

# LOS EFECTOS DE BASILEA III EN EL SECTOR BANCARIO

## BASILEA III: DEL PROYECTO A LA REALIDAD

**Matías RODRÍGUEZ INCIARTE**

*Banco Santander*

### I. INTRODUCCIÓN

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) formalizó, en su reunión de diciembre de 2010, el acuerdo sobre un nuevo estándar regulatorio global de capital y liquidez, después de que éste fuese aprobado por el GHOS (grupo de gobernadores y jefes de supervisión) en sus reuniones de junio y septiembre, y de haber recibido el apoyo unánime de los líderes del G-20 en la cumbre de noviembre en Seúl. Nació así Basilea III, un nuevo marco regulatorio internacional con el objetivo fundamental de garantizar la estabilidad financiera global en un nuevo contexto económico internacional.

La profunda y prolongada crisis económica global iniciada en 2008 ha ido dejando a su paso algunas lecciones fundamentales. A partir de ellas, la comunidad internacional llegó al convencimiento de que era necesario mejorar y fortalecer las reglas de funcionamiento del sistema financiero global, estableciendo cambios en los esquemas de regulación y de supervisión, y de que necesitábamos construir una nueva arquitectura financiera que rija el desarrollo de las finanzas internacionales de las próximas décadas. En este contexto, surge Basilea III.

En general, la historia nos demuestra que los grandes cambios en el marco regulatorio internacional han tenido lugar como respuesta a una situación de crisis. Como dijo Jean Monnet, «la gente sólo acepta el cambio ante la necesidad, y sólo reconoce la necesidad en tiempos de crisis». La evolución de la regulación internacional desde la propuesta de Basilea I hasta la actual de Basilea III es ilustrativa del complejo, pero edu-

cativo progreso que hemos experimentado en este ámbito.

Basilea I fue aprobada en 1988, tras un período de turbulencias financieras que llevó a gran parte de las *US Savings & Loans* a la quiebra en el entorno del año 1985. La novedad fundamental fue la introducción del concepto de capital regulatorio, estableciendo unos mínimos regulatorios de capital del 8 por 100 de los activos ponderados por riesgo. Su mayor carencia tenía que ver con el modo en que se definía la ponderación del riesgo de los activos, que seguía una lógica demasiado simplista que no capturaba de forma efectiva las diferentes probabilidades de incumplimiento de los prestatarios.

Las crisis financieras de finales de los noventa, la crisis argentina de 2001 y el estallido de la burbuja tecnológica en EE.UU. son algunos de los factores que explican el siguiente cambio de marco regulatorio en 2004: Basilea II. Este acuerdo supuso, precisamente, un avance muy importante en la medición de los activos ponderados por riesgo, y se desarrolló en torno a tres pilares fundamentales. El pilar I, relacionado con el cálculo de los requisitos mínimos de capital, que se hicieron más sensibles al riesgo y permitieron el uso de los modelos internos de las entidades en la medición de dicho riesgo. El pilar II, que reconoce la importancia de la revisión supervisora a la hora de determinar el riesgo de una entidad, y si las exigencias derivadas del pilar I son suficientes o necesitan ser reforzadas en cada caso concreto. Y el pilar III, que estableció reglas para aumentar la transparencia de los riesgos enfrentados por las entidades, hacien-

do más efectiva la disciplina de mercado.

El foco de atención regulatoria en Basilea II fue exclusivamente la medición del riesgo, es decir, el denominador de la ratio de solvencia introducido en Basilea I, dejando sin modificaciones la definición del numerador de dicha ratio, es decir, la definición de los elementos admisibles como fondos propios. La crisis económica iniciada en 2008 obligó a replantearse modificaciones profundas en la ratio mínima de solvencia tanto en la definición del numerador, exigiendo más y mejor capital, como en la del denominador, refinando la captura de los riesgos asociados a determinados activos, vinculados con la titulización, el riesgo de contraparte en los derivados financieros, las actividades de la cartera de negociación o las exposiciones a vehículos fuera de balance. No sólo eso, sino que además Basilea III amplió su perspectiva para incluir en el marco regulatorio aspectos relacionados con la liquidez, con el apalancamiento o con la contención de la prociclicidad del crédito, entre otros.

Nos encontramos, por tanto, ante una propuesta de reforma del marco regulatorio muy ambiciosa, de dimensiones globales, y cuya implementación nacional y regional plantea algunos desafíos sobre los que intentan reflexionar las líneas que siguen.

### II. LOS RETOS DE BASILEA III

El desafío fundamental de Basilea III es el de garantizar la estabilidad del sistema financiero internacional sin comprometer la recuperación

económica y el futuro crecimiento real. Aprobado el acuerdo, existen todavía pasos importantes para los próximos años, relacionados con su aplicación. Por un lado, el posible impacto negativo que dicha implementación puede tener sobre la actividad crediticia y, en definitiva, sobre la actividad económica. Y por otro, los problemas derivados de una implementación divergente tanto entre diferentes áreas geográficas como entre diferentes sectores.

### 1. Impacto sobre la actividad económica

A mi juicio, el principal reto de Basilea III es el de conseguir un fortalecimiento del sistema financiero internacional sin que éste tenga un impacto negativo en la actividad económica. Encontrar ese equilibrio no es fácil, especialmente en momentos en que la actividad económica mundial parece sumida en una larga apatía por los efectos aún muy agudos de la crisis.

En principio, las mayores exigencias de capital y los nuevos requisitos de liquidez ejercerán sobre el sector bancario una presión al alza de los costes de financiación, lo que llevará a una reducción del crédito, con las consiguientes consecuencias en términos de la reducción de la actividad económica y, con ello, del nivel de empleo y del PIB. Sin embargo, las opiniones sobre este tema son diversas y divergentes, como muestra el siguiente repaso a las estimaciones de impacto de Basilea III sobre la actividad económica que han hecho tanto instituciones públicas como la propia industria bancaria durante las fases de propuesta y consulta previas al acuerdo.

Así, la OCDE (véase Slovik y Cournède, 2011), estima que el impacto de la aplicación de Basilea III sobre el PIB oscilaría entre el 0,05 y el 0,15 por 100 anual en el período 2011-2019, y que los bancos subirán los intereses de los préstamos en aproximadamente 15 y 50 puntos básicos para alcanzar los requisitos exigidos por Basilea III para 2015 (es

decir, un 4,5 por 100 de *common equity* y un 6 por 100 de capital *Tier 1*) y para 2019 (7 por 100 de *common equity* y 8,5 por 100 de capital *Tier 1*), respectivamente.

Los cálculos del BIS estiman que la tasa de crecimiento anual se reduciría, en promedio, 0,04 por 100 durante el período de los primeros cuatro años y medio de implementación de Basilea III (véase Macroeconomic Assessment Group, 2010).

En relación con el impacto económico a largo plazo, el BCBS (2010) tiene en cuenta tanto los costes de implementación, en términos de aumento de requerimientos de capital y liquidez, como los beneficios resultantes, en forma de incremento de la estabilidad financiera y reducción de la volatilidad y de la probabilidad y frecuencia de crisis. Concluye que, en términos del PIB, los beneficios son superiores a los costes y que, por ejemplo, por cada punto porcentual que se reduce la probabilidad anual de una crisis, se obtiene un beneficio anual esperado que oscila entre el 0,2 y el 0,6 por 100 del PIB, dependiendo de diferentes supuestos.

El FMI y el BCE también han analizado esta cuestión, llegando a algunas conclusiones cualitativas destacables. Por un lado, el FMI (véase Cosimano y Hakura, 2011) ha estimado que una muestra de los bancos más grandes del mundo subiría los tipos de interés de sus préstamos en una media de 16 puntos básicos para cumplir con el requisito de 7 por 100 de *common equity*, lo que, basándose en varios supuestos, llevaría a una reducción del crecimiento del crédito del 1,3 por 100 en el largo plazo.

En cuanto al BCE (véase González-Páramo, 2011), ha venido mostrando su opinión de que existen costes transitorios de la nueva regulación centrados, fundamentalmente, en las condiciones más restrictivas para el crédito, pero, en el largo plazo, el nuevo marco regulatorio debe ayudar a reducir la frecuencia de las crisis y a reducir las divergencias regulatorias globales.

Siendo importantes estos efectos, las estimaciones de la industria indican, en general, un impacto mucho más acentuado en la actividad económica. Las estimaciones del Institute of International Finance (IIF, 2010) apuntan un impacto muy superior, con una reducción acumulada del PIB del 2,6 por 100 en EE.UU. y del 4,3 por 100 en la zona euro durante el período 2011-2015. Además, el análisis del IIF argumenta que las grandes diferencias de los resultados con las estimaciones realizadas por el BIS tienen que ver con algunos aspectos que este último no tiene en cuenta, y que, sin embargo, pueden ser muy relevantes en el análisis, tales como que: 1) el estudio del IIF abarca un amplio número de cambios regulatorios asociados con Basilea III, mientras que el BIS sólo se centra en los requerimientos de capital; 2) el BIS asume condiciones para captar capital mucho más favorables de las que el IIF considera probables; 3) el BIS asume unas condiciones de política monetaria muy expansivas que el IIF considera serán difíciles de mantener, y 4) el IIF y el BIS difieren en las formas en que cuantifican el canal de transmisión de tipos de interés de préstamos altos sobre la actividad económica.

En definitiva, estos análisis muestran las divergencias de opinión existentes entre las diferentes instituciones en cuanto a si/cómo la reducción de la actividad económica podrá verse compensada por el incremento de la estabilidad financiera aportado por Basilea III.

A la ya difícil tarea de evaluar el impacto de cualquier nueva regulación, se añade el hecho de que este cambio regulatorio se produce en un contexto económico de gran incertidumbre. Esto hace aconsejable una implementación progresiva, cauta y flexible. Las autoridades así lo han entendido al establecer un calendario de implementación extenso, y períodos de observación para los elementos de la propuesta más innovadores, como pueden ser los ratios de liquidez.

Será importante que las autoridades utilicen efectivamente los perio-

dos de transición y observación para hacer una evaluación continua del impacto de los distintos elementos de la propuesta, y que apliquen un enfoque flexible a la hora de ajustar su propuesta, si fuera necesario, a la luz de la evidencia que se vaya acumulando y del contexto financiero y económico.

## 2. Riesgos y consecuencias de la aplicación divergente de Basilea III

Otro de los grandes desafíos que plantea Basilea III tiene que ver con las consecuencias negativas de una implementación divergente. Por un lado, porque normas equivalentes pueden impactar de un modo desigual sobre sistemas financieros con características diferentes, y por otro, porque la transposición del nuevo marco regulatorio se traduce, en ocasiones, en normas no armonizadas entre las diversas jurisdicciones. Además, se está confirmando el riesgo de que la transposición e implementación de la norma siga ritmos distintos en diferentes jurisdicciones, lo que también puede generar distorsiones no deseadas.

En tal sentido, cabe destacar la importancia de concentrar gran parte de los esfuerzos futuros en promover una aplicación homogénea de Basilea III y en la convergencia de las normas contables que condicionan el resultado de las normas prudenciales, con el doble objetivo de evitar el desarrollo de un terreno de juego desnivelado y de garantizar la efectividad del acuerdo, evitando el arbitraje.

En Europa, la European Banking Authority está trabajando en el desarrollo de un *Single Rulebook* que garantizaría una implementación convergente en todos los estados miembros, y en el ámbito internacional se está reforzando el papel del Grupo de Implementación de estándares de Basilea (SIG, por sus siglas en inglés) encargado de garantizar la homogeneidad en la aplicación de los acuerdos del Comité de Basilea.

Por otra parte, la distinta relevancia de los sistemas bancarios en la financiación de la actividad económica en diferentes jurisdicciones (como es el caso de las diferencias de nivel de intermediación bancaria entre la UE y EE.UU., con unos niveles del 75 y del 25 por 100, respectivamente) supone, por una parte, que en aquellas economías más dependientes de la intermediación bancaria el impacto de Basilea III en el crédito y, en definitiva, en el crecimiento va a ser mayor. Por otra parte, el hecho de que de momento no exista una norma equivalente a Basilea III para el llamado *shadow banking*, significativo en algunos mercados, y que ha demostrado ser tanto o más responsable de generar riesgo sistémico que el sector bancario, generará incentivos a desplazar los riesgos desde un sector bancario regulado y transparente hacia una parte del sector financiero no/menos regulada y opaca. El Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) está trabajando para cerrar esta brecha, y esperamos que el resultado garantice un terreno de juego nivelado entre sectores y un sistema financiero estable que restaure la confianza de los mercados.

Por último, a la hora de terminar de definir los detalles del acuerdo, se deberían tener en cuenta las peculiaridades de los distintos sistemas financieros para evitar perjudicar, de forma no intencionada, estructuras de financiación e intermediación que han funcionado bien. Éste es el caso, por ejemplo, de los bonos con cobertura, que juegan un papel crucial en la financiación de la banca europea, a diferencia de lo que ocurre en el mercado americano, donde son las agencias Freddy y Fannie las que desempeñan este papel. Estos bonos podrían verse penalizados en la nueva regulación de forma, en mi opinión, injustificada y con consecuencias muy negativas en el mercado europeo.

En definitiva, si queremos que Basilea III tenga los efectos deseados sobre la estabilidad financiera global, debemos garantizar que no existan posibilidades de arbitraje, ni geo-

gráfico ni entre sectores, que permitan trasladar el riesgo a zonas más oscuras y difíciles de controlar por los supervisores, y que su diseño final no dañe desintencionadamente modelos de negocio y de financiación adecuados.

## III. MÁS ALLÁ DE BASILEA III

En estos momentos, los reguladores están trabajando en dos áreas de especial calado cuyas consecuencias pueden ser incluso más importantes que las de Basilea III, y que los reguladores debieran tener en cuenta a la hora de evaluar el impacto final de la reforma. Se trata, en concreto, del riesgo sistémico asociado a las entidades y del avance hacia marcos de resolución que garanticen que la eventual caída de una entidad se produzca de forma ordenada.

En relación con el tratamiento de las entidades sistémicas, el G20 en su reunión de Cannes de noviembre de 2011 aprobó y ha dado a conocer la metodología y las medidas acordadas para la identificación y el tratamiento de entidades sistémicas. El marco aprobado propone medir el riesgo sistémico de las entidades sistémicas globales en base a cinco indicadores (globalidad, interconexión, tamaño, sustituibilidad y complejidad) e imponerles, en función de su nivel de riesgo sistémico, recargas de capital, la elaboración de planes de contingencia y resolución y una supervisión más intensa. Aunque la industria sigue cuestionando el fundamento de esta propuesta, desde el punto de vista de la estabilidad financiera, para los posibles efectos sobre el «riesgo moral» de las entidades que se etiqueten como sistémicas, lo cierto es que la propuesta ha evolucionado de forma positiva desde que se iniciara el debate. Las primeras propuestas identificaban erróneamente riesgo sistémico con tamaño, y planteaban una recarga igual para la lista de entidades que se considerasen suficientemente grandes. La propuesta final, sin embargo, reconoce que el tamaño no es la principal fuente de riesgo sistémico e incorpora otras dimensiones

que tratan de reflejar otros factores de riesgo, como la complejidad, la interconexión y la sustituibilidad. Además, acepta que las entidades presentan distintos grados de riesgo sistémico y plantea recargas graduales en función del riesgo. A pesar de estos avances, la medida aún presenta debilidades, al no incorporar de forma satisfactoria factores cualitativos tanto o más importantes que los cuantitativos, como la calidad del riesgo o el carácter resoluble de una entidad. Aunque los reguladores reconocen estos factores como determinantes en el riesgo sistémico, la dificultad de parametrizar su calidad no ha permitido hasta ahora su incorporación a este marco. Hacerlo es esencial para que el marco introduzca los incentivos adecuados que lleven a las entidades a inclinarse por formas de gestión y de organización que, aunque más costosas, faciliten su resolución.

Por otro lado, en relación con los marcos de resolución de entidades financieras en caso de crisis, se han realizado importantes avances para reducir el riesgo moral en el comportamiento de las entidades sistémicas, y de dotar a las autoridades de capacidad para actuar sobre estas entidades sin ejercer un impacto sistémico o sin imponer un coste innecesario sobre los contribuyentes de un país. Especialmente importante es la introducción de planes de contingencia y resolución como herramienta para preparar mejor a las entidades en situaciones de crisis. Existen, sin embargo, ámbitos como los de la cooperación transfronteriza, la implementación armonizada de estas medidas entre diferentes jurisdicciones o el orden de prelación de los bonistas senior y los depositantes, entre otros, y sobre los que es necesaria aún mucha reflexión.

Pero todo este avance en el marco regulatorio no podrá alcanzar su objetivo si no va acompañado de una supervisión de calidad. Una supervisión adecuada, proactiva, intensiva y anticipativa puede cubrir algunos huecos en la regulación, pero ni más calidad ni más cantidad de regulación pueden suplir una supervi-

sión deficiente. El diseño del nuevo marco regulatorio debe tener en cuenta esta dimensión en la medida en que una regulación excesivamente compleja puede hacer de la supervisión un ejercicio imposible y, por ello, acabar por hacer ineficaz el mecanismo que debe garantizar el cumplimiento de los nuevos estándares regulatorios. Al mismo tiempo, es necesario avanzar en la coordinación y la cooperación entre los distintos supervisores para garantizar que la supervisión de grupos transfronterizos es efectiva y para evitar costosas duplicidades. En este sentido, los avances que se están produciendo en Europa y a escala internacional, con el establecimiento de colegios de supervisores liderados por el supervisor *home*, son un elemento clave para prevenir las crisis de entidades globales.

#### IV. IMPLICACIONES DE BASILEA III EN ESPAÑA

Las implicaciones de Basilea III para España merecen especial atención no sólo por el natural interés de comprender el futuro del sector bancario en nuestro propio país, sino también porque el español es un caso especialmente interesante por diferentes motivos. La especial virulencia con que la crisis ha impactado sobre su economía y la profunda reestructuración que, como respuesta, ha experimentado el sistema financiero, y por último, la fortaleza que han mostrado los grandes bancos españoles en este contexto, son aspectos que conviene mencionar.

El entorno macroeconómico español ha sido especialmente complicado en estos años, y ha exigido la toma de una serie de medidas estructurales que deberían ser la base del crecimiento futuro, una vez se recupere la actividad económica a escala mundial. Esto, en todo caso, ha tenido un especial impacto sobre el sistema financiero del país, tanto a través de la reducción del crédito como con la posterior caída de la actividad económica, que ha tenido un importante impacto sobre los márgenes del sector bancario.

Dentro de este marco, el sistema financiero español ha experimentado una profunda reestructuración, materializada fundamentalmente a través de un proceso de consolidación de las cajas de ahorros que han llevado a convertir a las 45 cajas que existían antes de la crisis en 15 bancos comerciales en la actualidad. Este proceso debe aún asentarse, pero debería tener como resultado un sistema financiero más fuerte y competitivo, capaz de afrontar con garantías un nuevo contexto definido por las exigencias que va a imponer el nuevo marco regulatorio.

Estas actuaciones han situado a nuestro sistema financiero en una buena posición para poder cumplir con Basilea III en los plazos establecidos y para encarar los retos a los que el sector financiero se enfrentará en los próximos años.

El nuevo marco regulatorio va a obligar a nuevos planteamientos en términos de captación de capital, de depósitos o de financiación a largo plazo, entre otros factores.

Debe subrayarse que, aunque los objetivos generales de la reforma regulatoria están en línea con el modelo de negocio de los grandes bancos españoles, algunos de sus elementos pueden penalizar injustificadamente a este modelo.

A diferencia de otros modelos bancarios, los grandes bancos españoles se han caracterizado por su foco en la banca comercial centrada en el cliente, una financiación estable destinada a dar créditos, un énfasis especial en una gestión prudente del riesgo, una organización sencilla y transparente, basada en filiales financieramente autónomas, y una adecuada diversificación geográfica.

Sin embargo, algunos de estos elementos que consideramos contribuyen claramente a la estabilidad de la entidad y, por ende, a la del sistema financiero, no se ven adecuadamente tratados en el actual marco. Así, por ejemplo:

<p>1) Las nuevas ratios de liquidez y financiación, especialmente esta última, penalizan los modelos de banca comercial basados en la captación de depósitos para financiar créditos. En efecto, estas ratios dan un tratamiento menos favorable a los depósitos frente a la financiación vía mercado, y a los créditos frente a la inversión en títulos.</p> <p>2) Basilea III no reconoce totalmente los intereses minoritarios como capital del grupo. Esto desincentiva estructuras de filiales cotizadas que tienen así diversificadas sus fuentes de financiación, lo que ha demostrado sus ventajas en la presente crisis.</p> <p>3) Deja sin cerrar la homogeneización de la medición de los activos ponderados por riesgo, lo que permite divergencias en cuanto al significado real de las ratios de capital.</p> <p>4) Sigue sin reconocer la ventaja, desde el punto de vista de la estabi-</p>	<p>lidad, del sistema de provisiones español.</p> <p>5) Aunque se ha avanzado en los estándares mínimos de una buena supervisión, en línea con lo que ha venido siendo la práctica en nuestro país, es necesario avanzar aún más en esta dirección.</p> <p>En definitiva, aunque nuestro sistema bancario está en una posición muy favorable ante la aplicación de Basilea III, queda aún mucho que avanzar, y habrá que actuar de forma muy activa en los debates internacionales si queremos poner en valor los esfuerzos realizados hasta el momento.</p> <p><b>BIBLIOGRAFÍA</b></p> <p>BCBS (2010), <i>An Assessment of the Long-Term Economic Impact of Stronger Capital and Liquidity Requirements</i>, Bank for International Settlements.</p> <p>— (2010a), <i>The Basel's Committee Response to the Financial Crisis: Report to the G20</i>, Bank for International Settlements.</p>	<p>COSIMANO, T., y D. S. HAKURA (2011), <i>Bank Behaviour in Response to Basel III: a cross country analysis</i>, IMF.</p> <p>GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2011), «The management of the banking sector and the economy: What have we learned about financial markets and regulations?», Discurso como miembro del Comité Ejecutivo del BCE en la XXVII Reunión del Círculo de Economía.</p> <p>INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE, IIF (2010), <i>Interim Report on the Cumulative Impact on the Global Economy of the Proposed Changes in the Banking Regulatory Framework</i>.</p> <p>MACROECONOMIC ASSESSMENT GROUP (2010), <i>Assessing the Macroeconomic Impact of the Transition to Stronger Capital and Liquidity Requirements</i>, Bank for International Settlements.</p> <p>PAOLO A.; L. CLERC; V. CÚRDIA; L. GAMBACORTA; A. GERALI; A. LOCARNO; R. MOTTO; W. ROEGER; S. VAN DEN HEUVEL, y J. VICEK (2011), «Basel III: Long term impact on economic performance and fluctuations», <i>Working Paper 338</i>, Bank for International Settlements.</p> <p>SLOVIK, P., y B. COURNÈDE (2011), «Macroeconomic impact of Basel III», OECD Economics Department, <i>Working Paper 844</i>.</p>
---	---	--