



Basilea III: hacia un sistema financiero más seguro

Discurso pronunciado por Jaime Caruana

Director General del Banco de Pagos Internacionales

con motivo de la 3ª Conferencia Internacional de Banca

Madrid, 15 de septiembre de 2010

Introducción

Me gustaría comentar el acuerdo internacional recientemente alcanzado en Basilea para fortalecer la regulación financiera. Como saben, el Banco de Pagos Internacionales (BPI) ha auspiciado una larga serie de reuniones internacionales. El 12 de septiembre, el Grupo de Gobernadores y Jefes de Supervisión, que es el órgano de gobierno del Comité de Basilea, anunció mayores requerimientos de capital internacionales para la banca comercial. Este anuncio se produce tras el acuerdo alcanzado en julio en torno al diseño general del paquete de reformas sobre capital y liquidez. En conjunto, ambas reformas se conocen como "Basilea III".

Basilea III supone un refuerzo fundamental, y en algunos casos un cambio radical, de las normas internacionales de capital. Junto con la introducción de un estándar de liquidez internacional, las nuevas normas de capital conforman el núcleo del plan de reforma del sistema financiero mundial, y se presentarán en la cumbre de Líderes del G-20 en Seúl en noviembre.

Aun siendo importante, el acuerdo del pasado fin de semana no fue ni el primero ni el último en el programa de reformas del Comité de Basilea. Desde el estallido de la crisis financiera en 2007, se ha avanzado significativamente, pero todavía queda mucho por hacer. Basilea III es por tanto una pieza clave, pero no la única, del programa mucho más amplio coordinado por el Consejo de Estabilidad Financiera para construir un sistema financiero más seguro y resistente a tensiones.

Permítanme puntualizar, no obstante, que la mejora de la regulación resulta esencial, pero no es suficiente, no es más que una pieza del puzzle. La promoción de la estabilidad financiera exige un marco de política amplio, en el que la política prudencial es sólo uno de sus componentes. Otro elemento son las políticas macroeconómicas, ya sea monetaria o fiscal, que son clave para el fomento de la estabilidad financiera, como viene defendiendo desde hace tiempo el BPI. Un tercer elemento clave es la disciplina de mercado. La crisis ha confirmado la importancia de una supervisión bancaria eficaz para garantizar la plena aplicación de las políticas prudenciales, evitar el riesgo moral que plantean las instituciones "demasiado grandes para quebrar" y promover prácticas rigurosas de gestión del riesgo y una divulgación adecuada. Y por supuesto, otro componente de ese puzzle es el sector financiero, incluidos bancos, accionistas, inversores y otros participantes del mercado. La crisis puso de manifiesto una serie de deficiencias que el sector privado debe resolver, en ámbitos como el buen gobierno, la gestión del riesgo y la debida diligencia.

Sin duda, la cooperación internacional es la base sobre la que se asientan todos estos elementos. Una característica clave del proceso del G-20 es la importancia que concede a la adherencia universal a los objetivos de estabilidad financiera y crecimiento económico sostenible. Cabe destacar que las normas regulatorias de Basilea III han sido desarrolladas



por la comunidad *internacional* de 27 jurisdicciones pertenecientes al Comité de Basilea, representada por 44 bancos centrales y autoridades supervisoras.

Ahora quisiera abordar los aspectos más destacados de las nuevas normas de capital. A riesgo de simplificar en exceso, me gustaría enfatizar que la implementación de Basilea III implicará:

- (1) mejorar considerablemente la calidad del capital bancario;
- (2) elevar de forma significativa el nivel exigido de capital;
- (3) reducir el riesgo sistémico; y
- (4) conceder suficiente tiempo para una transición suave hacia el nuevo régimen.

1. Mejora de la calidad del capital

En primer lugar, Basilea III mejorará considerablemente la calidad del capital bancario. La “calidad” es un concepto clave que suele olvidarse en favor de la “cantidad” de capital regulatorio exigido en Basilea II. Aunque el acuerdo alcanzado el 12 de septiembre sobre el calibrado de las nuevas normas ha recibido enorme atención, fue el acuerdo de julio sobre el *diseño* del marco el que allanó el terreno para su calibrado. La nueva definición de capital es tan importante como su nuevo nivel más elevado, y supuso un paso adelante esencial, ya que era imperativo definir la composición del capital antes de ajustar su nivel. Un capital de mejor calidad supone mayor capacidad de absorber pérdidas, lo que a su vez se traduce en bancos más fuertes, capaces de aguantar mejor los periodos de tensión.

¿Cuáles son los nuevos requerimientos de capital? Un aspecto fundamental es el mayor énfasis en lo que se conoce como “capital ordinario o básico”, es decir, el componente de mayor calidad dentro del capital de cada banco. Con las normas vigentes, al menos la mitad del capital regulatorio de los bancos debe ser de Nivel 1, y el resto se compone de elementos con menor capacidad de absorber pérdidas. A su vez, la mitad del capital de Nivel 1 debe ser capital básico. El resto también es relativamente de alta calidad, pero no tanto como las acciones ordinarias o los beneficios no distribuidos. El énfasis de Basilea III en el capital ordinario hace mayor hincapié en el requerimiento mínimo para el capital de mayor calidad.

Además, la definición del capital ordinario o básico es ahora más estricta. Con el sistema actual, algunos tipos de activos de calidad cuestionable se deducen del cómputo de la base de capital (es decir, la suma del capital de Nivel 1 y 2), pero con Basilea III estas deducciones serán más rigurosas, ya que se aplicarán directamente al capital ordinario. De este modo se refuerza sustancialmente la definición del componente de mayor calidad del capital bancario. Aún más, la nueva definición de capital de Nivel 1 también se ha reforzado para incluir ahora capital ordinario y otros instrumentos financieros admisibles en base a criterios más estrictos.

Al mejorar la calidad del capital, Basilea III aumentará considerablemente la capacidad de los bancos para absorber pérdidas. Con Basilea II, los requerimientos mínimos para el capital ordinario y el capital de Nivel 1 son del 2% y el 4% respectivamente, mientras que con la nueva definición, esos niveles de capital sólo supondrían aproximadamente el 1% y el 2% respectivamente para un banco representativo con actividad internacional. Las nuevas normas implican que, si el resto de factores permanece igual, los bancos tendrán que elevar su componente de capital ordinario para cumplir los requerimientos mínimos.



2. Más capital

Ahora bien, no basta con tener *mejor* capital, también se necesita *más* capital en el sector bancario, como la crisis se encargó de demostrar. Es por ello que el órgano de gobierno del Comité de Basilea ha acordado elevar los requerimientos de capital.

Un elemento clave de Basilea III es el aumento del capital ordinario mínimo obligatorio hasta el 4,5%. Este nivel es mucho más alto que el 2% contemplado en Basilea II, que como ya he dicho equivaldría aproximadamente al 1% para un banco representativo cuando el capital se calcula con la nueva definición más estricta.

Asimismo, el requerimiento mínimo para el capital de Nivel 1 se elevará hasta el 6%, frente al 4% en la normativa actual.

Además, los bancos deberán mantener un “colchón de conservación” del 2,5% del capital ordinario para poder hacer frente a futuros periodos de tensión. El incumplimiento de esta exigencia tiene consecuencias directas: conforme el capital bancario se acerque al mínimo requerido, se irá restringiendo la distribución de beneficios del banco (ej. dividendos, recompra de acciones, bonificaciones) hasta que se reponga el capital. Esto ayudará a que el banco pueda disponer de capital suficiente para respaldar sus operaciones en los periodos de tensión. Así pues, en total los bancos deberán mantener en situaciones normales al menos un 7% de capital ordinario. A esto se añaden un “colchón anticíclico” al que me referiré más adelante.

Hasta ahora, solo he hablado del nivel de capital, es decir, el numerador de los coeficientes de capital, pero no hay que perder de vista la base de activos sobre la que se compara. En este frente, los avances han sido significativos. En 2009, el Comité de Basilea elevó el nivel de capital exigido para la cartera de negociación y para productos estructurados complejos, y los nuevos requerimientos entrarán en vigor antes de 2012.

Por último, estos requerimientos de capital basados en el riesgo se complementarán con un coeficiente de apalancamiento ajeno al riesgo, que ayudará a evitar la excesiva acumulación de apalancamiento en el sistema, complementará a los requerimientos basados en el riesgo y mitigará el riesgo de los modelos. En enero de 2013 comenzará a probarse un coeficiente de apalancamiento mínimo del 3% para el capital de Nivel 1, es decir, la relación entre el capital de Nivel 1 (calculado con la definición más rigurosa de Basilea III) y los activos totales del banco no ponderados por riesgo más las exposiciones fuera de balance. Este periodo de prueba permitirá al Comité comprobar la evolución de los coeficientes de apalancamiento actuales a lo largo del ciclo económico, el impacto que esta evolución puede tener en sus modelos de negocios y cómo este coeficiente interactúa con los requerimientos basados en el riesgo.

En concreto, la nueva norma internacional de capital bancario se elevará sustancialmente en los próximos años. Quiero hacer hincapié en que estas normas fijan el mínimo para el capital que los bancos deben mantener, pero como hasta ahora, es importante que los bancos mantengan suficiente capital por encima de esos mínimos, dependiendo de su perfil de riesgo, modelos de negocio, entorno económico, etc. Así pues, seguirá siendo esencial la discrecionalidad de los supervisores nacionales a la hora de exigir una base de capital más rigurosa bajo el Segundo Pilar, así como una implantación más rápida de las normas.

3. Una dimensión macroprudencial para afrontar riesgos sistémicos

El tercer elemento clave del nuevo marco de capital regulatorio es que proporciona una dimensión macroprudencial para hacer frente a riesgos sistémicos, es decir, el riesgo de alteraciones del sistema financiero capaces de desestabilizar la macroeconomía. Aunque el refuerzo de la base de capital de los bancos hará más fuerte al sistema bancario, no basta con centrarse en las entidades a título individual, ya que el riesgo del sistema en su conjunto



es mayor que la suma de los riesgos de cada entidad, como ha quedado de manifiesto durante la crisis financiera de 2007. En el BPI, creemos que para limitar con eficacia el riesgo sistémico hay que combatir en dos grandes frentes. El primero es reducir la prociclicidad, es decir, la tendencia del sistema financiero a amplificar los altibajos de la economía real. El segundo es tener en cuenta las interconexiones y exposiciones comunes entre instituciones financieras, especialmente para aquellas que se consideran de importancia sistémica.

Basilea III representa en este sentido un giro fundamental en el diseño de la regulación financiera. La necesidad consciente de complementar la supervisión financiera a nivel micro con la dimensión macroprudencial es algo que, en mi opinión, hasta ahora no había encontrado cabida en la regulación financiera.

En cuanto a la prociclicidad, Basilea III promueve la acumulación de capital en los buenos momentos para disponer de él en los periodos de tensión. En primer lugar, como ya he mencionado, el nuevo requerimiento de capital ordinario pasa a ser del 7%, incluyendo un colchón de conservación de capital del 2,5%. Su propósito es asegurar que los bancos mantengan una reserva de capital que sirva para absorber pérdidas durante periodos de tensión y evitar así que su capital caiga por debajo del mínimo obligatorio. Esto reducirá la posibilidad de que se produzca un círculo vicioso de pérdidas y recortes de crédito en comparación con las normas anteriores.

En segundo lugar, un elemento clave de Basilea III para limitar la prociclicidad será el colchón de capital anticíclico, que se ha calibrado en un rango del 0–2,5%. Este capital se dotará cuando las autoridades nacionales consideren que el crecimiento crediticio agregado está agravando el riesgo sistémico, y se liberará en las fases bajistas del ciclo. De este modo, se reduciría por ejemplo el riesgo de que el crédito disponible pueda verse restringido por los requerimientos de capital regulatorio. Su intención es por tanto mitigar la prociclicidad y atenuar el impacto de los altibajos del ciclo financiero.

Aparte de reducir la prociclicidad, Basilea III también permitirá un mejor tratamiento del riesgo sistémico derivado de las interconexiones y exposiciones comunes entre instituciones individuales. El principio fundamental en este sentido es asegurar que las normas se calibran con respecto a la contribución de cada institución al riesgo del sistema en su conjunto, no sólo con respecto a su propio riesgo. El FSB y el Comité de Basilea están analizando diversas medidas para aplicar a estas instituciones financieras de importancia sistémicas (SIFIs en inglés). El marco de Basilea III exige que estas instituciones tengan capacidad de absorber pérdidas por encima de lo que dicta la norma. Todavía se están concretando las modalidades para afrontar el riesgo sistémico, pero una posibilidad sería permitir que las autoridades nacionales apliquen recargos de capital sistémicos a las SIFIs.

Basilea III contempla herramientas macroprudenciales concretas que las autoridades nacionales pueden utilizar para establecer requerimientos de capital personalizados con el fin de combatir el riesgo sistémico a lo largo del tiempo y a través de diversas instituciones. Desde esta perspectiva, Basilea III sirve de referencia para el desarrollo de un completo marco macroprudencial que tenga en cuenta ambas dimensiones del riesgo sistémico.

4. Mecanismos de transición

La definición más estrecha del capital, los ratios mínimos considerablemente más elevados y la introducción de una dimensión macroprudencial representan lo que algunos han descrito como refundido histórico de las regulaciones bancarias. Al mismo tiempo, el Comité de Basilea, su órgano de gobierno y los líderes del G-20 han reiterado una y otra vez que las reformas se introducirán de tal forma que no impidan la recuperación de la economía real. Además, se necesita tiempo para trasponer los nuevos estándares internacionales a la legislación nacional. Por todo ello, los Gobernadores y Jefes de Supervisión también



anunciaron el 12 de septiembre una serie de mecanismos de transición para las nuevas normas. Como ya he mencionado, las autoridades nacionales pueden, y de hecho deben, imponer normas más estrictas cuando lo estimen oportuno en vista de sus circunstancias locales y la coyuntura económicas, al tiempo que pueden imponer periodos de transición más cortos si lo consideran adecuado.

La nueva definición de capital se aplicará progresivamente a lo largo de cinco años: los requerimientos se introducirán en 2013 y su implementación definitiva no será hasta finales de 2017. Los instrumentos que ya no puedan considerarse como capital de Nivel 1 distinto del capital ordinario o como capital de Nivel 2 dejarán de reconocerse paulatinamente en un horizonte de 10 años a partir del 1 de enero de 2013.

Volviendo a los requerimientos mínimos de capital, las nuevas normas para **el capital ordinario y el capital de Nivel 1** se aplicarán de forma progresiva a partir de 2013 y entrarán plenamente en vigor a principios de 2015. El calendario será el siguiente¹:

- A comienzos de 2013, los requerimientos mínimos para el capital ordinario y de Nivel 1 pasarán del 2% y el 4% actual al 3,5% y 4,5% respectivamente.
- A partir de 2014, el capital ordinario mínimo deberá ser del 4% y el de Nivel 1 del 5,5%.
- En 2015, se aplicarán los requerimientos definitivos del 4,5% y el 6% respectivamente.

Por su parte, el colchón de conservación del capital, que estará compuesto de capital ordinario y se añadirá al requerimiento mínimo del 4,5%, también se aplicará progresivamente a partir del 1 de enero de 2016, hasta entrar plenamente en vigor el 1 de enero de 2019.

Por último, el coeficiente de apalancamiento también se introducirá por fases. Habrá un periodo de aplicación de paralelo que irá de 2013 a 2017, de modo que su introducción definitiva en el Primer Pilar el 1 de enero de 2018 se hará tras una revisión y calibrado adecuados.

Conclusión

Seguro que coinciden conmigo en que Basilea III supone un hito muy importante. El éxito de este proyecto y de la amplia reforma de la regulación financiera se debe en gran medida a Nout Wellink, Presidente del Comité de Basilea, Jean-Claude Trichet, Presidente del Grupo de Gobernadores y Jefes de Supervisión, y Mario Draghi, Presidente del Consejo de Estabilidad Financiera, que han sido clave en este sentido.

Mucho se ha avanzado en el refuerzo del sistema financiero, pero aún queda mucho por hacer para implementar estas normas internacionales a nivel mundial. Los bancos centrales y las autoridades supervisoras financieras se están volcando con este objetivo y agradecen el pleno apoyo que les brinda el BPI y los grupos internacionales que tienen su sede en él.

En mi discurso de hoy me he centrado en las nuevas normas de capital, pero otro aspecto importante de Basilea III es la introducción de nuevos estándares mínimos de liquidez, que resultan especialmente significativos al no existir ningún instrumento semejante en la actualidad.

¹ El requerimiento de capital total se mantiene en el 8% actual, por lo que no necesita ningún periodo de adaptación.



- El coeficiente de cobertura de liquidez introducido por el Comité, que entrará en vigor el 1 de enero de 2015, promoverá la resistencia de los bancos a corto plazo para hacer frente a posibles perturbaciones de liquidez. Permitirá a los bancos mantener suficientes activos líquidos de elevada calidad para aguantar salidas de efectivo en situaciones de grave tensión a corto plazo definidas por los supervisores.
- El otro estándar mínimo de liquidez introducido en Basilea III es el coeficiente de financiación estable neta. Este requerimiento, que se introducirá como estándar mínimo el 1 de enero de 2018, servirá para evitar desajustes de financiación y para incentivar a los bancos a utilizar fuentes de financiación estables.

En la actualidad, existen diferencias notables entre la gestión internacional del riesgo de liquidez y los regímenes supervisores nacionales sobre liquidez. Así pues, el Comité exigirá procesos de divulgación rigurosos que le permitan vigilar ambos coeficientes durante el periodo de transición, para asegurarse de que actúan e interactúan con está previsto.

Basilea III ofrece por tanto un conjunto de estándares de capital y liquidez que reforzará al sector financiero para hacer frente a periodos de tensión. Antes de concluir, me gustaría recalcar cuatro puntos:

- Primero, Basilea III aporta al sector financiero **más claridad** en el frente regulatorio. En la coyuntura económica y financiera actual todavía amenazante, la incertidumbre es el enemigo a combatir. Eliminar la incertidumbre en torno a la regulación contribuirá significativamente a la recuperación económica en curso.
- Segundo, Basilea III combina mejoras a escala micro y macroeconómica. Por una parte, las nuevas normas mejoran el marco de Basilea II a nivel de instituciones financieras individuales, especialmente mejorando el nivel y calidad del capital. Por la otra, introducen una **dimensión macroprudencial** para promover la estabilidad en el sistema financiero en su conjunto. El objetivo es establecer esquemas de capital adecuados para afrontar la prociclicidad del sistema financiero y el riesgo sistémico. El colchón de capital anticíclico lo activarán las autoridades nacionales dentro de las pautas generales acordadas internacionalmente, dependiendo de las circunstancias específicas de su jurisdicción. Se dispondrá de herramientas para limitar el riesgo sistémico, lo cual hará aún más importante la supervisión efectiva dentro de las jurisdicciones, así como los exámenes internacionales *inter pares* de los mecanismos locales para asegurar la consistencia a nivel internacional. Finalmente, aunque no menos importante, se han sentado las bases de un sólido marco macroprudencial.
- En tercer lugar, el **periodo de transición será suficientemente largo**. La nueva definición de capital, las mayores ponderadores por riesgo y los requerimientos mínimos más elevados supondrán una cantidad significativa de capital adicional. Los mecanismos de transición acordados contribuirán a que el sector bancario pueda cumplir las nuevas normas de capital con un nivel razonable de retención de beneficios y ampliación de capital, mientras sigue canalizando crédito hacia el conjunto de la economía.
- En cuarto y último lugar, debemos **evitar la complacencia**. El sector financiero tendrá tiempo de adaptarse para mantener una adecuada oferta de crédito en la economía y reconstituir sus balances. Tanto bancos como supervisores deberán redoblar sus esfuerzos para fomentar cambios de comportamiento que aseguren una recuperación global sostenida para salir de la profunda crisis financiera. Desde este punto de vista, es obvio que aquellos bancos que ya cumplan los mínimos exigidos pero que aún no alcancen el nivel del colchón de conservación deberán aplicar el principio de conservación. En otras palabras, tendrán que hacer todo lo



posible para alcanzar dicho nivel cuanto antes. Los supervisores, por su parte, deben permanecer alerta y promover activamente la transición hacia los nuevos estándares en la medida que permitan las condiciones específicas de cada banco y las de la economía en general. Para no caer en la complacencia, la disciplina de mercado también es fundamental.

Muchas gracias por su atención.



Marco de capital reforzado: de Basilea II a Basilea III

<i>En porcentaje de los activos ponderados por riesgo</i>	Requerimientos de capital							Añadido macroprudencial	
	Capital ordinario			Capital de Nivel 1		Capital total		Colchón anticíclico	Mayor capacidad de absorber pérdidas para SIFI ¹
	Mínimo	Colchón de conservación	Exigido	Mínimo	Exigido	Mínimo	Exigido	Rango	
Basilea II	2			4		8			
<i>Pro memoria:</i>	<i>Con la nueva definición, equivale al 1% aprox. para un banco internacional representativo</i>			<i>Con la nueva definición, equivale al 2% aprox. para un banco internacional representativo</i>					
Basilea III Nueva definición y calibrado	4,5	2,5	7,0	6	8,5	8	10,5	0–2,5	Recargo de capital para SIFI?

¹ Modalidades aún por definir.