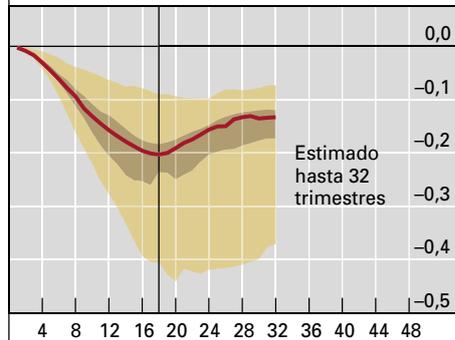
No es probable que el impacto macroeconómico de la transición sea significativo

⁴ Grupo de Evaluación Macroeconómica, *Final Report*, diciembre 2010.

Impacto agregado de un aumento de 1,3 puntos porcentuales en el coeficiente de capital objetivo¹

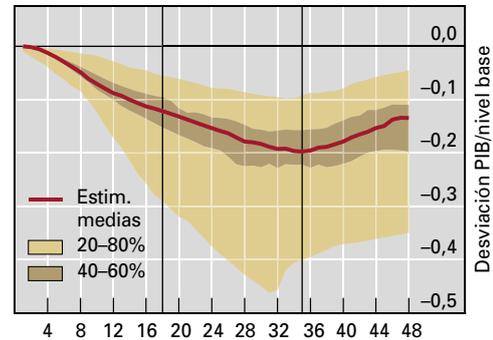
En porcentaje

Implementación en cuatro años²



Trimestres desde comienzo de implementación

Implementación en ocho años³



Trimestres desde comienzo de implementación

Resultados de un conjunto de modelos de previsión macroeconómica que estiman el impacto en el PIB, relativo a previsiones base, cuando el coeficiente del capital ordinario de Nivel 1 (CET1) de los bancos se aumenta en 1,3 puntos porcentuales a lo largo de cuatro años (panel izquierdo) y ocho años (panel derecho). Dicha subida incrementaría el capital ordinario de Nivel 1 del 5,7% de los activos ponderados por riesgo, el nivel que el QIS estima que los principales bancos (del Grupo 1) habrían tenido a finales de 2009 bajo los requerimientos de capital de Basilea III, al 7%, que bajo Basilea III es equivalente a la suma del coeficiente mínimo CET1 y el colchón de conservación de capital. Las áreas sombreadas muestran el rango de sendas estimadas del BPI entre los percentiles 20 y 80 (marrón claro) y los percentiles 40 y 60 (marrón oscuro) para todos los modelos estimados.

¹ Las líneas verticales indican los trimestres 18 y, para el caso de los ocho años, 35. ² Las distribuciones se calculan para los 89 casos utilizados en el *Interim Report* del MAG, excluidos los diseñados para medir el impacto de la propagación internacional. ³ Las distribuciones se calculan para los 97 casos utilizados por el MAG, excluidos los diseñados para medir el impacto de la propagación internacional.

Fuentes: Grupo de Evaluación Macroeconómica (*Macroeconomic Assessment Group*, MAG), *Interim Report*, agosto 2010; MAG, *Final Report*, diciembre 2010. Gráfico V.3

40 y 60 tendían a ser muy semejantes a la previsión mediana. El impacto macroeconómico de los requerimientos de liquidez fue más difícil de estimar, aunque aparentemente también era modesto.

El MAG señaló que quedaba a la entera discreción de los bancos acelerar la aplicación de las reformas respecto al calendario fijado por los supervisores. Los resultados obtenidos con una aplicación de las reformas en el transcurso de cuatro años, en lugar de en ocho (Gráfico V.3, panel izquierdo), implican una caída ligeramente mayor de la tasa media de crecimiento anual del PIB durante un periodo más breve, en concreto una reducción de 5 puntos básicos con respecto al escenario base durante 18 trimestres, seguida de un retorno a la previsión de referencia.

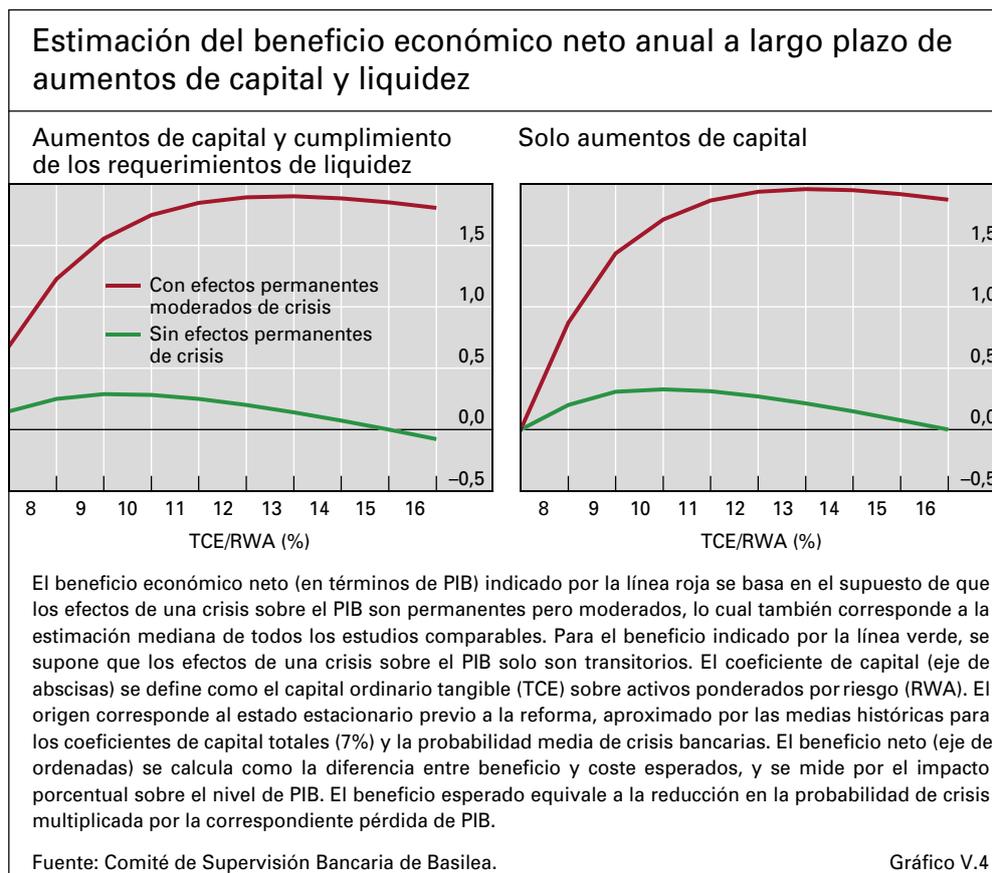
Mientras el MAG analizaba los costes del nuevo marco regulador durante el periodo de transición, un subgrupo del Comité de Basilea examinó el impacto económico a largo plazo (LEI) de las reformas, comparando costes y beneficios. Los costes emanaban principalmente de las mayores tasas de interés de los préstamos asociadas a un coste más elevado de la financiación bancaria⁵. El grupo señaló que este mayor coste derivaba de un supuesto conservador introducido en el análisis, que ignoraba el hecho de que unos

⁵ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, agosto 2010.

balances más solventes deberían reducir los costes de la financiación propia y ajena de los bancos, por lo que al menos se compensaría en parte el coste de mantener una mayor proporción de recursos propios frente a recursos ajenos. Otro supuesto conservador consistía en que cualquier aumento de los costes de la financiación bancaria se transmitiría íntegramente a las tasas de interés de los préstamos. Estos costes se cotejaron frente a una serie de beneficios, incluida una probable reducción de la frecuencia y gravedad de las crisis bancarias. El grupo observó que, históricamente, cualquier país dado sufre en promedio una crisis bancaria cada 20 o 25 años. Las estimaciones de las pérdidas descontadas de PIB acumuladas como resultado de las crisis bancarias difieren enormemente, pero su mediana es del 60% del PIB previo a la crisis. Así, por ejemplo, una reducción de 1 punto porcentual en la probabilidad de una crisis reportaría un beneficio de alrededor del 0,6% del PIB.

El grupo que elaboró el estudio LEI concluyó que, para una amplia gama de requerimientos mínimos de capital⁶, los beneficios a largo plazo de unas mayores exigencias de capital y liquidez superan sustancialmente a los costes (Gráfico V.4). La magnitud de los beneficios depende crucialmente de si, tras una crisis financiera, el PIB finalmente retorna al nivel que habría

A largo plazo, se prevé que los beneficios superarán a los costes



⁶ En el ejercicio LEI se utilizan cocientes de capital calculados con arreglo a las definiciones antiguas, previas a Basilea III, de capital y de activos ponderados por riesgo. Los resultados del QIS sugieren que los actuales cocientes de capital ordinario tangible (TCE) sobre activos ponderados por riesgo (RWA) de los bancos con las definiciones de Basilea III tienden a ser aproximadamente dos tercios de los calculados con los conceptos anteriores. Así pues, las cifras del eje de abscisas del Gráfico V.4 deberán ajustarse en consecuencia.

tenido si no se hubiera producido la crisis (el beneficio representado por las líneas verdes del Gráfico V.4) o bien se traslada permanentemente a una senda inferior (es decir, una reducción relativa permanente, en cuyo caso el beneficio es el representado por las líneas rojas). Si, como concluye la mayoría de los estudios, una crisis conlleva una caída relativa permanente del PIB, el beneficio neto de reducir el riesgo de una crisis debería ser consecuentemente mayor.

En combinación con otros análisis, los estudios LEI y del MAG resultaron fundamentales para que las autoridades adoptasen decisiones informadas, a saber, la prescripción de colchones mínimos relativamente elevados de capital y liquidez de alta calidad, aunque aplicados a lo largo de un dilatado periodo de transición. Ahora que las líneas básicas del marco internacional están definidas en lo esencial, los bancos han comenzado a ajustar sus balances y modelos de negocio a los nuevos requerimientos, al tiempo que el centro de atención en materia de regulación se ha desplazado a una serie de cuestiones complementarias.

Cuestiones pendientes y trabajos futuros

El programa actual de reformas abarca la aplicación de las regulaciones, complementada por una supervisión más intensiva e intrusiva, una regulación y supervisión más exhaustivas de las instituciones financieras de importancia sistémica (SIFI), junto con el desarrollo de mecanismos eficaces de resolución bancaria transfronteriza, así como una mayor atención a las entidades financieras no bancarias y al sistema bancario informal. El Comité de Basilea también está analizando la distinción a efectos reguladores entre las carteras de inversión y de negociación.

Aplicación

Las normas de Basilea III requieren una aplicación oportuna y consistente en todo el mundo. Todos los países miembros del Comité de Basilea deben ahora trasponer los textos de Basilea III a sus respectivas normativas legales y reglamentarias a tiempo de cumplir la fecha límite de 2013.

El Comité y su órgano de vigilancia, formado por Gobernadores y Jefes de Supervisión, han insistido en que la introducción de las nuevas normas se hará de forma tal que no entorpezca la recuperación económica. A tal efecto, han decidido un calendario de aplicación escalonada (Gráfico V.1). Por ejemplo, las mejoras de julio de 2009 que refuerzan el capital regulador y los requerimientos de comunicación de información deberán entrar en vigor antes de que finalice 2011. Los propios requerimientos de Basilea III comienzan a surtir efecto a comienzos de 2013, con un periodo de adaptación progresiva que concluye en 2019. Este marco temporal incluye un periodo de observación para examinar las repercusiones de las normas de liquidez sobre los bancos individuales, el sector bancario y los mercados financieros, con vistas a corregir cualquier consecuencia no intencionada. Del mismo modo, el Comité evaluará el impacto del coeficiente de apalancamiento sobre los modelos de negocio durante el periodo de transición a fin de cerciorarse de que logra sus objetivos.

Basilea III se aplicará de forma escalonada a fin de no entorpecer la recuperación económica

Se vigilará el impacto de las nuevas normas, paliando sus consecuencias imprevistas

Como todas las normas del Comité de Basilea, Basilea III establece unos requerimientos *mínimos*, con un calendario durante el periodo de transición que estipula las fechas límite para aplicar las nuevas normas. Los países deberán seguir un ritmo de adopción más rápido si sus bancos son rentables y capaces de aplicar las normas sin perjudicar la disponibilidad de crédito. No deberá permitirse que los bancos aumenten sus distribuciones de capital simplemente porque la fecha límite para aplicar las normas mínimas esté aún lejana, en especial si existen señales de crecientes riesgos y desequilibrios macroeconómicos. Así pues, los bancos también deben, por su parte, comenzar a planificar y a prepararse.

Las jurisdicciones y los bancos deben comenzar a planificar Basilea III

Basilea III constituye el núcleo de la respuesta reguladora a los problemas puestos de manifiesto por la crisis financiera. El aplazamiento o debilitamiento de los acuerdos pondría en peligro la estabilidad financiera y la solidez de la recuperación a largo plazo. Es fundamental la aplicación íntegra, oportuna y coherente de *todas* las normas relevantes por parte de los bancos, junto con la rigurosa exigencia de cumplimiento por parte de los supervisores. A la larga, tanto el sector público como el privado se beneficiarán de un sistema financiero más estable.

Es necesaria una aplicación íntegra, oportuna y coherente

Supervisión más intensiva e intrusiva

La aplicación de las normas deberá complementarse con una supervisión sólida y reforzada de los bancos individuales. Se requiere una supervisión sólida para garantizar que los bancos operan con niveles de capital, colchones de liquidez y prácticas de gestión del riesgo acordes con los riesgos asumidos. Asimismo, deberá hacer frente a las implicaciones de la innovación financiera o a los riesgos del arbitraje regulatorio que la regulación es incapaz de captar plenamente y, en líneas más generales, dar respuesta a las repercusiones de los riesgos emergentes y los desarrollos económicos en cada entidad individual. Las autoridades nacionales deberán llevar a cabo una supervisión más intensiva e intrusiva, especialmente de los bancos de mayor dimensión y complejidad. También será importante reforzar las dimensiones micro y macroprudencial de la supervisión, así como su mecanismo de interacción.

Los supervisores necesitan enfoques micro y macroprudenciales

En particular, conforme avance la aplicación del proceso de examen supervisor de Basilea II (esto es, el Pilar 2), el Comité de Basilea promoverá la adopción de unas mejores prácticas supervisoras.

Instituciones financieras de importancia sistémica

Reducir los riesgos planteados por las instituciones financieras de importancia sistémica en el contexto mundial (instituciones financieras de importancia sistémica mundial o G-SIFI) constituye una tarea de alta prioridad para la comunidad reguladora internacional. Basilea III mejora la calidad y cantidad del capital de todos los bancos, pero no da plena respuesta a las externalidades o efectos indirectos que generan las G-SIFI. Así pues, se precisan instrumentos de política adicionales.

El tratamiento de las SIFI requiere instrumentos de política adicionales...

En noviembre de 2010, el FSB presentó un marco de política para estas instituciones. En él se recomienda que las G-SIFI dispongan de una mayor capacidad de absorción de pérdidas, para reflejar los mayores riesgos que

... incluidos unos mayores requerimientos de capital...

plantean sobre el sistema financiero mundial, y que estas instituciones estén sujetas a unos planes de resolución más intensivos y coordinados con el fin de reducir la probabilidad y el impacto de su quiebra. Estas recomendaciones contribuirán a garantizar que las G-SIFI puedan liquidarse o entrar en resolución sin desestabilizar el sistema financiero o exponer al contribuyente al riesgo de pérdidas. Además, el FSB reclama una mejora de la supervisión de las SIFI que sea más intensiva y eficaz que en el pasado.

El Comité de Basilea ha elaborado indicadores cuantitativos y elementos cualitativos para identificar las G-SIFI y continúa las labores de calibración de la capacidad adicional de absorción de pérdidas de que deberían disponer, que habrá de financiarse con alguna combinación de capital ordinario y capital contingente. Durante los próximos meses, el Comité proseguirá estos trabajos en estrecha colaboración con el FSB.

Mayor eficacia de los mecanismos de resolución bancaria transfronteriza

... y unos
mecanismos de
resolución de
mayor calidad y
mejor coordinados

La mayor capacidad de absorción de pérdidas de las G-SIFI y su eficaz resolución son instrumentos complementarios, pero ninguno de ellos es suficiente en sí mismo. La crisis financiera también puso de relieve la importancia de una gestión eficaz de las crisis transfronterizas. El alcance, la escala y la complejidad de las operaciones financieras internacionales se ampliaron a un ritmo sin precedente en los años previos a la crisis, mientras que las herramientas y técnicas para la gestión de resoluciones bancarias transfronterizas apenas evolucionaron. Con la crisis, ciertos acontecimientos revelaron deficiencias en los mecanismos de intervención y, en numerosos países, la falta de instrumentos de resolución adecuados. Las medidas adoptadas para la resolución de instituciones transfronterizas durante la crisis tendieron a ser *ad hoc*, con carácter urgente y dependieron de un significativo respaldo público.

En marzo de 2010, el Comité de Basilea publicó recomendaciones para reforzar las potestades nacionales de resolución y su aplicación transfronteriza. Las recomendaciones abarcaron también los planes de contingencia individuales que debían aplicar los bancos y las autoridades de origen y de acogida. El contagio puede reducirse mediante mecanismos de mitigación de riesgos como acuerdos de compensación, sistemas de aportación de activos de garantía y utilización de entidades de contrapartida central reguladas. Estas y otras medidas contribuirían a limitar el impacto sobre el mercado de una quiebra bancaria. Las recomendaciones deberán sentar las bases de planes prácticos y creíbles que promuevan la resistencia en periodos de graves dificultades financieras y faciliten una resolución rápida en caso necesario.

Con base en estas recomendaciones, el Comité de Basilea y el FSB vienen evaluando los progresos a escala nacional y supranacional en las mejoras que potencien la capacidad de las autoridades para gestionar y resolver instituciones financieras en dificultades de forma que se minimicen las distorsiones sobre el sistema financiero. Ambos organismos están examinando diferentes modificaciones legales y de política que permitan a las autoridades afrontar futuras necesidades de gestión de crisis y resolución bancaria.

Otros sectores y entidades del sistema financiero

El refuerzo de la regulación de las SIFI requiere también tener en cuenta las diferencias entre sectores financieros. El FSB analizará la coherencia de las diferentes medidas de regulación y posibles incongruencias o contradicciones entre las normas. Por ejemplo, se requieren estudios más profundos para evaluar la importancia sistémica de las compañías de seguros y su papel en la estabilidad financiera. Las características del riesgo de las compañías de seguros suelen diferir mucho de las de los bancos, en especial en cuanto a liquidez. Los balances de las compañías aseguradoras también difieren considerablemente por países, por ejemplo, en términos de exposición a los mercados bursátiles (Gráfico V.5, panel izquierdo). Salvo casos poco habituales como el de American International Group (AIG) y las aseguradoras *monoline*, estas instituciones han demostrado en general su capacidad de reacción durante la crisis financiera (Gráfico V.5, panel derecho).

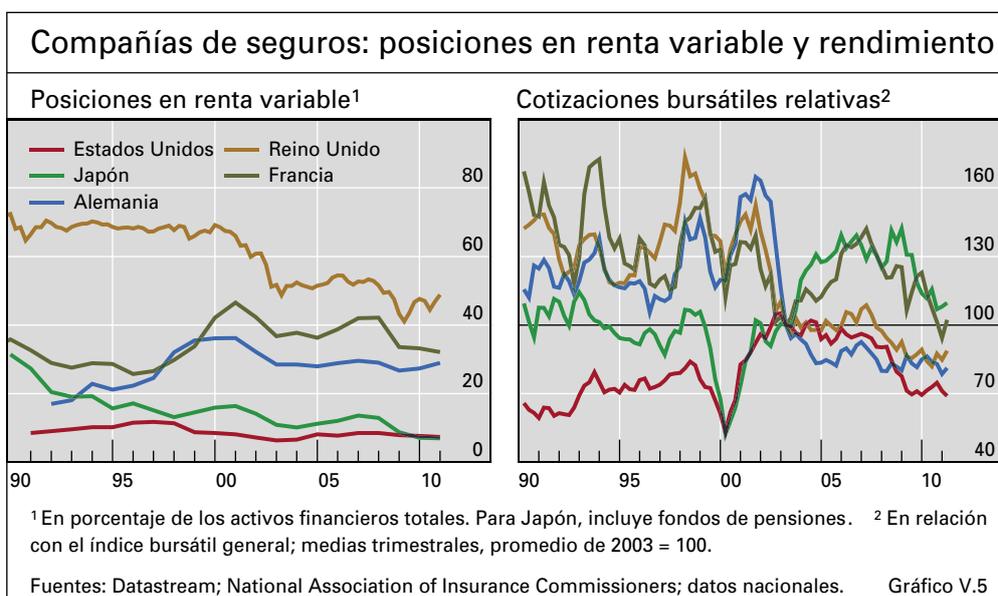
Análisis de la importancia sistémica de las compañías de seguros

Los *hedge funds* son otro ejemplo de conjunto de entidades cuyos instrumentos y objetivos de regulación difieren notablemente de los adecuados para el sector bancario. Pese a las importantes pérdidas en sus inversiones y a las cuantiosas retiradas de fondos sufridas durante la crisis, los activos y el apalancamiento del sector de *hedge funds* se han mantenido básicamente estables en el periodo posterior a la crisis (Gráfico V.6).

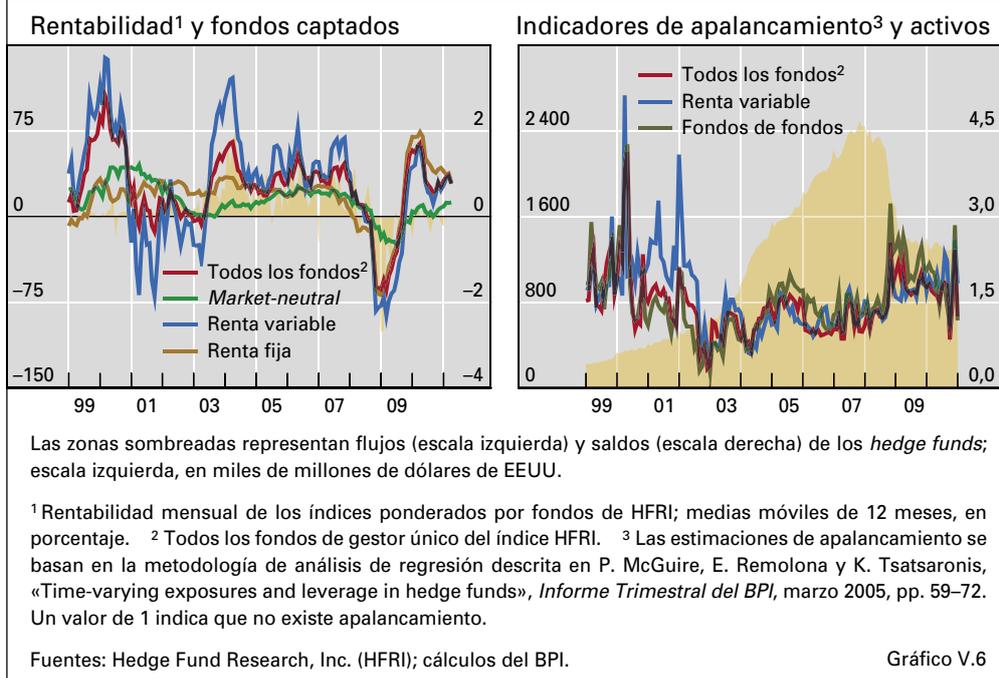
Sector bancario informal

El sector bancario informal hace referencia a la intermediación crediticia que tiene lugar fuera del sistema bancario tradicional e implica una transformación de plazos o de liquidez. Algunos ejemplos son las actividades de los fondos del mercado monetario, el préstamo realizado por entidades financieras no reguladas, la emisión por entidades y vehículos especiales de financiación de pagarés de empresa garantizados con activos a más largo plazo, así como la financiación de actividades de titulización en los mercados de operaciones con pacto de recompra (*repo*). No obstante, el sistema bancario informal

La banca informal también plantea problemas de riesgo sistémico...



Hedge funds: tamaño, rentabilidad y apalancamiento



guarda una estrecha relación con el sistema regulado. Los grandes bancos suelen obtener importantes beneficios en sus actividades de banca informal y mantienen riesgos de crédito y operacionales, directos e indirectos, contraídos mediante líneas de negocio tales como la originación de créditos, mejoras crediticias, líneas de liquidez de respaldo, servicios de intermediación, inmovilización de activos (*warehousing*) y seguros de crédito.

El sector bancario informal puede desarrollar valiosas funciones, como facilitar la concesión de crédito a ciertos sectores y ofrecer a bancos e inversores una gama de vehículos para la gestión de los riesgos de crédito, liquidez y de vencimiento. No obstante, la crisis financiera puso de manifiesto que la banca informal también puede plantear una serie de riesgos para el conjunto del sector financiero, algunos de los cuales (como los relacionados con las exposiciones de los bancos a través de pólizas de crédito) están siendo tratados mediante mejoras en la regulación bancaria e iniciativas como una regulación más rigurosa de las agencias de calificación crediticia y de los fondos del mercado monetario. Otros aspectos son más difíciles de tratar, especialmente los que exigen un alto grado de coordinación entre agencias reguladoras, dentro y fuera de las fronteras nacionales. Por ejemplo, evaluar el alcance de un desajuste de liquidez en un vehículo especial de inversión patrocinado por un banco podría exigir la participación de los reguladores bancarios y del mercado de valores de diversas jurisdicciones.

Otra lección de la crisis ha sido la necesidad de vigilar las actividades del sistema bancario informal, a fin de que las autoridades y los participantes en los mercados comprendan y anticipen en mayor medida la acumulación de riesgos sistémicos. Por ejemplo, durante los años previos a la crisis, los fondos del mercado monetario de Estados Unidos fueron importantes proveedores

... que pueden paliarse subsanando las carencias en los datos y en los marcos reguladores...

... y con una vigilancia reforzada

de financiación a los bancos europeos. Como resultado, las distorsiones en el sector de fondos del mercado monetario estadounidense tras la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 repercutieron en la financiación de la banca europea, así como en los mercados de *swaps* de divisas, ya que los bancos habían utilizado estos instrumentos para permutar la financiación recibida en dólares por fondos en moneda local. Los actuales marcos estadísticos no ofrecen información apropiada para evaluar estos riesgos (Capítulo VI).

Es preciso reducir las amenazas que la banca informal representa para la estabilidad financiera. En primer lugar, hay que mejorar la información publicada sobre entidades individuales y los marcos estadísticos que dan cobertura al conjunto del sistema, para garantizar el adecuado seguimiento de la acumulación de riesgos. La mejora de los datos debe ir acompañada de la vigilancia periódica de los indicadores que faciliten información sobre la naturaleza y ubicación de los posibles riesgos sistémicos. En segundo lugar, es necesario identificar y subsanar las deficiencias en la regulación, al objeto de reducir acumulaciones peligrosas de apalancamiento y de desajustes de vencimientos y liquidez, cualquiera que sea su ubicación en el sistema financiero. La aplicación coherente en las diferentes entidades y actividades de normas que mitigan estos riesgos reducirán las oportunidades de arbitraje regulatorio. El carácter mundial de numerosas actividades bancarias informales reclama la coordinación internacional de estas tareas. A instancias del G-20, el FSB prevé publicar recomendaciones sobre estas cuestiones en el transcurso de 2011.

La coordinación internacional será esencial

Otras iniciativas en materia de regulación y supervisión

La crisis financiera ha puesto de relieve deficiencias sustanciales en el marco de capital regulador vigente aplicable al riesgo de mercado y a las actividades de negociación. Las mejoras del marco de capital regulador introducidas en julio de 2009 paliaron los defectos más apremiantes. En la actualidad, el Comité de Basilea acomete un examen fundamental del marco aplicable a la cartera de negociación, previéndose que sus resultados sean sometidos a consulta pública a finales de 2011.

Examen fundamental del marco de la cartera de negociación

Los interrogantes clave son: cómo eliminar las oportunidades de arbitraje entre la cartera de inversión y la cartera de negociación, cómo definir las actividades de negociación y cómo identificar los riesgos en las carteras de negociación (y posiblemente el riesgo más general de mercado). En el actual régimen, las posiciones en la cartera de inversión están sujetas a requisitos de capital adicionales en relación con el riesgo de crédito (a través del marco del riesgo de crédito de Basilea II), así como al riesgo de tipo de cambio y de materias primas (a través del marco de riesgo de mercado). Las posiciones en la cartera de negociación están sujetas a requisitos de capital adicionales en relación con los riesgos de tasa de interés, de tipo de cambio, de exposición a renta variable y de materias primas (a través del marco de riesgo de mercado).

El sistema financiero en evolución

Los bancos han reanudado la asunción de riesgo...

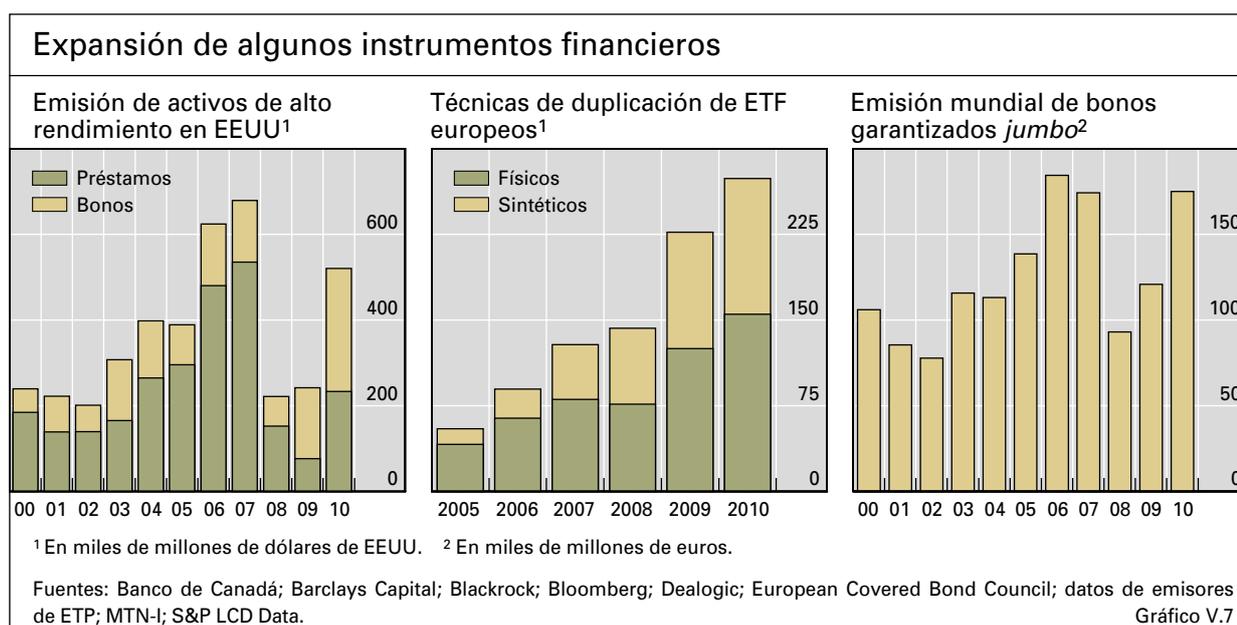
La aplicación del nuevo marco regulador está siendo simultánea a la influencia de otros factores que están conformando el sistema financiero tras la crisis. Los participantes en los mercados han reanudado la asunción de riesgo, según se aprecia en la fortaleza de los mercados de deuda y bursátiles (Gráfico I.1), los mayores flujos de capital hacia economías emergentes (Gráfico I.2) y la recuperación de la emisión de deuda de alta rentabilidad (Gráfico V.7, panel izquierdo). También se observa un rebrote de la innovación financiera, visible en el desarrollo de instrumentos financieros tales como fondos cotizados en bolsa sintéticos (ETF) (Gráfico V.7, panel central) y vehículos especiales de inversión referenciados a materias primas (Gráfico IV.B). A corto plazo, la reasunción de riesgo y la innovación en diversas dimensiones planteará un problema importante a las autoridades conforme decidan si utilizar, y de qué forma, los instrumentos a su alcance para dar respuesta a las principales amenazas para la estabilidad financiera.

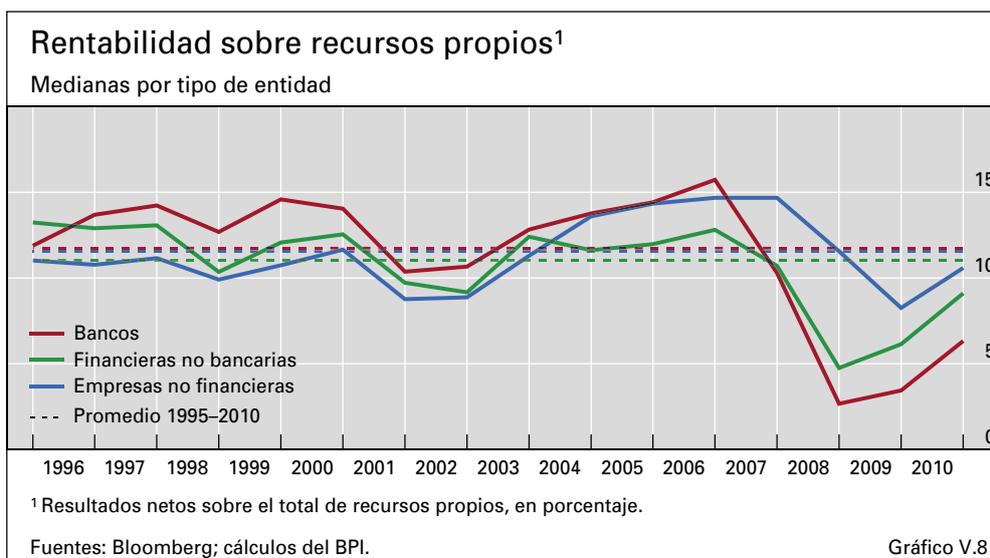
... y comenzado a modificar sus modelos de negocio...

Con una perspectiva temporal más amplia, bancos y otras instituciones financieras han comenzado a modificar sus modelos de negocio. Como se señaló anteriormente, los niveles de capital han aumentado sobre todo a través de la acumulación de beneficios no distribuidos. Numerosos bancos han comenzado a implantar estructuras de financiación más estables y resistentes, a mejorar la comunicación de información sobre sus riesgos y a ejercer mayor control sobre sus costes. Estos cambios no solo responden al mayor rigor de los marcos prudenciales, sino también a la mayor concienciación de la dirección, los accionistas y las contrapartes de los bancos sobre los riesgos de las entidades individuales y su sensibilización hacia ellos.

... aunque deberán reducir sus objetivos de rentabilidad sobre recursos propios...

Esta evolución de los modelos de negocio bancario necesariamente se traducirá en unas rentabilidades sobre recursos propios (ROE) más reducidas y estables, ya que los balances bancarios incorporarán menos riesgo. Sin



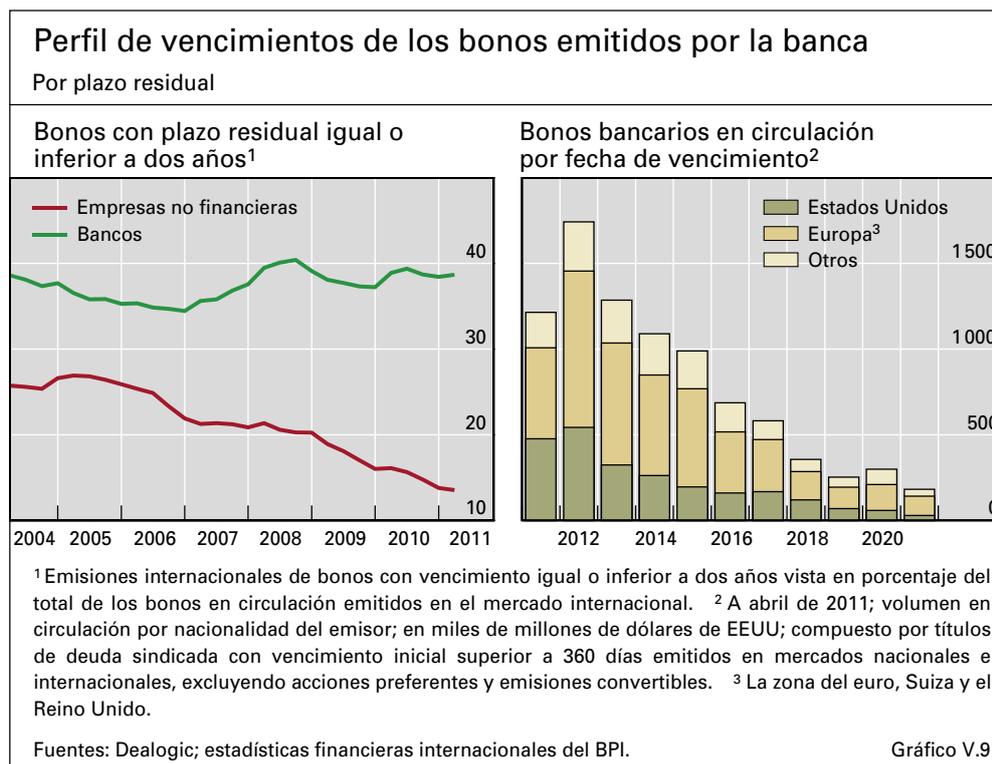


embargo, aún no es evidente que la dirección y los accionistas de los bancos hayan actuado en consecuencia, revisando sus ROE objetivo. En los años previos a la crisis, muchos bancos perseguían una ROE del 20% o superior, aunque el sector bancario mundial en su conjunto obtuvo una ROE mediana del 15–16% (Gráfico V.8). Las ROE de bancos y entidades financieras no bancarias sufrieron bruscas caídas durante la crisis, indicativas de que los elevados niveles previos procedían realmente del mayor apalancamiento y del riesgo asumido, parcialmente ocultos en aquellos momentos (Capítulo VI, 80º Informe Anual del BPI). En horizontes temporales más dilatados, las instituciones financieras han tendido a obtener ROE del 11–12%, cercanas a la media de las empresas no financieras. Unas ROE inusualmente altas en el sector financiero probablemente indican acumulación de riesgo, especialmente si se observa un aumento simultáneo de las ROE de numerosas instituciones.

Los modelos de negocio bancario también han evolucionado en materia de estructuras y estrategias de financiación. A corto plazo, es probable que los bancos centrales retiren los fondos extraordinarios que inyectaron en los mercados mayoristas durante la crisis, mientras que los plazos de vencimiento de la financiación bancaria se mantienen reducidos de forma que numerosos bancos están expuestos a sustanciales necesidades de refinanciación a corto plazo (Gráfico V.9). En varias economías avanzadas, los bancos han logrado financiarse durante años a tasas de interés muy bajas, quedando potencialmente expuestos a un aumento de esas tasas y dando lugar a una exposición del conjunto del sistema frente al riesgo de tasa de interés.

Con respecto a las tendencias a más largo plazo, la mayor percepción de los riesgos de liquidez en la financiación de las entidades bancarias por parte de los inversores en renta fija se ha traducido en un aumento de la emisión de bonos garantizados (*covered bonds*) (Gráfico V.7, panel derecho). El auge de los bonos garantizados también refleja la incertidumbre sobre la posición de los acreedores sin garantías ante posibles revisiones de los marcos de resolución. Algunas jurisdicciones que carecían previamente de estos instrumentos de financiación han decidido implantar marcos jurídicos que

... y hacer frente a sus necesidades de financiación a corto y largo plazo



regulen la emisión de bonos garantizados o están considerando la posibilidad de hacerlo.

Los marcos reguladores serán más eficaces en la medida en que respalden y refuercen los aspectos de estas tendencias más favorables a la estabilidad financiera, paliando simultáneamente cualquier efecto secundario potencialmente desestabilizador. Por ejemplo, el mayor énfasis de Basilea III en el capital ordinario refleja y consolida la mayor atención prestada al capital de alta calidad por inversores y contrapartes de los bancos. Otro ejemplo son los bonos garantizados: la mayor emisión de estos instrumentos deberá ir acompañada de una información mejorada sobre las cargas que con carácter general se constituyen sobre los activos bancarios, a fin de que los acreedores con y sin garantías puedan realizar una evaluación precisa de los riesgos incluidos en el balance.

Resumen

La crisis financiera puso a prueba los sistemas bancarios, y las deficiencias que puso de manifiesto justificaron una respuesta rápida e integral de las autoridades. El Comité de Basilea y el FSB introdujeron una serie de rigurosas medidas de carácter internacional, coronadas por el marco de Basilea III publicado en diciembre de 2010. La crisis puso de relieve que el riesgo puede transmitirse por canales imprevistos. Así pues, aunque Basilea III constituye la respuesta reguladora a las lecciones ofrecidas por la reciente crisis financiera, su diseño persigue ante todo potenciar la resistencia de todos los bancos, con independencia de su complejidad y tamaño, y en todas las jurisdicciones.

Además, si bien el programa de reforma reguladora internacional impondrá algunos costes durante el periodo de transición, los rigurosos análisis elaborados por el Comité de Basilea, el FSB y el BPI muestran que la inversión a medio y largo plazo necesaria para aumentar la resistencia del sistema bancario reportará unos beneficios muy superiores a los costes. Los bancos ya han iniciado su ajuste a los nuevos requerimientos, aunque también han vuelto a asumir niveles de riesgo más elevados.

La primera fase de la reforma reguladora mundial se centró en alcanzar un acuerdo internacional para reforzar la solidez de los marcos de política. La siguiente fase consiste en la aplicación plena y oportuna de las nuevas normas internacionales y de todas las demás reglas prudenciales. Será necesaria una supervisión más intensiva e intrusiva que permita garantizar que los bancos aplican esas normas y que la exigencia de su cumplimiento en todas las jurisdicciones se lleva a cabo de forma coordinada y consistente.

Siguen aplicándose respuestas de política a las debilidades reveladas por la crisis. Las cuestiones pendientes incluyen el tratamiento de las instituciones de importancia sistémica, el diseño de mecanismos más eficaces de resolución bancaria transfronteriza y afrontar los riesgos asociados a las actividades del sistema bancario informal. Estas cuestiones serán las protagonistas de la siguiente fase de la reforma reguladora internacional.