

EL NUEVO ENTORNO PARA LA BANCA

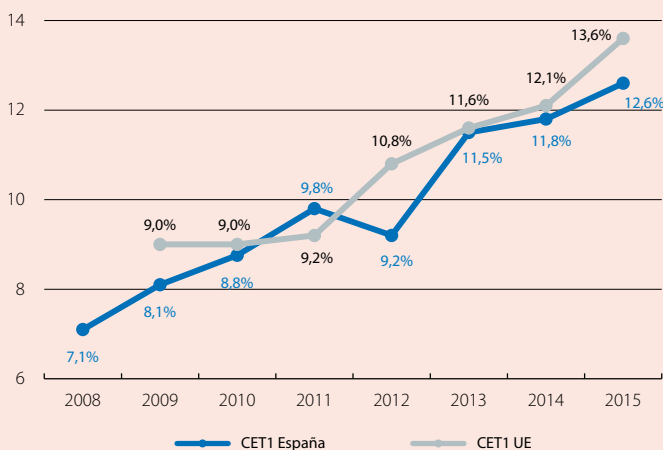
La (r)evolución del marco regulatorio y supervisor a raíz de la crisis

Han pasado ya casi 87 años del «Martes Negro», más conocido como el *crack* bursátil de Wall Street de 1929. Este pavoroso evento supuso el pistoletazo de salida a un largo periodo de depresión económica global. Una de las consecuencias que conllevó aquella crisis fue el endurecimiento de la regulación sobre el sector financiero (en 1933 se aprobó la *Banking Act* en EE. UU. que, entre otras medidas, introdujo un sistema de garantía de depósitos y la separación entre la banca comercial y la de inversión). Bien sabemos todos que este viejo conocido del sector financiero, la crisis, volvió a visitarnos en 2008. De un modo similar al de entonces, la principal respuesta de las autoridades económicas se ha encaminado, una vez más, a reforzar el marco regulatorio bancario con el objetivo de hacer el sector más robusto y con una mayor capacidad de absorción de *shocks*.

Este artículo hará un repaso de las reformas regulatorias más relevantes que se han introducido en los últimos años. Pero antes, y para entender mejor dichas medidas, recordemos algunas evidencias que nos deparó la crisis financiera. Por un lado, los bajos niveles de capital del sector para absorber pérdidas ante *shocks* imprevistos hicieron necesarias las ayudas públicas para recapitalizar algunas entidades (*bail-outs*). La crisis también puso de relieve carencias en el marco de supervisión, así como los riesgos sistémicos causados por bancos considerados como demasiado grandes para caer (*too big to fail*), pero también por grupos de entidades pequeñas (*too many to fail*). Por otro lado, la crisis comportó un cierre indiscriminado de los mercados mayoristas que puso en evidencia la inadecuada estructura de financiación de algunas entidades en relación con su modelo de negocio.

Ratio de capital para la banca española y europea

Ratio de capital CET1 Basilea 3 phase-in * (%)



Nota: * La ratio phase-in considera los requisitos aplicables cada año (no todos los que aplicarán cuando Basilea 3 esté plenamente implementada).

Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del Banco de España y de la EBA.

Una de las medidas regulatorias globales más importantes implementadas a raíz de la crisis ha sido la reformulación del marco de capital, conocido como Basilea 3 y plasmado en la directiva de requisitos de capital (CRD IV) en Europa, que ha comportado en la práctica una mayor exigencia de capital, y de mayor calidad, así como la introducción de requisitos de liquidez para poder afrontar escenarios adversos. Para implementar estos mayores requisitos minimizando el impacto sobre la estabilidad financiera, se fijó un periodo transitorio hasta 2019. Aun así, entre los diversos agentes (mercados, supervisores, etc.) prevalece la preferencia por las ratios con carga plena (*fully loaded*), es decir, una vez aplicadas todas las medidas exigibles en 2019. Resultado de todo ello es que en los últimos años se ha producido un aumento continuo de la solvencia, tanto de la banca española (a excepción de 2012, un año en el que se realizaron elevadas provisiones), como de la europea en su conjunto (véase el gráfico). Si bien el marco de Basilea ha evolucionado sustancialmente con Basilea 3, es justo decir que el marco anterior que comenzaba a imple-

mentarse en muchos países cuando la gran crisis de 2008 estaba a punto de estallar, Basilea 2, ya representaba un avance significativo en la medición y gestión del riesgo entre las entidades (aunque no llegó a tiempo y seguramente tampoco habría sido suficiente para evitar la crisis).

En Europa, otro gran acontecimiento regulatorio ha sido la creación de la unión bancaria, un proyecto que surge a raíz de la crisis de deuda soberana de 2012 y que, fundamentalmente, busca desligar el riesgo soberano del bancario. Con este objetivo en mente, la unión bancaria se ha edificado con tres pilares básicos: el mecanismo único de supervisión (SSM, por sus siglas en inglés), el mecanismo único de resolución (SRM) y el sistema de garantía de depósitos común (EDIS). El SSM entró en vigor en 2014, otorgándole al BCE el rol de supervisor único de todos los bancos de la zona del euro, una tarea que realiza coordinadamente con las autoridades nacionales competentes. En su proceso para supervisar y evaluar homogéneamente a las entidades, el SSM ha adoptado una aproximación prospectiva (o *forward-looking*) y orientada al riesgo. Este proceso, denominado SREP por sus siglas en inglés de *Supervisory Review and Evaluation Process*, analiza cuatro aspectos clave: el modelo de negocio, la gobernanza y gestión del riesgo, la estructura de capital y la estructura de liquidez de las entidades. Este análisis permite al SSM, como supervisor prudencial, establecer los requisitos de capital y liquidez de cada entidad.

El segundo pilar, el SRM, supuso establecer un marco normativo (la directiva de recuperación y resolución de entidades de crédito o BRRD, por sus siglas en inglés) con potestades e instrumentos específicos para intervenir las entidades financieras con problemas de forma ágil y con el menor coste posible para el erario público. Una de las piedras angulares del marco de resolución es la recapitalización interna o *bail-in*, que ha entrado en vigor este 2016 y que extiende a los acreedores del banco la obligación de absorber pérdidas. Así, se establecen los pasivos susceptibles de amortizarse o de convertirse en capital para recapitalizar el banco («pasivos admisibles»), siguiendo un orden de prelación predeterminado: los accionistas absorben pérdidas primero, seguidos de los tenedores de híbridos y de pasivos subordinados, etc. Recientemente, han surgido algunas voces, como la del gobernador del Banco de Italia o el FMI, que recomiendan flexibilizar el nuevo marco de resolución y, por ejemplo, permitir utilizar ayudas públicas temporales dentro de la BRRD.

El tercer y último pilar aún se encuentra en fase de ardua discusión. El EDIS tiene el objetivo de garantizar que todos los depósitos de la unión bancaria gocen de un mismo nivel de protección con independencia de la entidad y del país de procedencia. La propuesta que ha realizado la Comisión Europea, de ser aceptada, se introduciría de forma gradual en tres fases, pasándose de un sistema de reaseguro (los sistemas nacionales podrían acceder al fondo europeo una vez hubiesen agotado sus recursos), a uno de mutualización progresiva en régimen de coaseguro (ambos fondos se responsabilizarían de los costes), y finalmente se conseguiría la mutualización completa (prevista para 2024). Algunos Gobiernos, como el alemán, desean condicionar avances en el EDIS a una reducción de la exposición de los bancos europeos a la deuda pública de sus respectivos gobiernos, la mayoría altamente endeudados.

La creación de la unión bancaria debería favorecer un proceso de mayor consolidación a nivel transfronterizo, lo que permitiría mejorar la rentabilidad de la banca en un entorno muy complejo, como ha destacado el BCE. En todo caso, hoy por hoy, este proceso de consolidación se antoja lento, pues todavía existen importantes barreras regulatorias, económicas y culturales que limitan las economías de escala a nivel paneuropeo.

Los profundos cambios que suponen la CRD IV y la unión bancaria hacen que la incertidumbre sobre la aplicación y funcionamiento del nuevo marco regulatorio sea muy elevada. Aunque muchas de las iniciativas que hemos repasado ya se han implementado (o están en proceso), determinadas normas todavía no se han testado (como el *bail-in*), por lo que todavía existen dudas sobre su efectividad práctica. Esta incertidumbre regulatoria afecta a muchos otros ámbitos. Por ejemplo, precisamente en relación con el *bail-in*, todas las entidades europeas deben cumplir con un requerimiento mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (ratio MREL – *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*) que aún no se ha especificado, y que implicará que los bancos tengan que emitir nuevos pasivos relativamente costosos. Otro ejemplo proviene del ámbito del Comité de Basilea, que está revisando los modelos tanto internos como estándar para reducir las elevadas e injustificadas diferencias en las ponderaciones por riesgo en los activos (APR) de las distintas entidades. La armonización de estos modelos no debería comportar un aumento significativo de los requisitos de capital, pero existe una elevada incertidumbre en torno a su impacto final. El Comité de Basilea también está revisando la ratio de apalancamiento (una ratio simple de capital sobre activo, sin tener en cuenta el riesgo de este), así como la posibilidad de endurecer el tratamiento de la deuda soberana, actualmente exenta de requisitos de capital. De cara a 2018, también está previsto introducir nuevas reglas para el cálculo de las provisiones contables relativas al deterioro de activos (el Banco de España acaba de introducir algunos cambios en las reglas existentes, un paso en esta dirección). Todas estas incertidumbres afectan negativamente a la banca y dificultan, aún más si cabe, su capacidad de reforzar los recursos propios y pasivos admisibles que exige la nueva regulación.

Ante esta situación han surgido distintas voces, incluidas las de varias autoridades supervisoras del Eurosistema, reclamando un periodo de cierta estabilidad regulatoria para facilitar la implementación efectiva y coherente, por parte de entidades y supervisores, de todo el nuevo marco regulador y supervisor, y comprobar en la práctica los resultados de su aplicación para la estabilidad financiera. La iniciativa de la Comisión Europea, denominada *Better regulation*, está encaminada precisamente a revisar y simplificar, en la medida de lo posible, las nuevas regulaciones para intentar que sus objetivos se alcancen a un coste que no sea excesivo. Ello redundaría, al fin y al cabo, en un menor coste de intermediación financiera.

Gerard Arqué

Departamento de Estrategia Bancaria, Área de Planificación Estratégica y Estudios, CaixaBank