



Un nuevo panorama regulador

Discurso de Nout Wellink

Presidente, Comité de Supervisión Bancaria de Basilea
Presidente, De Nederlandsche Bank

en la 16ª Conferencia Internacional de Supervisores Bancarios
Singapur, 22 de septiembre de 2010

Introducción y antecedentes

Buenos días y bienvenidos a la Conferencia Internacional de Supervisores Bancarios de 2010. Comenzaré dando las gracias a nuestra anfitriona —la Autoridad Monetaria de Singapur—. Deseo expresar mi particular agradecimiento a su Director Gerente, Heng Swee Keat, a su Subdirector, Teo Swee Lian, y a todo el personal por el maravilloso trabajo realizado para organizar y acoger esta ICBS.

Dos breves años han transcurrido desde nuestro último encuentro en Bruselas durante la ICBS de 2008. En mi discurso de apertura en esa Conferencia, utilicé la formación de tormentas y la necesidad de construir diques sólidos como metáforas de la crisis financiera y de la necesidad de una respuesta supervisora enérgica. Esta mañana reflexionaré sobre nuestra respuesta a la reciente tormenta financiera, cuyo diseño pretende protegernos de crisis futuras.

Consideremos el extraordinario panorama financiero contemporáneo a la última ICBS. Sólo en septiembre de 2008:

- Lehman Brothers se declaró en quiebra,
- los otros grandes bancos de inversión estadounidenses se transformaron en conglomerados bancarios,
- Fannie Mae y Freddie Mac fueron nacionalizadas,
- AIG fue rescatada justo al borde del colapso,
- Fortis, el conglomerado financiero, fue desmembrado y vendido,
- el mayor banco comercial de Islandia cayó, y seguidamente su sistema bancario, y
- numerosos países tuvieron que ofrecer enormes paquetes de ayuda en auxilio de sus bancos.

Todo esto aconteció en el apogeo de la crisis. Desde entonces, el sistema financiero y bancario ha sido estabilizado y ahora nos encontramos en la senda de la recuperación. Pero su coste ha sido elevado: muchos presupuestos públicos se han deteriorado enormemente a causa del ingente tamaño de las ayudas oficiales. Los efectos de la crisis financiera se propagaron además a la economía real, con el resultado de pérdidas de riqueza y de puestos de trabajo. Este proceso aún no ha concluido y los riesgos persisten.

Aunque dolorosa y costosa, la crisis ha brindado, sin embargo, una oportunidad para acometer reformas a largo plazo que son necesarias para dotar a los bancos y al sistema financiero de una mayor resistencia para afrontar futuros periodos de tensión. El Comité de



Basilea se ha situado en el centro de esta agenda reformativa, cristalizada en la cumbre de líderes del G-20 celebrada el año pasado en Pittsburgh.

También el pasado año ampliamos nuestro número de miembros, duplicándolo hasta 27 jurisdicciones. Esta mayor participación nos ha reportado enormes beneficios, tanto en términos de conocimiento como de legitimidad.

Esta mañana me gustaría describir los mecanismos utilizados por el Comité para hacer frente a esta tormenta financiera y prepararse para la próxima. En primer lugar, comenzaré hablando de las *reformas específicamente bancarias* del Comité, cuyo objetivo es incrementar la resistencia de los bancos frente a perturbaciones. Sin embargo, un enfoque *específicamente bancario* es insuficiente. Por este motivo, el Comité viene asimismo evaluando los riesgos que afectan al conjunto del sistema, una labor a la que también dedicaré unas palabras.

Incrementar la resistencia del sistema bancario

El núcleo de nuestras reformas específicamente bancarias consiste en una regulación más sólida del capital y la liquidez. El marco de Basilea II quedó significativamente reforzado en julio de 2009 y las propuestas del Comité de diciembre de 2009, aprobadas en septiembre, fortalecerán aún más los tratamientos de capital vigentes dentro de este marco. En otro ámbito, las propuestas de diciembre de 2009 introdujeron normas internacionales previamente inexistentes (por ejemplo, un coeficiente de apalancamiento y unos requerimientos de liquidez). El conjunto que forman el marco revisado de capital de Basilea II y las nuevas normas internacionales viene recibiendo la denominación de “Basilea III”.

Con la perspectiva que ofrece el paso del tiempo, ahora vemos que las normas de capital previas a la crisis eran muy débiles para las clases de riesgos que venían acumulándose en el sistema. Téngase en cuenta que los efectos de la crisis que se manifestaron en 2007 se venían gestando antes de la aplicación de Basilea II. Muchos de los países que han adoptado Basilea II lo han hecho en 2008 o más tarde. Así pues, ésta no fue una crisis de Basilea II.

Las deficiencias que condujeron a la crisis fueron numerosas y atribuibles a buen número de agentes, incluidos banqueros, inversionistas, agencias de calificación y supervisores. Desde una perspectiva reguladora, la principal insuficiencia estribaba en el nivel y la calidad del capital. En lugar de conservar un 8% de capital fuerte como protección frente a los riesgos, muchos bancos solían mantener un 2%. Y si tenemos en cuenta que los ajustes reguladores, como el fondo de comercio, se deducen del capital de Nivel 1 o de Nivel 2, aún era posible que los bancos mantuvieran niveles de capital ordinario tangible incluso menores.

Otra deficiencia reguladora fue el conjunto de normas de capital que regula las posiciones en la cartera de negociación. Los bancos habían acumulado ingentes posiciones ilíquidas en esas carteras. El régimen de capital basado en el VAR, con su horizonte de liquidez de 10 días no había sido diseñado para ello. Los bancos abusaron de este régimen y acumularon en la cartera de negociación productos estructurados de crédito muy ilíquidos para los que no había mercado, que resultaron imposibles de valorar cuando la liquidez se evaporó y que se sustentaban en un capital demasiado escaso como protección frente a los riesgos. La primera oleada de pérdidas se registró en estas posiciones.

Éstas fueron dos importantes deficiencias, pero hubo otras, como la liquidez. Muchos bancos dependían excesivamente del crédito mayorista para financiar activos titulizados e ilíquidos. Además, los incentivos y gobernanza erróneos en muchas entidades, junto a la falta de transparencia, hicieron casi imposible discernir las exposiciones al riesgo de un banco o la calidad del capital que las sustentaba.



¿Cuál ha sido, entonces, la respuesta del Comité? En primer lugar, hemos reforzado la base de capital. Elevar la calidad, coherencia y transparencia de la base de capital ha sido uno de los principales objetivos del programa de reformas del Comité. Consideradas en su conjunto, estas normas que regularán la estructura de capital representan un sustancial fortalecimiento de la definición de capital. La nueva definición constituye, en sí misma, una mejora significativa del régimen internacional de capital, que se verá secundada por una mejor cobertura del riesgo y la introducción de colchones y de mayores requerimientos mínimos de capital. A esto se le añade el mayor nivel de capital.

Además de reforzar la calidad de la base de capital, el Comité ha perfeccionado la cobertura del riesgo del marco regulador, aparte de otras nuevas mejoras en curso. Nuestro objetivo es garantizar la captura de todos los riesgos relevantes. Durante la crisis, el régimen en función del riesgo dejó sin reflejar un buen número de exposiciones. El Comité ha reforzado sustancialmente las normas que regulan los requerimientos de capital para la cartera de negociación, así como para las titulaciones complejas y las exposiciones en vehículos fuera de balance. En promedio, el marco revisado de la cartera de negociación exige a los bancos el mantenimiento de un nivel de capital entre tres y cuatro veces superior a los antiguos requerimientos de capital. En estos momentos, estamos ultimando las normas que reforzarán los requerimientos de capital y las reglas de gestión del riesgo de crédito de contraparte.

Como elemento adicional al marco de capital regulador se ha introducido un coeficiente de apalancamiento, que servirá de red de seguridad para el requerimiento de capital en función del riesgo. En el periodo previo a la crisis, numerosos bancos publicaron excelentes coeficientes muy sólidos de capital ponderado por riesgo de Nivel 1, mientras que acumulaban elevados niveles de apalancamiento dentro y fuera del balance. La utilización de un coeficiente de apalancamiento complementario contribuirá a moderar el apalancamiento excesivo en el sistema. También servirá como salvaguardia adicional frente a intentos de “jugar” con los requerimientos en función del capital y permitirá dar respuesta al riesgo asociado a la utilización de modelos.

En julio, el órgano de vigilancia del Comité, constituido por los Gobernadores y Jefes de Supervisión, acordó una calibrado tentativa del coeficiente de apalancamiento de un mínimo del 3% a utilizar en las pruebas que se desarrollarán durante el periodo de aplicación en paralelo, con vistas a su introducción el 1 de enero de 2015. En el caso de bancos internacionales con actividad significativa en los mercados de capitales, es probable que esta calibrado del 3% sea más conservadora que las actuales medidas de apalancamiento vigentes en algunos países. La nueva definición de capital y la inclusión de partidas fuera de balance en el cálculo del coeficiente de apalancamiento son los principales factores que explican este hecho.

Las medidas de reforma que acabo de describir transforman radicalmente el marco de capital regulador. Por su parte, el marco de liquidez propuesto por el Comité tendrá una profunda influencia, dada la carencia en estos momentos de una norma de liquidez internacional.

En la fase de crisis, la escasez de financiación se prolongó durante un largo periodo. En respuesta, el Comité ha propuesto normas internacionales de liquidez mínima para dotar a los bancos de mayor resistencia frente a posibles distorsiones a corto plazo en el acceso a la financiación y para paliar desajustes de liquidez estructurales a largo plazo en sus balances. El Coeficiente de Cobertura de Liquidez (LCR) exigirá que los bancos mantengan suficientes activos líquidos de alta calidad para resistir 30 días en un escenario de financiación bajo tensión especificado por los supervisores. El LCR se complementa con el Coeficiente de Financiación Estable Neta (NSFR), que es un coeficiente estructural a largo plazo diseñado para paliar desajustes de liquidez.



La introducción de un nuevo conjunto de normas es un complejo proceso. A diferencia del marco de capital, donde el calibrado se basa en una rica experiencia y en amplias bases de datos, las normas de liquidez carecen de antecedentes similares. En consecuencia, el Comité viene analizando minuciosamente su diseño y calibrado y examinará el impacto de estos cambios para cerciorarse de que, en conjunto, ofrecen una rigurosa norma de liquidez. El Comité implantará el LCR como norma mínima en 2015 tras una meticulosa evaluación de su comportamiento. En esta misma línea, pondrá también en marcha una “fase de observación” para tratar cualquier consecuencia imprevista sobre los distintos modelos de negocio o estructuras de financiación antes de ultimar e introducir el NSFR revisado como norma mínima el 1 de enero de 2018. El Comité examinará el NSFR a finales de ese año y lo pondrá a prueba durante la fase de observación.

Estas iniciativas —más capital y de mejor calidad, mejora de la cobertura del riesgo, introducción de un coeficiente de apalancamiento y nuevas normas de liquidez internacional— son la base de la respuesta del Comité del Basilea a la crisis. Sin embargo, no constituyen la totalidad de las labores realizadas. El Comité también ha desarrollado pautas supervisoras sobre otras importantes iniciativas específicamente bancarias, como pruebas de tensión, valoración, gobierno corporativo, remuneración, colegios de supervisores y principios de alto nivel para la contabilidad de instrumentos financieros.

Tratamiento de los riesgos sobre el conjunto del sistema

Aunque una mayor solidez de los distintos bancos individuales suele traducirse en un sistema bancario más solvente, este enfoque a nivel de cada entidad podría ser insuficiente por sí sólo. Igual importancia tienen las medidas macroprudenciales de ámbito más general para tratar la prociclicidad e incrementar la resistencia del sistema bancario en su conjunto. Un enfoque basado en la totalidad del sistema permite abordar los problemas vinculados a la conectividad y a la percepción de que algunos bancos son demasiado grandes para quebrar.

Un elemento esencial en el tratamiento del riesgo sobre el conjunto del sistema es la acumulación de colchones en épocas de bonanza que puedan utilizarse en periodos de tensión. A este respecto, el Comité ha introducido un colchón de conservación del capital. Conforme los niveles de capital de un banco se aproximen a los requerimientos mínimos, el colchón de conservación impondrá límites a su distribución de fondos discrecionales, como el reparto de dividendos, la recompra de acciones y el pago de gratificaciones. La retención de un mayor porcentaje de los beneficios durante una recesión permitirá garantizar la disponibilidad de capital para sustentar las actividades de negocio y las operaciones de préstamo del banco durante el periodo de tensión. Este colchón del 2,5% se compondrá de capital ordinario y entrará plenamente en vigor a finales de 2018.

Asimismo, el Comité publicó en julio de 2010 una propuesta de colchón anticíclico que se impondría cuando, a juicio de las autoridades nacionales, un crecimiento excesivo del crédito agregado guardase relación con una acumulación excesiva de riesgos en el conjunto del sistema. El colchón anticíclico elevaría la cuantía del colchón de conservación en hasta 2,5 puntos porcentuales adicionales durante esos periodos de excesivo crecimiento del crédito. A la inversa, este colchón de capital se utilizaría cuando, a juicio de las autoridades, permitiera absorber pérdidas en el sistema bancario que representaran un riesgo para la estabilidad financiera. Este colchón contribuiría a mitigar el riesgo de que la disponibilidad de crédito se viese limitada por los requerimientos de capital regulador. Considerado en su conjunto, este marco de colchones persigue aumentar la resistencia del sector bancario y atenuar la prociclicidad.

La utilización de capital contingente de “entidad en quiebra” potenciaría la implicación del sector privado en la resolución de futuras crisis bancarias, atemperando así el riesgo moral.



Recientemente, el Comité ha sometido a consulta pública una propuesta basada en la exigencia de que los términos contractuales de los instrumentos de capital permitan, a elección de la autoridad pertinente, su cancelación contable o su conversión en acciones ordinarias en caso de que la autoridad considere que el banco no es viable. También se está revisando el posible papel a desempeñar por el capital contingente de “entidad en activo” en el marco de capital. Aquí, el objetivo consiste en reducir la probabilidad de que los bancos, o el conjunto del sistema bancario, alcancen el punto de inviabilidad.

Varias de las iniciativas previamente discutidas, como el coeficiente de apalancamiento, el colchón de conservación del capital y el colchón de capital anticíclico, contribuirán a mitigar la prociclicidad. Además, el Comité se encuentra analizando diferentes tratamientos del exceso de ciclicidad de los requerimientos mínimos de capital. Asimismo, ha desarrollado una propuesta concreta para dotar de operatividad al método de provisionamiento basado en la pérdida esperada que ha propuesto el IASB.

Mientras la prociclicidad amplificaba las perturbaciones en la dimensión temporal, la excesiva conectividad y el problema de las instituciones demasiado grandes para quebrar contribuyeron también a propagar las perturbaciones por el conjunto del sistema financiero y de la economía. Los trabajos sobre esta cuestión se encuentran en curso. Así, el Comité y el Consejo de Estabilidad Financiera vienen desarrollando una metodología integrada para aplicarla a las instituciones financieras de importancia sistémica, que podría incluir una combinación de recargos de capital, deuda que asume pérdidas (*bail-in*) y capital contingente.

Muchas de las medidas de reforma del Comité permitirán también hacer frente a los riesgos que se originan o concentran fuera del sector bancario. Por ejemplo, las mejoras introducidas por el Comité en julio de 2009 abordaron específicamente los riesgos planteados por titulizaciones, retitulizaciones y posiciones fuera de balance (por ejemplo, los vehículos especiales de financiación). Además, la limitación establecida por el coeficiente de apalancamiento, que tiene en cuenta las posiciones fuera de balance, y las medidas para mejorar tanto la gestión como la capitalización del riesgo de crédito de contraparte, también desempeñarán un papel importante. De manera adicional, una mayor sensibilidad a la innovación financiera y al perímetro regulador, una atención renovada a la coherencia y puntualidad de la aplicación, así como una supervisión más rigurosa, ofrecerán protección frente a riesgos generados o concentrados en un sector no bancario.

Conclusiones y camino por delante

En definitiva, el Comité ha acometido importantes reformas para dotar al sistema bancario de una resistencia mucho mayor. Si antes de la crisis los bancos hubieran mantenido los niveles de capital que venimos demandando, probablemente no habríamos experimentado una crisis tan profunda.

Permítanme serles franco: las actuales normas son extremadamente exigentes. Antes incluso de que elevemos el nivel de capital, hemos introducido una definición de capital mucho más estricta. Esto supone, por sí mismo, un notable aumento del requerimiento mínimo. Además, hemos incrementado en una cuantía sustancial el requerimiento de capital de la cartera de negociación, los derivados y las exposiciones interbancarias. Por último, hemos elevado del 2% al 7% el volumen de capital ordinario que los bancos deben mantener. A efectos ilustrativos, téngase en cuenta que, en el caso de muchos bancos internacionales, un requerimiento del 7% ya resulta sustancialmente más exigente que ese mismo porcentaje con la antigua norma, ya que es preciso considerar tanto el efecto de los ajustes reguladores al capital ordinario como los mayores requerimientos ponderados por riesgo de las posiciones de la cartera de negociación y de los riesgos de contraparte.



Esto es un avance *fundamental*, que se añade a las mejoras que he mencionado, y el Comité ha tomado buena nota de su posible impacto. Para ello, ha acometido un estudio integral sobre el impacto cuantitativo y otros análisis para evaluar los efectos de sus reformas reguladoras. En agosto, el Comité y el FSB publicaron un informe sobre las implicaciones macroeconómicas de las normas reguladoras más rigurosas propuestas durante la transición hacia esas nuevas normas. Este informe concluía que es probable que la transición hacia unas normas de capital y liquidez más estrictas tenga sólo un impacto moderado sobre el crecimiento económico. Este informe vino acompañado de un estudio adicional elaborado por el Comité en torno a los efectos económicos a largo plazo de las nuevas normas, que mostraba claros beneficios económicos de elevar los requerimientos mínimos de capital y liquidez por encima de sus niveles actuales. Estos beneficios obedecen a la reducción de la probabilidad de crisis financieras y de las pérdidas de producción asociadas a esas crisis.

De hecho, reconociendo la mayor rigurosidad de este régimen y con el fin de alentar la recuperación en curso, el Comité es partidario de un suave proceso de transición. A partir de 2013, las normas se elevarán cada año hasta alcanzar su nivel definitivo al término de 2018. Durante el mismo periodo, el coeficiente de apalancamiento y las normas de liquidez también se irán introduciendo de forma progresiva.

Todos éstos son requerimientos mínimos. Hemos señalado que los países deberían acelerar el ritmo de reformas si sus sistemas bancarios son rentables y son capaces de asumirlas sin necesidad de limitar el crédito. No debe permitirse que los bancos eleven sus distribuciones de fondos mientras se encuentren por debajo del objetivo último, aun cuando crean que pueden tomarse su tiempo para alcanzarlo. Los bancos pueden cumplir las nuevas normas a través de la retención de beneficios, la captación de capital o la reducción de sus posiciones de mayor riesgo que no necesariamente estén relacionadas con la concesión de crédito a los prestatarios últimos.

¿Daremos una respuesta adecuada a la reciente crisis financiera? La respuesta es “sí”, pero un “sí” matizado, pues queda mucho por hacer y la crucial segunda etapa del proceso de toma de decisiones de política debe aún desarrollarse. Me refiero a su aplicación y a un riguroso seguimiento por parte de los supervisores.

Debemos tener presente que los recuerdos se desvanecen con rapidez. Con independencia de la rigurosidad de las nuevas normas y del grado en que esperemos que incrementen la resistencia de los bancos y del sistema bancario, su aplicación debe ser efectiva y su cumplimiento ha de ser exigido. Además, nuestras normas deben seguir el ritmo de la innovación financiera.

Hemos trazado una ruta hacia un sistema bancario mucho más seguro. Espero que, cuando nos reunamos nuevamente dentro de dos años, el sector bancario y el conjunto de la economía se encuentren bien encaminados hacia una mayor resistencia.

Muchas gracias por su atención.