

# El Nuevo Acuerdo Capital (Basilea II)

José María Roldán (\*)

*"Such regulations [to restrain a banker from issuing notes] may, no doubt, be considered as in some respects a violation of natural liberty. But those exertions of the natural liberty of a few individuals, which might endanger the security of the whole society, are, and ought to be, restrained by the laws of all governments, of the most free as well as of the most despotical. The obligation of building party walls, in order to prevent the communication of fire, is a violation of natural liberty exactly of the same kind with the regulations of the banking trade which are here proposed". (A. Smith, The Wealth of Nations).*

## I. INTRODUCCIÓN

El trabajo del regulador puede calificarse de cualquier modo menos de gratificante. En efecto, regular supone imponer restricciones al libre albedrío de los agentes económicos, en muchas ocasiones con el objeto de lograr objetivos económicos de carácter social o colectivo que o bien quedan ocultos o bien no son interiorizados por los agentes objeto de la regulación. En el ámbito financiero, el panorama se complica aún más, pues la continua aparición de innovaciones financieras obliga a un permanente juego de derregulación-rerregulación (derregulación para eliminar aquellas regulaciones inefectivas, rerregulación para evitar el arbitraje regulatorio).

A pesar de las dificultades, el ámbito de la regulación bancaria es, cuando menos, singular. En efecto, tal y como se puede ver en la cita que abre este artículo, ningún otro campo regulatorio puede presumir de un reconocimiento tan temprano, y por argumentos que siguen siendo, hoy en día, relevantes: el peligro de contagio de las crisis bancarias. Así, con refinamientos posteriores, la justificación primordial sigue siendo válida: la crisis de un banco enfermo

puede, en determinadas circunstancias, extenderse a otros bancos sanos.

Por supuesto, esa justificación tan temprana para regular la actividad bancaria lleva consigo el peligro de la complacencia. Ni toda regulación vale ni toda regulación es equivalente tanto en relación con sus efectos como respecto a las distorsiones (y costes) que introduce. En definitiva, la regulación de la actividad bancaria debe tender a ser eficiente: lograr los objetivos buscados minimizando la distorsión que introduce, esto es, reduciendo los cambios en el comportamiento de los agentes privados.

La evolución de la regulación sobre la adecuación del capital (1) ha respondido, en gran medida, a las consideraciones expuestas anteriormente. Así, aun cuando la Federal Reserve Act de 1913 ya imponía unos requisitos de capital mínimos a los bancos para ser miembros de la Reserva Federal, es a raíz de la crisis bancaria surgida de la crisis del 29 cuando se reconoce la importancia de que las instituciones bancarias tengan un respaldo financiero de sus dueños suficiente para aguantar un tropiezo temporal, y de que exista una regulación y supervisión continua del capital de un banco. Es entonces cuando el capital se configura como el vehículo de control de la probabilidad de quiebra (de la probabilidad de que las pérdidas superen, en un momento dado, los recursos propios del banco) por parte del supervisor. Obviamente, existen otros aspectos que son tenidos en cuenta crecientemente por la regulación bancaria, a saber:

- en la medida en que la probabilidad de quiebra está relacionada con los riesgos asumidos por el banco, el capital regulatorio (el mínimo exigido por el regulador) debería tener en cuenta este hecho;

- en cuanto a las distorsiones introducidas por la regulación, éstas serán menores cuanto menores sean los cambios de comportamiento que inducen en el banco.

Es desde esta perspectiva como debe interpretarse la nueva regulación bancaria del capital de Basilea, todavía en fase de consulta. El artículo se organiza como sigue. Tras revisar brevemente algunos conceptos básicos sobre la naturaleza del negocio bancario, analizaremos las luces y sombras del Acuerdo del 88, para describir a continuación los principales rasgos del nuevo Acuerdo, conocido como Basilea II.

## II. EL NEGOCIO BANCARIO COMO NEGOCIO DE GESTIÓN DE RIESGOS

La palabra riesgo tiene una connotación claramente negativa: es algo que hay que evitar. No obstante, el negocio bancario (2) supone precisamente eso: la asunción de riesgos con el objeto de obtener una rentabilidad (o, de forma equivalente, la búsqueda de la rentabilidad mediante la exposición al riesgo). En efecto, los bancos que buscan una determinada rentabilidad no tienen más remedio que asumir riesgos. Se debe entender que esa actitud de asunción de riesgo es parte inherente de la actividad bancaria ordinaria, y poner el acento, pues, en aspectos como el control de los riesgos por parte de la banca.

### Los riesgos de la actividad bancaria

Ya hemos dicho que la actividad bancaria genera, por su propia naturaleza, riesgos y que el enfoque por parte del supervisor debería ir en la dirección de que las entidades controlen esos riesgos. Sin embargo, en la práctica esta receta no es nada sencilla de aplicar, y ello tanto por la variada naturaleza de los riesgos asumidos como por las dificultades de medición de algunos de ellos.

De manera sintética, los principales riesgos de la actividad bancaria son:

- *Riesgo de crédito*: el que se genera por la posibilidad de impago (3) del cliente o contraparte (o por el deterioro de su capacidad de pago). Por las pérdidas potenciales que puede provocar y por su importancia en la generación de crisis bancarias, es el riesgo por excelencia de la actividad bancaria.

- *Riesgo de liquidez*: es el generado por la posibilidad de que una institución financiera no disponga de

liquidez y no pueda hacer frente a compromisos vencidos, bien porque no pueda liquidar activos u obtener financiación (riesgo de liquidez de financiación), bien porque no pueda deshacer exposiciones sin afectar con ello a los precios del mercado, por falta de liquidez o por una situación de crisis excepcional en el mismo (riesgo de liquidez de mercado). Dos elementos son claves aquí. En primer lugar, que el riesgo de liquidez aparece habitualmente como manifestación de otros riesgos. En segundo lugar que, a pesar de su aparente sencillez conceptual, es muy difícil su medición en la práctica.

- *Riesgo de tipo de interés*: riesgo resultante de la combinación de una variación de tipos de interés con la estructura temporal del activo y el pasivo bancarios. Por su tamaño, es de importancia relativamente escasa para una entidad financiera ordinaria, si bien puede llegar a ser vital en determinado tipo de instituciones (como los *Hedge Funds*).

- *Riesgo de mercado*: es el que resulta del impacto de movimientos en los precios o tipos de los activos (tipo de interés, tipo de cambio o cotizaciones bursátiles) sobre la cartera de inversión y negociación de un banco. El elemento principal de este riesgo es que, por definición, provoca un impacto en la misma dirección para todas las entidades, que se verán afectadas de manera distinta según el tamaño de su posición y según estén en posiciones cortas o largas respecto al activo cuyo precio ha variado.

- *Riesgo operativo*: es el que resulta del mal funcionamiento de los sistemas operativos y de control (sistemas informáticos, controles de cumplimiento normativo, sistemas internos de control de riesgos, fraude o problemas legales derivados de la imposibilidad de ejecutar contratos o de sentencias adversas). De nuevo, y a pesar de su importancia en casos recientes (Barings, etcétera), es muy difícil su medición y control tanto por parte de las entidades como de los supervisores.

- *Riesgo de reputación*: el daño que para el banco resulta de una publicidad negativa en relación con sus prácticas de negocio, sea cierta o no, y que pueda afectar a su base de clientes, a sus costes de litigación o a sus ingresos. De nuevo, en muchos casos se trata de un riesgo que resulta de alguno de los riesgos anteriores.

- *Riesgo de insolvencia*: el asociado a que el capital del banco sea insuficiente para cubrir las pérdidas (esto es, el riesgo de quiebra). Es un riesgo resultante del conjunto de los anteriores riesgos.

De la mera lectura de esta lista es sencillo concluir tanto la importancia de los riesgos y de su correcta identificación y gestión para el éxito del negocio bancario como las dificultades existentes en la práctica para definir, delimitar, valorar y gestionar dichos riesgos. Pero, a pesar de esa complejidad, es en la correcta gestión de esos riesgos donde radica el éxito del negocio bancario.

### **La gestión de las crisis bancarias**

Como ya se ha comentado, un banco es, básicamente, una máquina de gestión de riesgos, en busca de una rentabilidad que compense adecuadamente esos riesgos (si bien esta definición es apta para una empresa no financiera, e incluso, para una economía familiar). Pero ese equilibrio entre el riesgo y su remuneración adecuada se rompe en un banco en crisis, y se rompe de acuerdo con mecanismos de racionalidad. En efecto, cuando un banco se enfrenta a dificultades, tiene tendencia a la asunción de mayores riesgos, ya que los bancos, al asumir riesgos adicionales, piensan que así maximizan las posibilidades de supervivencia, pues a mayor riesgo más amplia será la distribución de rentabilidades, incluidas las más favorables. Además, las pérdidas de accionistas y directivos aumentan sólo hasta un límite por la existencia de responsabilidad limitada: una acción no puede tener un precio negativo, como tampoco una obligación ni ningún instrumento financiero poseído (aunque esto no es de aplicación a los instrumentos emitidos). Los resultados negativos que excedan a los recursos propios serían, en su caso, absorbidos por los acreedores. En este contexto, en el que no hay una simetría de riesgo para el accionista, puede aumentar la exposición al riesgo de forma incontrolada.

Si el negocio bancario fuera un negocio ordinario, no tendría por qué existir una intervención pública, una regulación de la actividad: serían los acreedores ordinarios los que deberían vigilar para que el escenario arriba descrito no pudiera hacerse realidad. Sin embargo, el negocio bancario no es, en absoluto, ordinario: las características de las principales acreedores de la entidad (pequeños depositantes con escaso conocimiento y capacidad de reacción, excepto la de retirar sus depósitos), la existencia de información asimétrica (por la que los accionistas y directivos son jugadores con ventaja) y, sobre todo, los riesgos de transmisión de las crisis bancarias (riesgo sistémico) hacen del negocio bancario un negocio peculiar, que es preciso regular. En definitiva, estas características de la actividad bancaria son las que explican que la asunción y gestión de riesgos por

parte de los bancos estén sometidas a la intervención pública (4).

### **III. LA NATURALEZA DE LA REGULACIÓN BANCARIA**

La justificación de la regulación y la supervisión del negocio bancario no implica automáticamente el fin del problema, sino más bien su comienzo. En efecto, es muy difícil diseñar una regulación eficiente que cumpla los objetivos fijados (evitar los riesgos de crisis global del sistema) minimizando el impacto sobre el comportamiento de los agentes privados objeto de la regulación (minimizando la distorsión introducida), y ello por varios motivos:

- En primer lugar, porque las medidas que pretenden limitar los efectos adversos de los riesgos bancarios pueden, de hecho, incentivar la asunción de riesgos. Pensemos en que una regulación que discrimine de manera tosca el riesgo puede producir un desplazamiento hacia las operaciones de más riesgo dentro de cada categoría amplia, para rebajar así el coste del capital exigido (por ejemplo, si todos los créditos a empresas requieren la misma cantidad de capital desplazar la cartera hacia las empresas con más riesgo y a las que se carga un interés mayor lleva a un descenso de los recursos propios en relación con los riesgos asumidos).

- En segundo lugar, porque la capacidad de los agentes de sortear las regulaciones (lo que se denomina arbitraje regulatorio) son mayores cuanto más distancia exista entre esa regulación y la realidad del negocio bancario (5).

- En tercer y último lugar, porque la creciente complejidad de la actividad bancaria obliga a un continuo proceso de derregulación y reregulación, y a una tendencia hacia regulaciones cada vez más sofisticadas.

Obviamente, la regulación prudencial bancaria no se agota con los requerimientos de recursos propios, sino que cubre otros ámbitos como el acceso a la actividad, el contable, el de disciplina e intervención, etcétera. Sí que es cierto que pocas regulaciones bancarias han sido tan ambiciosas como es la nueva propuesta de Basilea. De hecho, si algo ha guiado esa nueva propuesta ha sido el objetivo de diseñar una regulación eficiente que, sin hacer más vulnerable el sistema, minimice el impacto sobre el comportamiento del mercado y, por tanto, las distorsiones introducidas. Para entender a qué nos referimos, es conve-

niente introducir los conceptos de capital económico y capital regulatorio.

### Capital económico y capital regulatorio

El concepto de capital económico nace del hecho de que los accionistas de un banco, aun en ausencia de una exigencia de capital mínimo, desearían mantener siempre un cierto nivel de capital con el objeto de hacer frente a oscilaciones anormales de su negocio (6). En efecto, si pensamos en la actividad ordinaria de gestión de riesgo, un banco puede conocer la pérdida esperada en una operación determinada (por ejemplo, un crédito), esto es, la pérdida que, en media, puede esperar en esa operación (sí, por ejemplo, un 1 por 100 de los créditos de consumo a un año se impaga, la pérdida esperada sería un 1 por 100 de cada nuevo crédito concedido). Conocida ésta, el banco tan sólo tiene que cargar en la correspondiente remuneración de la operación una prima que, al menos, cubra esa pérdida esperada (de hecho, ésta es la definición de la provisión: la prima correspondiente a la pérdida esperada de la operación y que, obviamente, es un coste de ésta).

Sin embargo, esto no garantiza en absoluto la continuidad del negocio bancario. Si pensamos en un banco con un capital próximo a cero, cualquier desviación negativa y sostenida respecto a esa pérdida esperada media, cualquier mala racha, lo dejaría en quiebra. Un banco debe, pues, mantener un cierto colchón de recursos, un determinado nivel de capital, para hacer frente no sólo a las pérdidas ordinarias y predecibles de su actividad (incluidas en la prima de riesgo girada sobre sus activos financieros), sino también a pérdidas inusuales, que pueden llevar a la quiebra del banco. Éste es, en definitiva, el capital económico.

¿Cuál es el nivel de ese capital económico? Su nivel dependerá, en primer lugar, de las características específicas del negocio (tipo de operaciones de activo, sector, etc.) y de la política específica de gestión del mismo (expansión o no del negocio, etc.) y, en segundo lugar, del nivel de tolerancia ante el riesgo de quiebra por parte de accionistas y directivos. Ese capital económico, destinado a hacer frente a las pérdidas no esperadas, en la medida en que depende de factores específicos de la entidad (perfil de riesgo del negocio y actitud frente al riesgo de quiebra), será distinto entre entidades (hasta el punto de que un mero cambio de control accionarial o de los administradores puede afectar a su nivel si con el control se modifica también la tolerancia frente al riesgo de quiebra).

El capital regulatorio es, obviamente, el establecido por los reguladores con el objeto de minimizar el riesgo de quiebra y los problemas de riesgo sistémico. Su nivel, entidad a entidad, dependerá del diseño de la regulación y del nivel de tolerancia del regulador frente a la posibilidad de quiebra. Este nivel de tolerancia será menor que el de cualquier agente privado en la medida en que la autoridad reguladora tiene en cuenta los costes sociales, la externalidad, que impone una crisis bancaria de una entidad específica (7).

Otro elemento importante en la relación entre el capital económico y el capital regulatorio es que, en situaciones de crisis, existe un claro divorcio, ya que, como se ha comentado, lo racional puede suponer un aumento del riesgo (y una convergencia, por esa vía, de la *ratio* capital económico/riesgo a cero).

Teniendo en cuenta estos elementos, el capital económico y el regulatorio deben converger. En la medida en que el capital regulatorio esté diseñado de forma que se minimicen las distorsiones introducidas, se deberá discriminar en función del riesgo asumido por cada institución y ofrecer, también, una estructura adecuada de incentivos (esto es, que proporcionen incentivos a reducir el riesgo no cubierto, no a aumentarlo).

### El nuevo Acuerdo de Capital de Basilea

Como ya se ha dicho, la justificación de la regulación de la actividad bancaria encuentra sus raíces en el nacimiento mismo de la ciencia económica moderna. Sin embargo, y como es obvio, esta justificación no supone un cheque en blanco: ni es aceptable toda regulación ni todas las regulaciones tienen los mismos efectos. Hay buenas y malas regulaciones, regulaciones más o menos eficientes; en suma, regulaciones bien o mal diseñadas.

En este sentido, el nuevo Acuerdo de adecuación del capital de Basilea ha sido diseñado para cumplir con todos los requisitos que se deben pedir a una buena regulación: ser eficiente (en el sentido de alcanzar sus objetivos minimizando las distorsiones introducidas) y, por ello, ofrecer los incentivos adecuados (esto es, incentivar el correcto control del riesgo asumido por las entidades). Es evidente que este objetivo tan ambicioso no puede lograrse sin coste alguno. En el caso del nuevo acuerdo, el precio pagado se llama complejidad, ya que este acuerdo puede recibir cualquier apelativo menos el de sencillo. Sí que es importante tener en cuenta que la contraprestación a su complejidad es, como ya se ha dicho, la convergencia

entre el capital regulatorio y el capital económico, el diseño de una regulación más eficiente (menos distorsionadora), que minimiza el impacto sobre el comportamiento de los agentes e incentiva una buena gestión de riesgos.

#### **IV. ACUERDO DE BASILEA DEL 88: UN ÉXITO DIFÍCIL DE IGUALAR**

La aparición de novedades regulatorias lleva a enterrar las antiguas regulaciones, con frecuencia de manera precipitada. Precipitada, porque la propia dinámica de la regulación lleva a una reorientación muy rápida hacia las nuevas normativas, incluso anticipándose a su aplicación práctica. Ruin, porque la necesidad de justificar la reforma conduce a una lógica crítica de la regulación anterior, obviando los elementos positivos que en su día introdujo.

En el caso del Acuerdo de Basilea del año 88, por el que se define la llamada *ratio* de Cook del 8 por 100 (el capital regulatorio se define como un 8 por 100 de la suma del riesgo ponderado de crédito, al que se añade con posterioridad el de mercado), obviar sus éxitos sería especialmente injusto. En efecto, el Acuerdo del año 88 se extendió a más de 100 países, a pesar de estar dirigido inicialmente a la banca internacional de los países desarrollados (del G-10), lo que ha permitido una difusión internacional de las buenas prácticas bancarias y, lo que es más importante, ha impedido una competencia regulatoria (que podría haber llevado a una convergencia hacia los peores estándares).

Aunque es evidente que la diferenciación del riesgo que introdujo Basilea I es insuficiente y, a veces, inconsistente, hay que insistir en que, en el momento en el que se diseñó, su mayor aportación fue, precisamente, que introdujo una clara diferenciación del riesgo de crédito en función de las características institucionales del prestatario (soberano, gobiernos regionales y locales, entidades de crédito y empresas de servicios de inversión y empresas, diferenciando en algunos casos si pertenecen o no a la OCDE). Esta diferenciación del riesgo contrastaba con las *ratios* vigentes hasta entonces, que establecían un suelo en la relación entre capital y tamaño del balance (la *gearing ratio*).

Además de este logro (introducir una cierta diferenciación en el riesgo asumido), el Acuerdo del 88 tenía una característica definitoria: simplicidad. Así, como ejemplo de esta característica, está la cifra del 8 por 100, el nivel de capital regulatorio exigido en el acuerdo, que se preserva en el nuevo acuerdo por la carga simbólica de ese 8 por 100. O la estructura de

compartimentos para clasificar el riesgo, idea que sobrevive en parte en el nuevo acuerdo, si bien con profundos cambios.

Esta característica de simplicidad del Acuerdo del 88, sobre las que volveremos más tarde (al contraponerla a la complejidad de Basilea II), no es ajena al éxito del acuerdo y a su extensión a más de cien países. Sin embargo, esa misma simplicidad es la que explica los problemas del acuerdo vigente y la necesidad de su reforma.

En efecto, el primer problema del Acuerdo del 88 es la inconsistencia en la definición y el tratamiento del riesgo. Así, a pesar de la discriminación de riesgo que introduce, ésta es insuficiente, ya que una empresa con un *rating* AAA recibe la misma ponderación de riesgo que un proyecto de *start-up* en internet (el mismo ejemplo valdría para gobiernos, bancos, etcétera). Además, no se tiene en cuenta la existencia de instrumentos tales como los avales, las garantías reales no hipotecarias, etc. (es decir, las técnicas de mitigación del riesgo), que son parte determinante de una operación de activo.

Otro aspecto negativo es que la estructura de compartimentos, no incentiva una correcta gestión del riesgo. De hecho, puede inducir a una excesiva toma de riesgos. Pensemos, por ejemplo, que un banco que quiera eludir parte de la carga regulatoria impuesta, tan solo tiene que trasladar su política crediticia hacia empresas con mayor riesgo. Con ese desplazamiento, disminuye la relación entre riesgo asumido y carga regulatoria soportada. O, dicho de otra manera, dos bancos, con el mismo volumen de actividad, dedicados uno al crédito a empresas AAA y el otro a empresas de alto riesgo, tendrían la misma carga regulatoria. Estas posibilidades de arbitraje regulatorio no se limitan a la clasificación de los riesgos, sino que también pueden ser provocadas por la falta de consideración de elementos tales como las garantías, los avales, etcétera.

Un aspecto en el que se hace también hincapié es que el Acuerdo del 88 no tiene en cuenta otros riesgos, como los operativos. Esta crítica es especialmente relevante si pensamos en aquellos riesgos asumidos por el negocio bancario que son identificables, medibles, y monitorizables, aunque nunca debe llevar a introducir elementos artificiales de cobertura en el capital regulatorio con el objeto de cubrir riesgos difusos, indeterminados o de difícil control (8).

En definitiva, el problema del Acuerdo de Basilea del 88 es que, si bien en un momento representó un

gran avance en la definición del capital regulatorio en función del riesgo asumido, la mayor sofisticación del negocio bancario ha supuesto un creciente alejamiento entre el capital regulatorio y el capital económico, y una mayor ineficiencia de la regulación vigente.

Sin embargo, y antes de describir sucintamente los elementos constitutivos del nuevo acuerdo, es necesario insistir en el título de este apartado: aun reconociendo la necesidad de la reforma, también hemos de ser conscientes de que será difícil repetir los éxitos del Acuerdo del 88. Esto no obsta para reconocer que el entorno económico y operativo de la industria ha cambiado, y que la regulación ha de adaptarse a ese nuevo entorno.

## V. EL NUEVO ACUERDO DE BASILEA

Aunque el nuevo Acuerdo de capital está todavía pendiente de ciertas precisiones técnicas (muy relevantes), lo cierto es que sus grandes rasgos están ya bastante definidos. De hecho, los aspectos pendientes de definición, aun siendo cruciales (calibración del acuerdo, etc.) por los efectos que una u otra opción pueden suponer, no van a cambiar los grandes bloques del Acuerdo.

Los principios inspiradores del nuevo Acuerdo ya se entrevieron en la reforma parcial del año 96, por la que se incorporan los modelos VAR al riesgo de mercado. Así, destaca el fundamento teórico subyacente en la definición del riesgo, muy superior al del año 88 (basado más en los aspectos institucionales de las contrapartes). También se huye de las soluciones únicas y se pone a disposición de las entidades (y, en cierto modo, de los supervisores) un menú de opciones, de menor a mayor complejidad. Por último, se incluyen definiciones precisas y tasadas, pero también se acude a elementos más cualitativos, como el disponer de sistemas de gestión del riesgo adecuados (9).

El nuevo Acuerdo responde a esa filosofía iniciada con el riesgo de mercado. La inspiración teórica básica es la de la convergencia entre capital económico y capital regulatorio (y que el capital regulatorio de cada rama de actividad del banco también sea consistente con el capital económico), esto es, que el capital debe cubrir idealmente las pérdidas no esperadas (10). De nuevo, lo que se ofrece en este Acuerdo es un menú que incluye no ya una serie de opciones, sino un continuo de soluciones, desde las menos sofisticadas hasta las más complejas, que incentivan la

evolución de las entidades hacia sistemas de control de riesgos más complejos. Además perviven esos elementos cualitativos, reflejados en la propia definición del Pilar II o en la profusión de referencias a la necesidad por parte de las entidades de contar con sistemas de gestión de riesgos adecuados.

Es inevitable comenzar la descripción del nuevo Acuerdo con los ya famosos tres pilares:

- El Pilar I, por el que se definen los recursos propios mínimos, el 8 por 100 del capital en relación con los riesgos asumidos. La definición del capital no varía (11), y en el denominador se añade el riesgo operativo (inicialmente, un 20 por 100 de ese 8 por 100) y se cambia el tratamiento del riesgo de crédito, permaneciendo el riesgo de mercado tal y como se definió en 1996.

- El Pilar II, la revisión supervisora de la adecuación de capital, y que se base en cuatro principios:

- Los bancos deben tener procedimientos para evaluar su solvencia en relación con los riesgos asumidos y tener una estrategia para mantener un nivel adecuado de capital.

- El supervisor debe revisar la evaluación del banco y su estrategia de gestión de riesgos, y actuar en el caso en que no los considere adecuados.

- Los supervisores deben esperar que los bancos mantengan un capital por encima del mínimo, y deben tener capacidad de imponer niveles superiores al mínimo.

- Los supervisores deben intervenir rápidamente para impedir que el capital descienda por debajo de los niveles consistentes con el perfil de riesgos de cada entidad.

- El Pilar III, disciplina de mercado, establece el deber de los bancos de revelar (*disclose*) detalles sobre su nivel y estructura de capital, sobre su perfil de riesgos y sobre sus sistemas de medición y control de dichos riesgos.

La racionalidad de estos tres pilares puede justificarse de muchas maneras, y no todas excluyentes. Hay varios aspectos sobre los que esta estructura invita a reflexionar.

En primer lugar, esta estructura puede ser entendida como una convergencia de prácticas supervi-

soras. En efecto, la introducción del Pilar II no es sino el reconocimiento de aquellos enfoques supervisores más intensos, con elementos tales como las supervisiones in situ o el seguimiento continuo de la situación de la entidad, aplicado en países como España o los Estados Unidos. Por otra parte, el Pilar III viene a reconocer el papel que el mercado, de manera complementaria, puede desempeñar en el mantenimiento de unos niveles adecuados de capital en las entidades de crédito. Este reconocimiento supone, también, un respaldo a otros enfoques supervisores que inciden especialmente en el mercado como elemento de disciplina. En definitiva, los tres pilares vienen a reconocer lo positivo de cada uno de estos enfoques y a integrarlos en un nuevo enfoque que toma lo mejor de esos enfoques parciales.

Otra forma de interpretar esos tres niveles, complementaria de la visión anterior, es la de una triple garantía. Así, la definición de una regulación (la primera garantía) mucho más ambiciosa (recuérdese la convergencia entre capital regulatorio y capital económico) y compleja, y por ello más arriesgada, se apuntala mediante la revisión del supervisor de esa regulación (la segunda garantía) y el escrutinio del mercado de su aplicación (la tercera garantía). El que las exigencias de transparencia sean mayores para los bancos que optan por los sistemas más complejos avala esta visión.

La estructura de los tres pilares también puede verse como una estructura que incide en especial en los aspectos preventivos. En efecto, los pilares II y III, tomados en conjunto, vienen a introducir incentivos a una pronta respuesta (tanto al nivel de la entidad como al del supervisor y al del mercado) cuando aparecen las dificultades, con los que se intenta minimizar la probabilidad de que el capital regulatorio caiga por debajo del mínimo. Esto es, esta estructura de tres pilares introduce un esquema preventivo, de actuación antes de que se produzca un incumplimiento de la normativa.

Otro elemento destacable de esa estructura de tres pilares es la importancia del sistema de gestión de riesgos de las entidades, que se constituye en el auténtico gran pilar del nuevo acuerdo. Ese sistema de gestión y control de riesgos aparece en el Pilar I especialmente ligado a los sistemas más avanzados, a los que se accede siempre y cuando exista ese mecanismo de control de riesgos, y esté integrado en la gestión diaria de la entidad. También aparece en el Pilar II, y por doble partida: en primer lugar, como responsabilidad primordial de los gestores del banco (y al más alto nivel) y, en segundo lugar, como responsabilidad subsidiaria (de la del propio banco) del super-

visor. Por último, aparece en el Pilar III, dentro de la obligación de revelar información al mercado (y de nuevo más exigente para las entidades que optan por los modelos más complejos). En definitiva, y en consonancia con la filosofía de convergencia entre capital económico y capital regulatorio, los sistemas de evaluación, gestión y control de riesgos están en el núcleo del nuevo acuerdo.

A continuación se van a describir someramente aquellos aspectos de cada uno de los pilares que se consideran de mayor interés, evitando entrar en una descripción prolija que, seguro, será abordada por otros autores.

### **El Pilar I: los requerimientos de capital**

Es en la definición del riesgo de crédito donde se concentran el mayor número de novedades en los requerimientos de capital en sentido clásico, lo que ahora se denomina el Pilar I.

El nuevo Acuerdo diseña un enfoque evolutivo para la evaluación de los requerimientos de capital asociados al riesgo de crédito. Así, se ofrecen dos grandes enfoques: el primero de ellos es el enfoque estándar y el segundo de ellos es el enfoque basado en calificaciones internas (enfoque IRB), que a su vez se divide en un enfoque IRB básico y un enfoque IRB avanzado. Es este enfoque de *ratings* internos avanzado el que da un mayor margen a los bancos para calcular y computar los requerimientos regulatorios de capital asociados al riesgo de crédito. Por supuesto, esa mayor libertad también está vinculada a una mayor exigencia de controles de riesgo y también de información respecto a esos controles.

El enfoque estándar viene a representar la continuidad respecto al Acuerdo de Basilea del año 88, si bien aumenta los compartimentos a los que se asigna el riesgo y define estos compartimentos más que en función de las características institucionales de las contrapartes, en los niveles de *rating* concedidos a estas contrapartes por parte de agencias de *rating* (reconocidas por el supervisor).

El cuadro núm. 1 viene a recoger cuáles son las propuestas actuales de las ponderaciones por riesgo que realiza el documento consultivo (se trata, por tanto, de ponderaciones provisionales, que pueden ser modificadas antes de la finalización del Acuerdo).

En el caso de los riesgos de contraparte con bancos, el actual documento consultivo presenta dos

CUADRO NÚM. 1

A) SITUACIÓN ACTUAL	PAÍSES ZONA A (1)	PAÍSES ZONA B
Soberano .....	0 %	100 % (2)
Gobiernos regionales y locales .....	Mismo tratamiento que las entidades de crédito (3)	
Empresas públicas .....	Mismo tratamiento que las empresas (4)	
Compañías de crédito a la exportación y empresas de inversión, ..	20 %	100 % (5)
Empresas .....	100 %	100 %

(1) Estados miembros y demás países que son miembros de pleno derecho de la OCDE, y aquellos países que han celebrado acuerdos especiales de préstamos con el FMI dentro de los acuerdos generales de préstamo del Fondo. Si bien, todo país que renegocie su deuda externa quedará excluido de la zona A durante 5 años.

(2) Los denominados y financiados en la moneda local del prestatario recibirían una ponderación nula.

(3) Los estados miembros en determinadas circunstancias tienen la discrecionalidad de aplicar a sus propios gobiernos y autoridades locales una ponderación del 0 por 100.

(4) Las autoridades tienen la discrecionalidad de poder asimilarlas a organismos del gobierno regional o de las autoridades locales.

(5) Los créditos con plazo inferior al año ponderan al 20 por 100.

B) PROPUESTA DE BASILEA	AAA a AA-	A+ a A-	BBB + a BBB-	BB + a BB-	B+ a B-	Por debajo de B-	No clasifica- dos
Soberano (1) .....	0 %	20 %	50 %	100 %	100 %	150 %	100 %
Gobiernos regionales y autoridades locales .....	Mismo tratamiento que las entidades de crédito (2)						
Empresas públicas .....							
Compañías de crédito a la exportación y empresas de inversión (3)							
Opción 1 .....	20 %	50 % (4)	50 % (4)	100 % (4)	100 % (4)	150 %	50 % (4)
Opción 2 .....	20 %	50 %	100 %	100 %	100 %	150 %	100 %
Empresas .....	20 %	50 %	100 %	100 %	150 %	150 %	100 % (5)

Opción 1: La ponderación se basa en la calificación de un organismo externo de evaluación de créditos.

Opción 2: La ponderación se basa en la calificación asignada al país en la que está establecida la entidad más un escalón.

(1) Discrecionalidad nacional para otorgar un trato preferencial a los riesgos bancarios denominados y financiados en la moneda local del prestatario.

(2) Los estados tienen la discrecionalidad de asimilar el riesgo de sus propios gobiernos, autoridades locales y empresas públicas al del riesgo soberano.

(3) Discrecionalidad nacional para la elección entre ambas opciones y para otorgar un trato preferencial a los riesgos bancarios a corto plazo (<= 3 meses) denominados y financiados en la moneda local del prestatario.

(4) Los préstamos a corto plazo (<= 3 meses) ponderan en una categoría inferior, con un techo mínimo del 20 por 100.

(5) Las empresas no calificadas no podrán recibir una ponderación inferior a la de su riesgo soberano.

opciones. En la primera, los bancos serían tratados utilizando como referencia el *rating* de la deuda soberana de su país de origen. En la segunda opción, los riesgos serían evaluados conforme al *rating* específico del banco. Bajo esta segunda opción, existiría un tratamiento preferencial para los riesgos de menos de tres meses (los riesgos interbancarios típicos), que tendrían una ponderación de riesgo más baja.

Uno de los aspectos más insatisfactorios de la actual propuesta es que a aquellas empresas que no tienen *rating* se les asigna una ponderación del 100 por 100, lo que equivale a un recargo de capital del 8 por 100. Este enfoque, inevitable dada la falta de homogeneidad en la extensión del *rating* en los diversos países en los que se va a aplicar el Acuerdo, es insatisfactorio porque supone que empresas sin *rating*, pero con un riesgo de contraparte muy bajo, se van a

ver penalizadas, así como que otras, a pesar de constituir un mal riesgo, no van a ser tan penalizadas como lo serán aquellas que tengan un *rating* pobre.

Dentro de este enfoque estándar, también se permiten unas mayores posibilidades de mitigación del riesgo de crédito que en el acuerdo anterior, tanto en forma de garantías reales como por el reconocimiento de determinados valores como garantías válidas (recuérdese que actualmente sólo las garantías en efectivo y con deuda pública son reconocidas a efectos de mitigación del riesgo). Aunque las nuevas posibilidades de mitigación del riesgo van a estar sometidas a unos recortes en sus valoraciones (los denominados *haircuts*), esos recortes, que vienen a reconocer la volatilidad de precios de este tipo de instrumentos, no deben ocultar el avance que supone este reconocimiento de técnicas de mitigación del riesgo.

El enfoque de *ratings* internos (IRB) es la auténtica novedad del nuevo Acuerdo. Bajo este enfoque de *ratings* internos, la clasificación de las exposiciones a los riesgos dependerá de las propias estimaciones internas de los riesgos que realice el propio banco. Si el banco posee un sistema de gestión de riesgos tal que le permita calcular las probabilidades de impago de sus prestatarios (y este sistema ha estado en vigor al menos durante los tres últimos años, y ha sido reconocida su validez por el supervisor) podrá utilizar estas probabilidades de impago para clasificar los préstamos en categorías, y con ello obtener las ponderaciones que servirán para calcular los requerimientos del capital. Para calcular la carga regulatoria, es necesario estimar la severidad (la LGD), esto es, la pérdida en caso de impago. En el enfoque básico, se supone que ésta es de un 50 por 100. Bajo este enfoque IRB, otro aspecto interesante es que se amplían todavía más las posibilidades de mitigación del riesgo, reconociéndose también otro tipo de garantías no financieras, como inmuebles comerciales y residenciales (si bien se establece unos factores de recorte en forma de *haircuts* y suelos bastantes considerables). Bajo este enfoque básico, el factor de severidad queda establecido por el comité en función de las características medias estimadas para los préstamos con distintas probabilidades de impago. En el enfoque avanzado, los bancos podrán reconocer cualquier forma de garantías y establecer sus propios factores de severidad o LGDS, aunque deberán convencer al supervisor de que sus sistemas les permiten la estimación de estas variables y de que sus técnicas de mitigación del riesgo son adecuadas.

Hay otros elementos relevantes dentro de este nuevo enfoque del riesgo de crédito. En primer lugar, se considera un recargo por concentración, llamado granularidad, de forma que cuanto mayor sea la concentración mayores serán los requerimientos de capital exigidos. Además se establece un suelo durante los dos primeros años de implementación del acuerdo, por el que el capital regulatorio bajo el enfoque IRB avanzado no puede ser inferior al 90 por 100 del enfoque IRB básico. Por último, y con el objeto de facilitar la transición hacia sistemas más complejos (pero también más eficientes) de control de riesgos, las cifras de requerimientos de capital deben incluir un incentivo para pasar del enfoque estándar al IRB básico, y de éste, al enfoque IRB avanzado.

Con el propósito de evitar posibles arbitrajes regulatorios, se exigirá a los bancos que opten por los enfoques IRB que toda la cartera con unas mismas características dentro de ese grupo bancario utilicen un mismo enfoque, esto es, no se va a permitir que una

parte de la cartera de crédito a una empresa esté en el enfoque fundacional mientras que otra parte de la cartera está en el estándar. El propósito de esta limitación es evitar el arbitraje regulatorio que se podría dar de permitir una excesiva libertad a los bancos para elegir uno u otro sistema.

A pesar de la novedad que supone el tratamiento del riesgo de crédito, la auténtica novedad dentro del nuevo enfoque, lo cierto es que gran parte de la atención sobre el diseño del nuevo Acuerdo se ha dirigido al riesgo operacional, ya que por primera vez se considera la necesidad de establecer un recargo de capital por riesgo operativo, equivalente a un 20 por 100 del total del capital. Dentro de este recargo de capital, también se establecen varios sistemas de creciente complejidad: el método de indicadores básicos, el método estandarizado (donde se distingue el riesgo en función de las líneas de negocio) y el que se denomina método de medición interna (*internal measurement approach* o IMA), en el que se establece una diferenciación en función de las líneas de negocio y en el que los bancos determinan, para cada línea de negocio, sus pérdidas esperadas (probabilidad del evento y pérdidas tras la ocurrencia del evento).

## **El Pilar II o la revisión supervisora**

---

En el caso del Pilar II, ya se han comentado los cuatro principios básicos sobre los que rota el nuevo acuerdo. El Pilar II es algo habitual en muchos países, ya que viene a reflejar la potestad discrecional de supervisión para juzgar la situación de cada banco desde un punto de vista cualitativo y de control de riesgos. Aún así, la existencia de un poder discrecional para establecer recargos de capital plantea dudas de legalidad en muchos países, en los que un esquema de este tipo plantea problemas si no se delimita más claramente a qué responden las potestades de la autoridad supervisora. No es, por tanto, el poder discrecional del supervisor lo que genera dificultades, sino el hecho de que, en principio, estos poderes discretivos estarían muy poco tasados en la propuesta actual de acuerdo.

## **El Pilar III: disciplina de mercado y transparencia**

---

Un nivel adecuado de disciplina de mercado es un objetivo deseable por sí solo para cualquier supervisor, ya que coadyuva al logro de un sistema financiero sólido. En este sentido, el acuerdo establece la obligación de que los bancos informen sobre los

riesgos asumidos y sobre los sistemas de gestión que el banco tiene implantados para el control de dichos riesgos. Este tipo de transparencia depende de las opciones de cada banco. Así, aquellos bancos que hayan optado por los sistemas de cálculo de los requerimientos de capital más avanzados deberán revelar una mayor cantidad de información que aquellos que opten por enfoques más sencillos.

La obligación de revelación cubrirá aspectos como la aplicación del acuerdo dentro del grupo (cuestiones de consolidación), la exposición al riesgo y la medición y control de esa exposición al riesgo (tanto por lo que se refiere al riesgo de crédito como al riesgo de mercado o al riesgo operativo), información sobre el capital y su composición (el uso de distintos instrumentos como acciones preferentes, etc.) y, por último, la adecuación del capital en función de los riesgos de crédito, mercado y operativos, y de otros factores tenidos en cuenta por los gestores del banco.

Dentro de este enfoque del Pilar III, los requerimientos de revelación de información sobre procedimientos utilizados para el uso de los modelos internos es una parte básica del enfoque. Los bancos que opten por los IRB avanzados deberán ofrecer al mercado una mayor información, que le permita evaluar la corrección de los modelos utilizados y, en su caso, corregir las estimaciones del banco sobre los niveles del riesgo a los que está sometido.

Curiosamente, aquí las reacciones son, si bien contradictorias, sí bastante uniformes. Así, tanto los bancos pequeños como los bancos grandes se quejan de la excesiva carga que suponen las obligaciones de revelación de información contenidas en el Pilar III (estos últimos, por lo que de adicional se establece para ellos en el caso de que opten por los enfoques más avanzados). Éste es un aspecto que está, como todo el documento, en revisión en estos momentos, y sobre el que será necesario reflexionar antes de la finalización del acuerdo.

## **VI. EL ACUERDO DE BASILEA Y LA UNIÓN EUROPEA**

En el caso de la Unión Europea, los trabajos sobre el Acuerdo de capital no finalizan con la terminación de éste, sino que puede decirse que el proceso legislativo en la Unión Europea comienza cuando termina Basilea. En efecto, el especial contexto en la Unión Europea requerirá un esfuerzo adicional considerable para la puesta en marcha del nuevo acuerdo de capital. En primer lugar, debemos recordar que, por la

existencia del pasaporte comunitario y la libre prestación de servicios, todos los bancos europeos, sean pequeños o grandes, son potencialmente bancos internacionales, por lo que el acuerdo se exigirá a todos los bancos sin excepciones. Además, el Acuerdo de Capital también se aplicará a las empresas de servicios de inversión (sociedades y agencias de valores) para las que el nuevo acuerdo, en concreto la nueva carga de capital por riesgo operativo, puede suponer un cambio radical respecto al panorama actualmente en vigor. Por último, el establecimiento del Pilar II, con el poder discrecional que otorga a las autoridades de supervisión, puede dar lugar a problemas legales en una serie de países europeos, por lo que será necesario que, en el ámbito de la Unión Europea, se intente tasar esos poderes discrecionales de la autoridad para poder superar esos posibles problemas legales.

Además de estos problemas específicos, la adaptación del nuevo Acuerdo de Capital a través de una directiva presenta especiales problemas, dada la complejidad del nuevo acuerdo y los aspectos técnicos de éste que, sin lugar a duda, serán revisados sin que pase demasiado tiempo. Por ello, es aconsejable que el nuevo acuerdo de capital sea llevado a una directiva comunitaria usando la nueva legislación flexible que está siendo perfilada por parte de la Comisión Europea, del Parlamento Europeo y de los estados miembros. Por esta legislación flexible, se identifican tres niveles en las directivas:

El primer nivel, en el que irían los principios generales de la directiva.

El segundo nivel lo constituiría el anejo de la directiva, que podría ser actualizado por un procedimiento de comitología (la Comisión Europea, siguiendo las recomendaciones de un comité asesor), y que contendría aquellos aspectos más técnicos y que, por tanto, van a estar sometidos a un mayor grado de actualización.

El tercer nivel, que se dejaría a la discrecionalidad de los supervisores por tratarse de aspectos de tipo operativo que difícilmente encajarían en un texto de tipo legal. Con objeto de evitar la divergencia en las prácticas de supervisión y, por tanto, problemas de igualdad competitiva entre los distintos bancos que operen en los países europeos, se pondrá en marcha un proceso llamado convergencia supervisora. Por éste, los supervisores revisarían la aplicación en cada uno de los países del nuevo acuerdo, con el objeto de identificar aquellos aspectos en los que se hubiera realizado una interpretación desigual, y poderlos co-

regir antes de que afecten a la posición competitiva de la banca de cada uno de los países.

Este nuevo enfoque de legislación flexible, que ya se está comenzando a ensayar para la legislación en materia de mercado de valores, ha de pasar todavía el nivel de acuerdo político (sobre todo, las reticencias que suscita este tipo de esquema en el Parlamento Europeo). Sin embargo, y a pesar de esos problemas de aceptación política, lo cierto es que o el nuevo acuerdo de capitales de Basilea utiliza este tipo de legislación flexible o, desde luego, si se sigue el esquema tradicional para aprobar las directivas, será muy difícil que el acuerdo entre en vigor antes del año 2004.

## VII. CONCLUSIONES

No cabe sino calificar de gran avance el Nuevo Acuerdo de Capital que actualmente está en proceso de finalización. La gran revolución que supone la convergencia entre el capital económico y el capital regulatorio lleva consigo, inevitablemente, un aumento de la complejidad de las normas, lo que va a suponer un reto tanto para los supervisores como para las entidades financieras afectadas. Además, su finalización a tiempo requerirá precisiones en torno a temas tales como las posibles dudas existentes en cuanto a la calibración del acuerdo (si las cifras de los requerimientos de capital se corresponden efectivamente con los riesgos identificados) y a los posibles problemas de prociclicidad del nuevo acuerdo.

En relación con esta propuesta, España se encuentra en buena posición. La tradición de una supervisión intensa en España, que ahora se transforma en el estándar internacional, y la introducción de una provisión dinámica (que viene a cubrir las pérdidas esperadas en el riesgo de crédito) son elementos que permiten mirar los retos del nuevo acuerdo con tranquilidad y confianza. No obstante, es importante tener en cuenta que, a pesar de la complejidad del Acuerdo, de la importancia de éste, y de los incentivos que introduce para que exista una correcta gestión de los riesgos por parte de los bancos, la vieja máxima de que nada sustituye a una buena gestión del riesgo del negocio bancario, y de que cualquier nivel de recursos propios que se establezca será insuficiente para cubrir defectos y deficiencias permanentes en ese terreno, sigue estando vigente. El Nuevo Acuerdo de Capital, en la medida en que introduce incentivos para una correcta gestión de riesgo, va a permitir una mejora en la solvencia y estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

## NOTAS

(\*) Este artículo se finalizó a principios del mes de junio, y no incorpora, por tanto, las importantes novedades que se anunciaron a finales de ese mes por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, entre las que destaca el retraso de la finalización del Acuerdo.

(1) La adecuación del capital consiste en que la estructura de las financiaciones permanentes utilizadas por las entidades financieras sea suficiente para preservar su propia seguridad y solidez, evitando así que contaminen las del sistema financiero en su conjunto. Este artículo se centra en este tipo de regulación prudencial, aunque se recuerda al lector que las entidades de crédito están sometidas a otro tipo de regulaciones, prudenciales y no prudenciales (protección del consumidor, etcétera).

(2) Si hubiera que sintetizar las características del negocio bancario (dejando a un lado la prestación de servicios financieros), la principal y más relevante es la de la transformación de activos ilíquidos (créditos) en activos líquidos (depósitos), lo que a su vez se relaciona con la exposición a contingencias con efectos patrimoniales (la búsqueda de rentabilidad asumiendo riesgos) y, por esa vía, la potencial aparición de externalidades (de riesgo sistémico) bajo ciertas circunstancias (insuficiencia de recursos propios, etcétera).

(3) O, de manera más precisa, la no devolución de la financiación otorgada en las condiciones pactadas.

(4) Existen otros elementos, como el seguro de depósito, utilizados por los poderes públicos para limitar el impacto de las crisis bancarias.

(5) En principio, podría pensarse que regulaciones más sencillas son más vulnerables, pero en ocasiones es precisamente en la complejidad de las normas donde surgen las oportunidades de arbitraje regulatorio.

(6) Existen, obviamente, otros motivos entrecruzados por los que al accionista le interesa disponer de recursos propios suficientes para tener acceso a la financiación ajena (para poder apalancarse) o para afianzar la confianza de sus depositantes (y evitar así los efectos perjudiciales de las retiradas masivas de depósitos).

(7) Este argumento, válido en los términos expresados, ha de ser matizado, ya que las entidades pueden desear, por otros motivos distintos (reputación, calificación crediticia, expansión futura del negocio, etc.), mantener un nivel de recursos propios superior al exigido por el supervisor.

(8) En la medida en que esa parte del capital regulatorio no tenga conexión ni con el capital económico ni con el riesgo efectivo asumido por la entidad, estaremos produciendo una regulación ineficiente (aunque su apariencia sea otra).

(9) Esta insistencia en los sistemas de control de riesgos nace de la caída de Barings, causada por un solo operador infiel.

(10) El término idealmente no es casual, sino que refleja la posibilidad de que el nuevo acuerdo se calibre teniendo en cuenta las pérdidas esperadas y no esperadas por la heterogeneidad en las prácticas de provisiones entre países.

(11) Aunque sí que hay aspectos (incorporados como parte del ámbito de consolidación), como el tratamiento (deducción) de los intereses minoritarios, que afectan a la definición del capital y que tienen un impacto potencial considerable.