



9. EL PAQUETE BANCARIO DE JUNIO

**SOFÍA RODRÍGUEZ RICO, ENRIQUE CORCÓSTEGUI Y
JOSEP M^a VENDRELL SIMÓN, BANCO SABADELL¹**

9.1. RESUMEN

La crisis financiera desencadenó una profunda revisión de la regulación prudencial en el sector bancario. La UE está entrando en la fase final de la transposición al Derecho de la Unión de la mayoría de aspectos de los acuerdos globales alcanzados en materia de regulación bancaria.

El 23 de noviembre de 2016, la Comisión Europea lanzó una propuesta para enmendar la Directiva sobre los Requisitos de Capital (DRC IV), el Reglamento sobre los Requisitos de capital (RRC), la Directiva sobre Reestructuración y Resolución Bancaria (DRRB) y el Reglamento del Mecanismo Único de Resolución (RMUR). Este conjunto de normas se conoce comúnmente como el Paquete de Reducción de Riesgos (PRR). El 7 de junio de 2019, tras meses de intensas discusiones, se publicaron los textos definitivos en el Diario Oficial de la Unión Europea.

El PRR incluye elementos acordados a escala internacional por los organismos encargados de fijar estándares financieros globales, además de una serie de medidas específicas para satisfacer las particularidades de la UE. Mediante el reforzamiento de los requerimientos de capital, de apalancamiento y de liquidez, así como de la mejora de la resolubilidad bancaria, las normas acordadas pretenden reducir los riesgos en el sector financiero al aumentar la resiliencia de los bancos ante futuros shocks. En líneas generales, la implementación del PRR representa otro avance significativo en la solidez del régimen regulatorio de la UE. Sin embargo, la agenda de cambios regulatorios no se ha detenido y la implementación de “Basilea IV” ya está sobre la mesa.

¹ Sofía Rodríguez es Subdirectora General y la *Chief Economist* de Banco Sabadell. Enrique Corcóstegui es Director de Análisis de Regulación y Public Policy y Josep M^a Vendrell Simón es Director de Entorno Financiero en el Servicio de Estudios de Banco Sabadell.



A pesar de los progresos en el fortalecimiento del marco regulador y de supervisión llevados a cabo por la UE y de la mejora del marco institucional, el PRR no debería interferir en el proceso de eliminación de los obstáculos que impiden una mayor integración y desarrollo del mercado Europeo. La arquitectura financiera de la UE todavía no está suficientemente preparada para una integración transfronteriza. Sigue habiendo incentivos para barreras protectoras (ring-fencing) y sesgos nacionales. También existen nuevos retos futuros a los que la regulación deberá hacer frente, como los riesgos a la estabilidad financiera planteados por el cambio climático y la ciberseguridad.

En las páginas siguientes: (i) resumimos las nuevas regulaciones y la nueva arquitectura financiera de la UE, (ii) ofrecemos una valoración general de la situación actual, (iii) explicamos los elementos principales de la futura regulación Basilea IV y (iv) proporcionamos nuestras opiniones sobre lo que consideramos serán los principales desafíos futuros en el contexto de las importantes transformaciones a las que deberá hacer frente el sistema bancario.

Palabras clave: regulación prudencial, Basilea III, unión bancaria, código normativo único, paquete de reducción de riesgos MREL

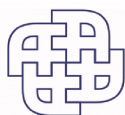
Disclaimer: Las opiniones expresadas en el presente artículo son de los autores y no representan necesariamente las opiniones de sus empleadores actuales o anteriores.

9.2. INTRODUCCIÓN: ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA UE Y LA RESPUESTA REGULATORIA A LA CRISIS

9.2.1. LA UNIÓN BANCARIA Y EL CÓDIGO NORMATIVO ÚNICO

La crisis financiera global ha sido uno de los eventos más disruptivos en décadas. Las tensiones procedentes de una parte relativamente pequeña del sistema financiero se transformaron en una grave crisis global que acarreó masivos costes económicos y sociales. Dada su severidad, persistencia y complejidad, es difícil identificar una causa única de la crisis. Sin embargo, parece claro que la acumulación de desequilibrios financieros estuvo en el corazón de los problemas.

En la Unión Europea (UE), la respuesta inmediata del sector público a la crisis fue menos contundente que las acciones tomadas por las autoridades de los Estados Unidos. Esto se debió, sobre todo, a la falta de coordinación en lo que era una arquitectura política y financiera incompleta. A fin de subsanar algunas de estas cuestiones estructurales, las autoridades europeas concluyeron que el funcionamiento adecuado de la Unión Económica y Monetaria requería de una “Unión Bancaria” (UB) en la Eurozona. La UB restauraría, preservaría y reforzaría la integración financiera mediante la reducción de la dependencia de los bancos en la deuda soberana y minimizaría los riesgos procedentes de perturbaciones financieras y contagios para los contribuyentes. La UB también permitiría que los bancos expandieran su base inversora y de financiación para contribuir a aislar sus balances de posibles vulnerabilidades en la deuda soberana nacional. Un marco como el que se propuso implícitamente reconoce que, dentro de una unión



monetaria, el sector financiero puede generar externalidades de gran alcance, así como riesgos transfronterizos para los contribuyentes, por lo que debería supervisarse a escala de la Eurozona. De esta manera, la influencia de los bancos sobre las autoridades nacionales se restringiría.

Para ello, era necesario establecer un régimen de supervisión y de resolución bancaria integrado y un sistema de seguros común para los depósitos en la Eurozona, lo cual constituye los tres pilares de la UB. Los dos primeros pilares ya están en funcionamiento: el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) –operativo desde 2014– y el Mecanismo Único de Resolución (MUR) –establecido en 2016– que incluyen la Junta Única de Resolución (JUR) y el Fondo Único de Resolución (FUR). El Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD) es el pilar restante en la UB.

La piedra angular a partir de la cual se levantan los tres pilares es el llamado código normativo único para la regulación financiera. La lógica sugiere que un mercado único ha de contar con normas comunes para la supervisión y la regulación de las instituciones crediticias. El código normativo único promueve el funcionamiento eficiente del mercado único y facilita una mayor integración financiera en Europa. Esto reduce las oportunidades de arbitraje regulatorio y disminuye posibles distorsiones competitivas. Con un código normativo único, se mejora la transparencia y, sobre el papel, hay una reducción de costes en materia de regulación y cumplimiento normativo.

De ahí que la armonización y el fortalecimiento del marco regulatorio del capital bancario mediante el código normativo único siempre hayan sido aspectos críticos para el éxito de la UB.

9.2.2. BASILEA III: CAPITAL, LIQUIDEZ Y EL FIN DEL CONCEPTO “TOO BIG TO FAIL”

A pesar del hecho de que el escenario previo a la crisis era el de bancos relativamente bien capitalizados, durante la crisis los mercados perdieron la confianza en las ratios regulatorias de capital y empezaron a centrarse en medidas alternativas más estrictas (por ejemplo, capital ordinario tangible). Esto fue impulsado parcialmente por el hecho de que la mayoría de los bancos que acabaron recibiendo ayudas de estado contaban con ratios de capital por encima del mínimo requerido. La comunidad regulatoria global extrajo algunas conclusiones de esta experiencia: (i) los bancos disponían de demasiado poco capital en relación con determinados riesgos; (ii) los bancos poseían capital de baja calidad; (iii) el capital regulatorio no estaba lo suficientemente armonizado y la información sobre el capital era limitada.

Justo después de la crisis financiera, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB), impulsado por el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés), llevó a cabo una profunda reforma del marco de regulación bancaria internacional. En 2010, el CSBB realizó propuestas para subsanar estas deficiencias y aumentar la resiliencia del sector bancario en tres áreas clave: (i) capital; (ii) liquidez y (iii) bancos globales de importancia sistémica (G-SIB, por sus siglas en inglés). En cuanto al capital,



las propuestas estaban formadas por cuatro principales. Los primeros dos elementos se referían a la ratio mínima de capital: la definición de capital (numerador) y la cobertura del riesgo (denominador). El tercer elemento tenía por objetivo la retención de capital y abordaba la prociclicidad mediante la acumulación de colchones de capital. Finalmente, el cuarto elemento era la ratio de apalancamiento, que actúa como freno ante el crecimiento excesivo del crédito.

Todas estas propuestas se concretaron en lo que se conoce como el marco de Basilea III, que introdujo cambios significativos en relación con el marco anterior (Basilea II). Como resultado, se establecieron las bases para un sistema bancario más resiliente, diseñado para impedir la acumulación de vulnerabilidades sistémicas.

La fase inicial de la reforma Basilea III se focalizó en el fortalecimiento de determinados aspectos del marco regulatorio:

- Mejorar la calidad del capital regulatorio bancario, favoreciendo un mayor uso de capital ordinario de nivel 1 (CET1) en la absorción de pérdidas.
- Aumentar el nivel mínimo de los requisitos de capital para garantizar que los bancos son lo suficiente resilientes para soportar pérdidas en tiempos de estrés.
- Mejorar la gestión del riesgo mediante la revisión del marco de capital ponderado por riesgo, que demostró estar deficientemente calibrado antes de la crisis, incluidos los estándares globales para el riesgo del mercado, el riesgo de crédito de contraparte y la titulización.
- Añadir elementos macroprudenciales al marco regulatorio, a través de:
 - (i) La introducción de colchones de capital que se acumulan durante las épocas de bonanza y pueden retirarse en épocas de estrés, a fin de limitar la prociclicidad.
 - (ii) El establecimiento de un régimen de grandes exposiciones para mitigar los riesgos sistémicos que surgen de las interrelaciones entre las instituciones financieras y la concentración de exposiciones.
 - (iii) Introducir un colchón de capital para abordar las posibles externalidades creadas por bancos de importancia sistémica.
- Especificar una ratio de apalancamiento mínima para limitar el apalancamiento excesivo en el sistema bancario y complementar los requisitos de capital ponderado por riesgo.
- Introducir un marco internacional para mitigar el excesivo riesgo de liquidez y una excesiva transformación de vencimientos. Las normas de liquidez de Basilea III tienen por objetivo garantizar que los bancos confían en su propia capacidad para crear colchones de liquidez y aumentar la financiación estable, reduciendo de este modo la dependencia de los bancos centrales como proveedores de liquidez, sobre todo en épocas de crisis.

La UE adoptó dos paquetes legislativos clave, basados principalmente en los estándares mencionados más arriba.



La primera iniciativa se conoce como el paquete “DRC IV” de 2013, y comprende una directiva (DRC IV) y un reglamento (RRC). Reforzaba los requisitos prudenciales para que los bancos garantizaran su capacidad de absorber pérdidas provocadas por posibles shocks a la economía. En concreto, aumentaba la cantidad y la calidad de los requisitos de capital, mejoraba la cobertura de riesgos, limitaba el crecimiento del apalancamiento, además de mejorar los requisitos de gobernanza y transparencia.

La segunda iniciativa se conoce como la Directiva sobre Reestructuración y Resolución bancaria (DRRB) de 2014. Proporciona a las autoridades procedimientos para gestionar la quiebra de bancos. Desde su implementación, los bancos deben preparar planes de recuperación y resolución para garantizar su resolubilidad sin tener que recurrir a fondos públicos. Dado que no siempre puede evitarse la quiebra de instituciones bancarias y esta puede ser una fase natural en el ciclo de vida de una institución, la nueva regla general es que los bancos en quiebra deberían rescatarse “a sí mismos”, en lugar de que otros los rescaten. En consecuencia, los accionistas e inversores de los bancos deberán asumir los costes que surjan de la quiebra de una institución y del proceso de resolución. Además, en caso necesario, los fondos de resolución nacionales proporcionarían recursos adicionales.

9.2.3. OTROS ELEMENTOS DE LAS REFORMAS POSTERIORES A LA CRISIS

Ha habido numerosas iniciativas reguladoras más allá del marco del capital y de la resolución. La DRC IV ya incluye consideraciones prudenciales relacionadas con la gestión del riesgo, la gobernanza y la remuneración. Entre las iniciativas que quedan fuera del alcance de la DRC IV, vale la pena destacar que:

La protección al consumidor se ha convertido en una parte central de la legislación, con regulaciones como la Directiva relativa a los Mercados de Instrumentos Financieros (MiFID II) que impone mayor transparencia, calidad y simplicidad a la información que las empresas financieras proveen a sus clientes, así como un asesoramiento mucho más regulado y adaptado a los conocimientos de cada cliente.

La respuesta regulatoria también abordó problemas fuera del sector bancario, con medidas para mejorar la transparencia y seguridad de los mercados financieros mayoristas y las infraestructuras de mercado. En la UE, estas reformas están contenidas en el Reglamento relativo a los derivados extrabursátiles, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones (Reglamento EMIR), que obliga a las infraestructuras de los mercados a cumplir con determinados criterios de liquidez y funcionalidad, a la vez que aumenta el poder de los supervisores. Además, el estándar exige que los agentes informen de todas sus operaciones e incentiva el uso de la liquidación centralizada de operaciones de mercados paralelos (OTC).

Adicionalmente, en lo que se refiere al fortalecimiento del marco institucional y regulatorio, vale la pena destacar otra lección de la crisis: la solidez financiera de las instituciones individuales no evita la acumulación de riesgos sistémicos. Este cambio de paradigma favoreció la inclusión de la visión macroprudencial del sistema financiero y



la creación del Sistema Europeo de Supervisores Financieros, que incluye tres autoridades de supervisión sectoriales (la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA, por sus siglas en inglés), la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA, por sus siglas en inglés), y la Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB, por sus siglas en inglés). Por ahora, el marco macroprudencial está centrado sobre todo en el sistema bancario e incluye medidas de capital y basadas en la liquidez que se incluyen en los actos legislativos de la UE. Otras herramientas, como los instrumentos basados en el deudor (por ejemplo su capacidad de pago (debt-to-income ratio o DTI)) siguen siendo nacionales.

9.3. PROMOCIÓN DE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO

Justo después de la implementación de estas reformas, el informe de los cinco presidentes –publicado el 22 de junio de 2015– identificó la culminación de la UB como una de las principales prioridades de su proyecto global para el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria fuerte. Como condición previa para este paso, el informe sugirió que deberían tomarse medidas adicionales para reducir los riesgos en el sistema bancario de la UE, para poder avanzar en una mayor mutualización de riesgos. El orden de estos conceptos es importante: primero, los bancos europeos necesitaban seguir reduciendo sus riesgos para que, en segundo lugar, los riesgos que permanecieran pudieran mutualizarse. Unos meses más tarde, el 24 de noviembre de 2015, la Comisión Europea (CE) publicó un documento titulado “Hacia la culminación de la unión bancaria” que abordaba la necesidad de seguir reduciendo el riesgo como un paso fundamental y necesario para culminar la UB, en particular su tercer pilar (el SEGD).

Así, la CE se comprometió a implementar el “Paquete de Reducción de Riesgo”, en el que se reflejaban las políticas acordadas en el CSBB.

Este nuevo marco tiene por objetivo reducir los riesgos en los sectores bancarios de los Estados miembros y crear las condiciones necesarias para una mayor mutualización de riesgos en toda la UE. El 23 de noviembre de 2016, la CE presentó una revisión del marco regulador bancario, que consecuentemente se negoció durante un periodo de casi tres años con el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE. Finalmente, el 14 de mayo de 2019, se adoptó el paquete de reducción de riesgo con la inclusión de una serie de nuevos retos para las instituciones europeas en los próximos años y, el 7 de junio de 2019, los documentos se publicaron en el Diario Oficial de la UE.

9.3.1. PAQUETE DE REDUCCIÓN DEL RIESGO (PRR)

Las nuevas disposiciones en el PRR pueden desglosarse en tres categorías principales. La primera categoría consiste en aquellas disposiciones que son un reflejo directo de los estándares internacionales establecidos por el Comité de Basilea; la segunda incluye las disposiciones que abordan cuestiones específicas europeas; la tercera (y última catego-



ría) establece el marco de resolución. Los actos jurídicos definitivos que incorporan todo esto son el RRC 2; la DRC V y la DRRB II.

9.3.1.1. Estándares internacionales del Comité de Basilea

- **Ratio de apalancamiento**

Antes de la crisis financiera, en general, los activos de las entidades bancarias habían estado creciendo de forma significativa mientras que los niveles de capital no seguían la misma tendencia. Es más, el uso intensivo de los modelos internos sensibles al riesgo por parte de los bancos probablemente subestimaba los riesgos que se estaban asumiendo. A fin de solucionar esta cuestión, el CSBB introdujo la ratio de apalancamiento: un nuevo coeficiente de capital que actúa como mecanismo de seguridad frente a otros ratios de capital que sí son sensibles al riesgo. Se sitúa en el 3% del capital de nivel 1 (lo cual significa que los activos totales de un banco no pueden exceder un nivel equivalente a unas 33 veces su capital de nivel 1).

Adicionalmente, a fin de tomar en consideración los riesgos sistémicos, el CSBB estableció un recargo en la ratio de apalancamiento para los G-SIB equivalente al 50% de sus colchones G-SIB.

- **Coficiente de financiación estable neta (CFEN)**

Una de las funciones clave de un banco es la transformación de vencimientos, la cual tiene lugar cuando la financiación a corto plazo se usa para financiar proyectos a largo plazo. La crisis financiera demostró que existe un desfase entre riesgos e incentivos al aumentar esta transformación. Es más, si la transformación de vencimientos no se gestiona de forma adecuada, incluso los bancos solventes pueden enfrentarse a serios problemas de liquidez que incluso pueden desembocar en la quiebra de la institución.

A fin de abordar este problema, se diseñó un nuevo coeficiente de liquidez estructural, el CFEN, diseñado para promover la resiliencia durante un periodo de tiempo más largo a través de la creación de incentivos para que los bancos financien sus actividades con fuentes de financiación más estables.

El coeficiente, que vincula la financiación estable disponible de los bancos a su financiación estable requerida, se fija en el 100%. En términos sencillos, significa que los activos a largo plazo deben financiarse con deuda a largo plazo.

- **Grandes exposiciones**

El riesgo de grandes pérdidas asociado a la quiebra de una única contraparte o de un grupo de contrapartes conectadas fue introducido por el CSBB en abril de 2014 con la finalidad de garantizar que las exposiciones internacionales activas de los bancos a contrapartes específicas se monitorizaran y limitaran de manera adecuada. El RRC introdujo originalmente este estándar en Europa en 2013, pero dado que el CSBB no lo finalizó por completo en aquella época, el PRR retomó este estándar.

El marco de grandes exposiciones establece límites prudentes a las grandes exposiciones, a las que define como la suma de todas las exposiciones de un banco en una úni-



ca contraparte y los clientes conectados que sea igual o superior al 10% de su capital de nivel 1. El límite se fija en el 25% del capital de nivel 1 (no del capital total, como ocurría anteriormente). Además, se introdujo un límite más bajo del 15% para las exposiciones de los G-SIB a otros G-SIB, además de imponerse el uso del enfoque estandarizado del riesgo de crédito de contraparte a fin de determinar las exposiciones a las transacciones derivadas de OTC (incluso para los bancos que usan los modelos internos).

- **Revisión fundamental de la cartera de negociación**

Las pérdidas que los bancos sufrieron en la crisis financiera revelaron que el diseño del marco no era lo suficientemente sólido para garantizar que los bancos pudieran soportar episodios de debilidades significativas del mercado. En consecuencia, en julio de 2009, el Comité de Basilea introdujo una serie de revisiones en el marco del riesgo del mercado. Mientras que estas reformas abordaban las deficiencias más urgentes del marco, el Comité reconoció que no se había dado solución a una serie de carencias estructurales que habían aflorado durante la crisis. Por consiguiente, puso en marcha una “revisión fundamental de la cartera de negociación” (FRTB, por sus siglas en inglés). El objetivo del proyecto era desarrollar un nuevo marco más robusto para establecer requisitos mínimos de capital para el riesgo del mercado, extrayendo conclusiones de la experiencia de “qué fue mal” en la fase anterior hasta la crisis. En 2016, el Comité de Basilea volvió a revisar la FRTB y, finalmente, acordó una nueva versión en enero de 2019.

La revisión especificaba sobre todo dos cuestiones que el PRR ha abordado parcialmente:

- o **Un criterio más estricto para la asignación de instrumentos a la cartera de negociación (no ha sido abordada, se abordará en Basilea IV).**

La definición del límite regulatorio entre la cartera bancaria (exposiciones sujetas a los requisitos del capital del riesgo del crédito) y la cartera de negociación (exposiciones sujetas en general a los requisitos de capital del riesgo de los mercados) confiaba únicamente en la intención del banco de negociar un instrumento y dejaba abierta la posibilidad de que un banco desplazara instrumentos entre su cartera de negociación y su cartera bancaria en busca de requisitos de capital más bajos.

- o **Revisión del enfoque de los modelos internos para abordar mejor los riesgos que se observaron durante la crisis e introducir un planteamiento estandarizado más sensible al riesgo (abordado en el PRR).**

El enfoque del modelo interno no era lo bastante exhaustivo como para incorporar todos los impulsores de riesgo relevantes que podrían desembocar en pérdidas materiales. Al mismo tiempo, el enfoque estandarizado carecía de sensibilidad al riesgo y, por lo tanto, no era una alternativa creíble al planteamiento del modelo interno.

Dado que la implementación de los requisitos de capital ha sido controvertida, se ha introducido inicialmente en el PRR como un marco de información para los bancos y que se utilizará en la propuesta de calibración final, esperada para junio de 2020.



- **Riesgo de crédito de contraparte (RCC)**

Las debilidades en las prácticas de gestión del riesgo de los derivados llevaron al CSBB a incluir un fortalecimiento de su marco para RCC destinado a las transacciones financieras de valores, en el caso de los derivados tanto OTC como de compensación central.

El RCC es un riesgo complejo en cuanto a su evaluación. Es un híbrido entre el riesgo de crédito y de mercado, y depende tanto de los cambios en la solvencia de la contraparte como de los movimientos en los factores de riesgo de mercado subyacentes.

El Comité de Basilea desarrolló en 2014 el enfoque estandarizado del riesgo de crédito de contraparte (SA-CCR, por sus siglas en inglés) con el objetivo de ser capaz de: aplicar el marco a una amplia variedad de transacciones de derivados (con aportación y sin aportación de margen, bilaterales y de compensación centralizada en cámaras); implementarse de forma fácil y abordar deficiencias conocidas de los métodos usados en la actualidad (el método de exposición original, el de precios de mercado y el método estandarizado).

El SA-CCR aborda algunas de las desventajas de la metodología anterior, ofreciendo una medición más sensible al riesgo de la exposición a una contraparte (reflejando los beneficios de compensación, de protección y colaterales), así como mejorando la calibración de las volatilidades observadas.

En línea con los estándares del CSBB, el PRR transpone el SA-CCR al Derecho de la UE y, entre otros aspectos, reemplaza el método de exposición original, el de precios de mercado y el método estandarizado vigente.

Es más, se incluye un enfoque estandarizado simplificado (SSA-CCR) para aquellas instituciones con un pequeño negocio de derivados (por debajo de 150 millones de euros y menos del 10% de los activos totales de la institución).

9.3.1.2. Cuestiones específicas europeas

- **Pilar 2**

Los requerimientos de capital de Pilar 2 son requisitos específicos fijados por los supervisores con la finalidad de cubrir los riesgos no incluidos en los requerimientos de capital de Pilar 1.

El PRR ha dividido este requisito en dos componentes que el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) ya estaba abordando, un requisito de capital (P2R) y una guía de capital (P2G).

El P2R cubre los riesgos subestimados o no cubiertos por el Pilar 1 y es un requisito vinculante. Su incumplimiento puede implicar consecuencias legales para la institución. En cambio, el P2G es una recomendación del supervisor sobre el nivel de capital que debe mantenerse, y el cálculo se basa sobre todo en el escenario adverso del test de estrés. Aunque no es vinculante, los supervisores esperan un cumplimiento total.



El PRR aclara que tanto el P2R como el P2G tienen una perspectiva puramente microprudencial, a fin de evitar solapamientos con las herramientas macroprudenciales existentes.

Debe destacarse que el PRR ofrece flexibilidad adicional para que las entidades cubran parcialmente el P2R con instrumentos de capital que no sean el CET1.

- **Factores de apoyo a las pymes**

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) son uno de los pilares de la economía de la Unión Europea, sobre la base del papel fundamental que desempeñan en el crecimiento económico y la creación de empleo. La regulación de capital de 2013 ya contenía un factor de apoyo para las pymes, que consistía en bajar los requisitos de capital en un 23,81% en concepto de exposiciones al riesgo de las pymes hasta la cantidad de 1,5 millones de euros.

El nuevo paquete bancario extendía la reducción en el requerimiento de capital para incluir hasta 2,5 millones de euros de una exposición de las pymes. Es más, el importe de exposición que exceda este umbral estará sujeto a una reducción del 15% en requisitos de capital.

No obstante, el marco final de Basilea III propone un marco más sensible al riesgo para el enfoque estandarizado, esto unido a que la ponderación del riesgo resultante de las exposiciones de las pymes es más baja, está provocando que las autoridades europeas reconsideren el factor de apoyo a las pymes.

- **NIIF9**

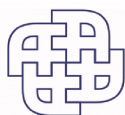
La transición del sistema contable de la NIC39 a la NIIF9 en 2018 generó un aumento en las provisiones contables, lo cual impactó en los recursos de capital de las entidades financieras. Este impacto tuvo lugar sin que hubiera un cambio en el perfil de riesgo ni en las pérdidas totales (esperadas + inesperadas) de las entidades.

Por lo tanto, era necesario revisar el marco prudencial a fin de hacerlo compatible con el régimen contable de pérdida esperada. El PRR permite que las entidades soliciten un periodo de transición de hasta 5 años en el que se mitigue de forma temporal el efecto negativo de estas provisiones sobre el capital de los bancos.

- **Software**

La clasificación de la UE del software como “activo intangible” en virtud de la NIC38 implica una desventaja competitiva para los bancos europeos, ya que los obliga a deducir las inversiones en software de la CET1.

La práctica no favorece la creación de capital tecnológico o humano en Europa y puede reducir los incentivos para que los bancos inviertan en tecnología, lo cual es necesario para ejecutar la transformación digital del sector. El PRR incluye un mandato para que la EBA evalúe los estándares técnicos en relación con el valor del software en caso de resolución o liquidación que pudiera justificar un trato más favorable y, tal vez, cambiar la clasificación actual de dichas inversiones como activos intangibles.



- **Lucha contra el blanqueo de capitales**

Algunos bancos europeos se han visto involucrados recientemente en escándalos de blanqueo de capitales, lo cual pone de manifiesto que procedimientos e infraestructuras débiles en materia de lucha contra el blanqueo de capitales pueden comprometer la viabilidad de un banco y tener graves consecuencias para la estabilidad financiera.

Las nuevas provisiones a este respecto en el paquete bancario tienen por objetivo reforzar la cooperación y el intercambio de información entre autoridades prudenciales y autoridades de lucha contra el blanqueo de capitales. Es más, los riesgos del blanqueo de capitales, además de tenerse en cuenta en el proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES) del MUS, ya se han tomado en consideración en varios aspectos prudenciales, como las autorizaciones y test de idoneidad y adecuación.,

- **Empresa Matriz Intermediaria (EMI)/Sociedad Holding Intermediaria (SHI)**

El paquete bancario requiere que los grupos de terceros países que operen en la UE establezcan una EMI en la UE para permitir una supervisión más holística de las actividades bancarias en la región.

La empresa matriz intermediaria de la UE sigue la misma idea que los requisitos impuestos por los Estados Unidos para que los grandes bancos extranjeros establezcan IHC en su territorio.

El requerimiento de EMI de la UE se aplica a los G-SIB con sede fuera de la UE y una sucursal en la UE, así como a cualquier otro grupo de un tercer país que sea propietario de dos o más instituciones (instituciones crediticias o empresas de inversión) establecido en la UE con unos activos totales de al menos 40.000 millones de euros, frente al umbral estadounidense de 50.000 millones de dólares de Estados Unidos (se tendrán en cuenta en el cálculo los activos agregados de ambas sucursales y filiales de dichos grupos de terceros países).

En el caso de que grupos bancarios de terceros países que califiquen hayan establecido sucursales en la UE, deberán consolidarse bajo una institución existente o una nueva EMI.

Como las SHI de Estados Unidos, las EMI de la UE deberán satisfacer requisitos locales, incluidos, entre otros, la mejora de los estándares prudenciales de la UE, la presentación de informes regulatorios y de estándares contables, así como la gobernanza.

Dentro de la Eurozona, una EMI se considerará una entidad importante supervisada directamente por el MUS. Esta consideración de la EMI también tendrá un impacto sobre la planificación de la resolución, ya que los grupos bancarios deberían tomarse el requisito de introducción de una EMI de la UE como una señal de que las autoridades están avanzando hacia una estrategia de resolución de múltiples puntos de entrada, con la premisa de una cooperación limitada entre las autoridades de distintas jurisdicciones.

- **Factores medioambientales, sociales y de gobierno corporativo**

Los riesgos de los factores medioambientales, sociales y de gobierno corporativo se han tomado en consideración en el PRR. En particular, el paquete bancario incorpora un mandato para la EBA, aunque en una fase posterior, de incorporar estos riesgos en el



PRES. Además, a las grandes instituciones se les exigirá que revelen públicamente información sobre las exposiciones a los riesgos relacionados con factores medioambientales, sociales y de gobierno corporativo a partir de junio de 2022.

- **Divulgación y presentación de la información**

El paquete bancario establece un régimen de divulgación y presentación de la información que mejorará la transparencia y aumentará el intercambio de información con reguladores y supervisores.

Para los bancos más pequeños y menos complejos, se introducirán requisitos simplificados y proporcionados en términos de contenido y frecuencia.

9.3.1.3. Marco de resolución

El marco de resolución no solo pretende evitar las quiebras bancarias, sino también minimizar su impacto en caso de que ocurran. Desde la crisis de 2008, los bancos son más conscientes de que las quiebras son posibles y de que el dinero de los contribuyentes ya no se utilizará como parte de la solución.

Para tal fin, en noviembre de 2015 el Consejo de Estabilidad Financiera publicó un estándar internacional para que los G-SIB aplicaran la capacidad total de absorción de pérdidas (TLAC, por sus siglas en inglés). El estándar TLAC se ha diseñado para asegurar que un G-SIB, en caso de quiebra, tenga suficiente capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización para implementar una resolución ordinaria que minimice el impacto sobre la estabilidad financiera, asegure la continuidad de funciones críticas y evite la exposición de los fondos públicos a pérdidas.

En Europa, el PRR ha incorporado el estándar TLAC para los bancos G-SIB en el RRC2 y se ha desarrollado un marco de resolución específico para Europa a través de la revisión de la DRRB y del Reglamento del Mecanismo Único de Resolución (RMUR). Las últimas iniciativas establecen un Requisito Mínimo de Fondos Propios y Pasivos Admisibles (MREL, por sus siglas en inglés) establecido por las autoridades de resolución sobre una base banco a banco.

En Europa todos los bancos deberán cumplir con un nivel objetivo intermedio de MREL en 2022, así como un requerimiento pleno y vinculante en 2024.

El PRR también crea una nueva categoría de bancos llamados bancos “Top tier” que se aplica a las entidades o grupos de resolución con activos totales superiores a los 100.000 millones de euros.

La DRRB II exige que los bancos “Top tier” satisfagan parte de sus requisitos MREL con pasivos subordinados. Este requisito de subordinación deberá completarse para 2022. Los fondos propios subordinados y los pasivos elegibles deberán ser de al menos un 8% del total de los pasivos y fondos propios del banco. Sin embargo, bajo algunas condiciones, es posible que la autoridad de resolución permita que parte de los pasivos elegibles no estén subordinados.



Con el fin de minimizar los costes de cumplimiento del requisito de subordinación, la Directiva 2017/2399² creó una nueva deuda elegible subordinada a TLAC/MREL llamada “Senior Non-Preferred” que rebasa en términos de insolvencia los instrumentos de fondos propios pero que se sitúa por debajo de otros pasivos senior.

Adicionalmente, con el objetivo de mejorar la resolubilidad de los grupos bancarios, las autoridades de resolución deberían ser capaces de elevar a la matriz del grupo las pérdidas de una filial de la entidad o grupo de resolución sin necesidad de que la filial entre en resolución. Para tal fin, las autoridades de resolución podrán imponer requisitos MREL como un requerimiento “MREL interno” sobre las filiales. Los pasivos elegibles para el MREL interno deberán emitirse por la entidad de resolución y ser comprados por esta.

Si un banco incumple sus requisitos MREL/TLAC, podrá estar sujeto a restricciones sobre las distribuciones relacionadas con los dividendos e instrumentos de nivel 1 adicional, así como remuneración variable (M-MDA³). Durante los primeros nueve meses que sigan a un incumplimiento, podrán aplicarse restricciones solo si concurren determinadas circunstancias. Posteriormente, estas restricciones solo se podrán eximir si se cumplen situaciones específicas relacionadas con condiciones del mercado o estabilidad financiera.

Los bancos deben garantizar que las herramientas de resolución puedan ejercerse de forma efectiva. Si la responsabilidad se rige por la legislación de un tercer país, los bancos deberán incluir una cláusula por la que se declare que las contrapartes reconocen que sus créditos pueden ser amortizados o convertidos en fondos propios.

La DRRB 2 también incluye una serie de requisitos de conducta para prevenir la venta inapropiada de instrumentos MREL a inversores minoristas. En primer lugar, el vendedor de los pasivos MREL deberá realizar un test de idoneidad de acuerdo con las normas aplicables en la actualidad bajo la MiFID II. En segundo lugar, cuando la cartera del cliente minorista no supere los 500.000 euros, el vendedor deberá asegurarse de que el cliente minorista no invierta una cantidad agregada de más del 10% de la cartera, y que la cantidad invertida requerida inicialmente sea por lo menos de 10.000 euros. Como una alternativa a estos requisitos, los Estados miembros pueden fijar una cantidad de denominación mínima de al menos 50.000 euros.

Evaluación

El PRR representa un hito importante en la disminución del riesgo de quiebra de los bancos y para evitar los rescates por parte de los contribuyentes. Sin embargo, para algunas cuestiones que se han abordado dentro del paquete, este enfoque posiblemente no sea el adecuado. Algunos de los aspectos clave a remarcar serían los siguientes:

² Transpuesto al Derecho español por el Real Decreto-ley 11/2017, de 23 de junio, de medidas urgentes en materia financiera.

³ M-MDA: MREL Maximum Distributable Amount (importe máximo distribuible MREL)



- **Software.**

Las normas prudenciales prescriben que el uso del software bancario se penaliza en lugar de incentivarse. A diferencia de Estados Unidos, los bancos europeos se ven obligados a cubrir los gastos en software con una cantidad equivalente de capital. Los legisladores entendieron que se trataba de una penalización injusta, pero propusieron una solución intermedia cuando encargaron a la EBA que vinculara la potencial reducción de capital con su valor en escenarios de resolución/liquidación.

Esta solución limita el margen de maniobra de la EBA.

- **MREL.**

A diferencia de los Estados Unidos, donde los requisitos del TLAC solo se aplican a los G-SIB estadounidenses, la herramienta de restructuración de la deuda puede aplicarse a cualquier institución crediticia donde la resolución se considere viable y creíble. Esto es porque la DRRB exige que los bancos cumplan los requisitos MREL determinados por las autoridades de resolución sobre una base de banco a banco y que puede incluir un requisito de subordinación para aquellos bancos que se prevé vayan a resolverse antes que liquidarse de acuerdo con procedimientos de insolvencia normales.

El marco de resolución europeo separa las entidades en distintos niveles:

- o **Los G-SIB con participación activa en mercados de capitales** que están sujetos a los procedimientos de resolución y tienen la magnitud para hacer frente a los costes regulatorios recurrentes.
- o **Las instituciones medianas**, para las que la resolución podría considerarse de interés público, tienen acceso a los mercados de capitales, pero sus modelos de negocio podrían verse afectados por un MREL estricto y requisitos operativos.
- o **Las instituciones no sistémicas** que están sujetas a los procedimientos de insolvencia nacionales, tienen acceso limitado a los mercados de capitales y se están esforzando por asumir o hacer frente a los costes regulatorios.

Este marco claramente penaliza a los bancos europeos y genera una desventaja competitiva respecto a los bancos de otras jurisdicciones.

La regulación parece haber ido demasiado lejos al establecer un requisito MREL mínimo subordinado, que por lo general se fija en el 8% del total de los pasivos y fondos propios para bancos con más de 100.000 millones de euros en activos (deberá cumplirse a partir del 1 de enero de 2022).

Si comparamos este requisito con el coste del rescate de todos los bancos quebrados en España, Grecia, Chipre e Irlanda en lo que fue la crisis financiera más profunda desde la Gran Depresión, esto ascendió a cerca del 10% del total de los pasivos y fondos propios. Esta medida va más allá de imponer simplemente una disciplina prudencial y no hace falta decir que tiene un impacto sobre la rentabilidad recurrente de los bancos, en particular los bancos medianos.



- **Factor de apoyo a las pymes.**

Como se ha mencionado anteriormente, el ámbito de aplicación del factor de apoyo vigente para las exposiciones de las pymes se ha ampliado, pero representa una desviación histórica del estándar de Basilea.

Un mes después de entrar en vigor, la EBA recomendó que este incentivo se eliminara, ya que no está alineado con los estándares de Basilea. Esto no está en consonancia con la realidad europea, donde el crecimiento y los trabajos están fuertemente vinculados al sector de las pymes, mientras que el progreso real en relación con la Unión de los Mercados de Capitales sigue estando bajo discusión política.

Por último, es importante recordar que otras grandes jurisdicciones han traspuesto Basilea sin exacerbar las vulnerabilidades económicas estructurales.

9.3.2. “BASILEA IV”

La entrada en vigor del PRR no representa en modo alguno el fin del proceso de revisión de la regulación bancaria europea. En diciembre de 2017, el CSBB publicó sus documentos finales sobre la reforma de Basilea III, también conocida como “Basilea IV”. Estos últimos elementos todavía deben transponerse a la legislación europea. La CE ya se ha puesto a trabajar en el RRC III y la DRC VI.

Estas reformas deberían implementarse en 2022 (algunas de ellas con una fase de transición) y afectan al riesgo crediticio tanto en el enfoque estándar como en el enfoque basado en calificaciones internas, a la calibración final y el diseño del *output floor* a los enfoques del riesgo operacional y a la cuantificación del riesgo del ajuste de valoración del crédito (AVC). El PRR aprobado ya incluye algunos de estos aspectos.

Justo después de llegar a un acuerdo con el CSBB, la CE emitió una solicitud de asesoramiento a la EBA a fin de recibir una evaluación del impacto y recomendaciones sobre los diferentes estándares de cara a la implementación de Basilea IV en el Derecho de la UE.

La EBA elaboró un primer informe detallado sobre sus recomendaciones del paquete “Basilea IV” a la CE en agosto de 2019. En dicho informe quedaron dos estándares pendientes relacionados con la AVC y la FRTB que se incorporaron en un segundo informe de diciembre de 2019. Así pues, sobre la base de estos análisis, las instituciones europeas están trabajando en la revisión del PRR. Los temas clave que se espera que se aborden son:

- **Enfoque estandarizado**

Las revisiones del Comité del enfoque estandarizado para el riesgo crediticio mejoran el marco regulatorio mediante el aumento de su granularidad y su sensibilidad al riesgo.

Los bancos deberán llevar a cabo sus propios procedimientos de diligencia debida y desarrollar enfoques no basados en ratings para aquellas jurisdicciones que no pueden o no quieren usar ratings de crédito externos. Estas medidas reducen la dependencia de



los ratings de crédito externos y aseguran que los bancos tengan un mejor entendimiento de los perfiles de riesgo de sus contrapartes.

Las ponderaciones de riesgo de las principales categorías de exposición se han recalibrado con un enfoque más granular y sensible al riesgo. Es destacable que el tratamiento de las exposiciones de las pymes se haya mejorado y, en consecuencia, el CSBB alienta la eliminación del factor de apoyo a las pymes, recientemente aumentado en Europa con el paquete bancario.

- ***Enfoque IRB del riesgo de crédito***

La crisis financiera puso de relieve la excesiva complejidad del enfoque de los modelos internos del riesgo de crédito (IRB, por sus siglas en inglés), que provocaba una falta de comparabilidad de los requisitos de capital entre bancos y cuestionaba la solidez del mismo a la hora de modelizar determinadas clases de activos.

A fin de solucionar estas deficiencias, el CSBB ha eliminado la opción de usar el enfoque IRB avanzado para determinadas clases de activos, ha adoptado “input floors” (valores mínimos aplicables a los parámetros de cálculo bancarios usados como aportaciones para el cálculo de activos ponderados por riesgo) y ha ofrecido mayores especificaciones para la estimación de parámetros y así reducir la variabilidad de los activos ponderados por riesgo.

- ***Riesgo operacional***

En la actualidad, los bancos pueden calcular su riesgo operacional usando distintos enfoques. Sin embargo, los requerimientos de capital calculados con estos enfoques han demostrado ser insuficientes para cubrir de forma efectiva las pérdidas operativas, cuya naturaleza también demostró los límites de los modelos internos a la hora de calcular estos riesgos.

En consecuencia, los enfoques de medición avanzados (basados en modelos internos) para calcular los requisitos de capital por riesgo operacional y los tres enfoques estandarizados existentes se han sustituido por un único método estandarizado sensible al riesgo, que usarán todos los bancos. Determina los requisitos de capital de riesgo operativo sobre la base de los ingresos del banco y de sus pérdidas históricas, asumiendo que el riesgo operativo aumenta con los ingresos del banco y sus pérdidas ocurridas por riesgo operacional. Esto simplifica el cálculo de los requisitos de capital y mejora la comparabilidad entre bancos.

- ***«Output floor»***

Con el objetivo de reducir la variabilidad injustificada de los activos ponderados por riesgo, el marco Basilea II introdujo un “output floor” (límite mínimo sobre los resultados agregados). Sin embargo, su implementación ha sido inconsistente entre países.

En consecuencia, las reformas de Basilea III reemplazan el límite actual por otro basado en el enfoque estándar revisado de Basilea III. Este limita la capacidad de los bancos para reducir sus requisitos de capital respecto al enfoque estándar, garantizando de esta forma una mayor equidad entre los bancos que usan modelos internos y aquellos que usan el enfoque estándar.



De acuerdo con el «output floor» revisado, los activos ponderados por riesgo calculados usando modelos internos no pueden ser inferiores al 72,5% de los activos ponderados por riesgo calculados usando el enfoque estándar. En otras palabras, esto significa que los modelos internos no pueden reducir los activos ponderados por riesgo en más de un 27,5% en relación con el enfoque estándar.

El «output floor» se implementará gradualmente entre 2022 y 2027.

- *Ajuste de valoración del crédito (AVC)*

Las reformas de Basilea III introdujeron un recargo de capital para las pérdidas potenciales de los instrumentos derivados como consecuencia del deterioro en la solvencia de las contrapartes (riesgo AVC).

El Comité ha acordado revisar el marco AVC para mejorar su sensibilidad al riesgo (teniendo en cuenta el componente de exposición del riesgo AVC junto con sus coberturas asociadas), fortalecer su solidez (eliminando el uso de enfoques internos) y mejorar su coherencia (el marco ahora es coherente con los enfoques usados en el planteamiento del riesgo de mercado revisado basado en valoraciones a mercado).

Con la transposición de “Basilea IV” al Derecho de la UE, se completará en gran medida el marco regulatorio financiero posterior a la crisis. Sin embargo, las autoridades deberían continuar: (i) afrontando los obstáculos que en la actualidad impiden el buen funcionamiento de los distintos pilares de la UB y (ii) suministrando al sistema el marco prudencial apropiado que tenga en cuenta los riesgos y las incertidumbres de las nuevas realidades económicas.

9.4. PRINCIPALES RETOS FUTUROS

9.4.1. FRAGMENTACIÓN

Varias debilidades estructurales persisten en la UE. La mayoría se resumen en la falta de integración financiera o, en otras palabras, a la fragmentación del sistema financiero. El sector bancario sigue fragmentado en mercados nacionales. Los bancos no están en posición de considerar la Eurozona como su *mercado doméstico*. Existe una necesidad clara de emprender acciones que puedan ayudar a mejorar la escalabilidad en toda la UE, como la consolidación o el desarrollo transfronterizo, que son difíciles de lograr con una fragmentación regulatoria y supervisora persistente.

Existen muchas razones para ello, pero destacan cuatro.

En primer lugar, independientemente del gran progreso que ha supuesto la creación del marco normativo único, todavía hay amplio espacio para la discrecionalidad nacional. Existe una necesidad de estandarización de las normas en la UE (esto podría aplicarse a otras áreas como la lucha contra el blanqueo de capitales, los impuestos sobre los instrumentos financieros...). La cantidad de opciones y discrecionalidades nacionales sigue siendo elevada y los Estados miembros todavía tienen la última palabra en relación con algunas cuestiones como el tratamiento de las exposiciones soberanas, las grandes expo-



siciones, los regímenes de liquidez y las exenciones de requisitos prudenciales. El MUS supuestamente debe operar sobre un conjunto de reglas único. La DRC IV y el RRC se concibieron originalmente con aspectos específicos para la flexibilidad nacional. Sin embargo, el texto definitivo terminó reflejando una flexibilidad nacional incluso mayor. El ejercicio de esta discrecionalidad ampliada sin coordinación daña al mercado único.

En segundo lugar, en ausencia de herramientas comunes de gestión de crisis, los países recurrieron a medidas de compartimentación (ring-fencing) durante la crisis. Las barreras que colocaron todavía obstaculizan el libre flujo de capital y liquidez dentro de los grupos bancarios transfronterizos. Esto es sobre todo relevante para los grupos que se ven afectados por una supervisión en base única y también consolidada.

Si bien un grupo bancario ubicado en la UB es supervisado por el MUS y no por los supervisores domésticos u “anfitriones”, las filiales están sujetas a requerimientos individuales por parte de las autoridades nacionales. Las filiales de bancos multinacionales a menudo tienen importancia sistémica en países pequeños, por lo que la estabilidad del banco es de alta prioridad, mientras que la operativa del país anfitrión del banco no es fundamental para el banco matriz y, por lo tanto, tiene una prioridad más reducida para el supervisor del país de origen. El PRR no aborda por completo esta cuestión.

En tercer lugar, un SEGD con plena mutualización es esencial para la culminación de la UB. Un seguro común de los depósitos contribuye a la transmisión sin fisuras de la política monetaria e impide el flujo de depósitos a “safe havens”, lo cual altera la financiación bancaria y la provisión de crédito a la economía. El SEGD es necesario para aislar los depósitos de la deuda soberana doméstica. Solo de esta manera los depositarios estarán convencidos de que su dinero está seguro en cualquier banco europeo, independientemente del país en el que operen o residan legalmente.

El SEGD siempre se ha reconocido como una parte fundamental desde la concepción de la UB. Debería superarse urgentemente el bloqueo político existente. Las condiciones económicas actuales son favorables y ya se ha experimentado una reducción muy importante del riesgo en todo el sector bancario. Por nombrar algunos ejemplos claros: se han producido mejoras importantes en las posiciones de capital de los bancos, las provisiones son más elevadas, se han reducido los préstamos morosos, se ha producido un considerable progreso en la creación del FUR y el acuerdo político para su mecanismo de respaldo. Por consiguiente, la actual ventana de oportunidad puede y debería aprovecharse.

En cuarto lugar, se necesita mejorar las herramientas de gestión de crisis para la UB. Se han realizado progresos importantes para aclarar la manera de proceder con las instituciones financieras en problemas, pero todavía hay vacíos que deben corregirse. El obstáculo principal es que la UE carece de un régimen de insolvencia bancaria común y que las instituciones que lideran los procesos de insolvencia y resolución son distintas.

La decisión de poner a un banco en proceso de resolución depende de la evaluación de interés público del MUR, que determina si se requiere la conservación de las funciones críticas del banco para mantener la estabilidad financiera. Si el resultado de la evaluación de interés público es negativa, un banco en quiebra se mandará a una situación de insolvencia nacional y, luego, la decisión recaerá, según el Estado miembro,



en distintos procedimientos de insolvencia. Claramente se necesita un conjunto común de normas en materia de insolvencia.

9.4.2. NUEVAS REALIDADES ECONÓMICAS

- **BigTech, FinTech y transformación digital**

Los desarrollos tecnológicos y las nuevas regulaciones favorecen la entrada de nuevos competidores: las FinTech y las grandes empresas tecnológicas (BigTech). Estas últimas cuentan con unas características únicas que las asemejan a monopolios naturales y, sin embargo, están sujetas a requisitos menos estrictos, lo que las posiciona en una situación competitiva muy favorable.

Estas asimetrías regulatorias requieren la acción del legislador para equilibrar las condiciones de juego entre todos los participantes del mercado y evitar que los usuarios de los servicios de estas empresas tengan un nivel de protección inferior al de los consumidores de las entidades de crédito. La regulación debería concentrarse en el “qué”, no en el “quién”. Entre otras cuestiones, es clave el uso apropiado de los datos personales de los clientes.

- **Ciberseguridad**

Los riesgos cibernéticos no solo ponen en peligro la continuidad operativa del negocio bancario, sino que también pueden tener implicaciones para el resto de agentes y poner en riesgo la estabilidad financiera.

En general, los bancos por sí solos no pueden hacer frente a este nuevo reto y es necesario que las autoridades nacionales e internacionales se involucren en este ámbito, coordinando estrategias y facilitando la persecución de estos actos delictivos en las distintas jurisdicciones.

- **Riesgos del cambio climático**

El cambio climático tiene implicaciones económicas y financieras, tanto de forma directa como indirecta. Usando la terminología del FSB, el riesgo de desastres naturales más frecuentes y más severos (etiquetados como “riesgos físicos”) es cada vez mayor. A estos hay que sumar los “riesgos de transición” derivados de shocks ocurridos a causa de los cambios en las políticas públicas, de los ajustes en el comportamiento de los agentes económicos o de los cambios tecnológicos durante la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono.

La movilización de grandes cantidades de fondos del sector privado para pagar la descarbonización supone todo un reto financiero. En consecuencia, el sistema bancario, los mercados de bonos y los inversores institucionales podrían tener que adaptarse (o ser adaptados) para superar los posibles fallos del mercado y facilitar la disponibilidad de los fondos financieros a un coste aceptable.

Es más, la transición a una economía de bajas emisiones de carbono también comporta desafíos de estabilidad financiera. Por ejemplo, la a menudo citada teoría del “activo varado” asume que aproximadamente un tercio de las reservas de petróleo existentes



en el mundo no son económicamente viables. Esto, a su vez, significaría que podría haber una revalorización repentina de los activos con altas emisiones de carbono, que en su mayor parte se financian con deuda.

Europa, impulsada por el Plan de Acción de Finanzas Sostenibles de la CE, desempeña un papel de líder en la adaptación de esta nueva realidad. La CE tiene por objetivo: (i) reorientar los flujos de capital; (ii) gestionar los riesgos financieros; y (iii) fomentar la transparencia y la visión de largo plazo de la actividad económica y financiera. El sector financiero es un actor clave en la financiación de proyectos de sostenibilidad, pero necesita disponer de un marco prudencial claro.

9.5. OBSERVACIONES FINALES

En la prevención, la gestión y la resolución de crisis financieras, es importante contar con un conjunto de instituciones (bancos centrales, reguladores, supervisores, autoridades macroprudenciales, autoridades de resolución, agencias, etc.) con mandatos bien definidos y que dispongan de un abanico de herramientas lo suficientemente sofisticado.

Todos los desarrollos institucionales y regulatorios de los últimos años ponen de manifiesto hasta qué punto la arquitectura anterior era insuficiente. Se ha avanzado mucho y relativamente rápido en fortalecer el marco en el que operan los bancos. Llegados a este punto, vale la pena recalibrar lo que se ha hecho y atajar la falta de consistencia de las diferentes medidas. Por ejemplo, eliminando duplicidades e impactos no deseados creados por una carga regulatoria excesiva que han provocado, en ocasiones, objetivos opuestos.

Se podría argumentar que, a pesar de las buenas intenciones, parte de la regulación se centra en abordar las causas de las crisis anteriores, en lugar de garantizar realmente un sistema financiero sólido. En este sentido, habría sido preferible un enfoque más integrado y holístico.

De cara al futuro, no hay duda de que Basilea III refuerza la resiliencia del sector bancario y que la implementación del PRR seguirá acelerando la reducción de los riesgos en el sector bancario de la UE, los cuales ya han disminuido muy significativamente. Por lo tanto, es hora de que la UE empiece a avanzar con más mecanismos de mutualización del riesgo, para estar mejor preparada para la próxima crisis. Un enfoque pragmático y holístico para completar la UB con un SEGD con plena mutualización parece una manera sensata de avanzar. Con la instauración del SEGD, se fomentaría la integración transfronteriza en el sector y se reducirían los riesgos para la estabilidad financiera.

Además, si bien el marco regulador posterior a la crisis aumenta la resiliencia del sector bancario, las regulaciones no han sido tan exigentes para otros sectores. En particular, la ausencia de igualdad de condiciones en materia reguladora, para las BigTech, las Fintech y las entidades financieras no bancarias, podrían tener implicaciones para la estabilidad financiera. Además, el marco macroprudencial para las entidades que no son bancos no está tan desarrollado y carece de las herramientas apropiadas para hacer frente a los riesgos sistémicos que surgen de estas entidades.



En este sentido, es fundamental que exista una regulación efectiva y bien diseñada capaz de adaptarse rápidamente a nuevos entornos, con la vista puesta en la globalidad de los procesos y en las interrelaciones entre agentes económicos, entre riesgos y entre las distintas normas regulatorias.

De forma similar, es importante que los reguladores, en el despliegue de la regulación, tengan en cuenta no solo el impacto en los procesos y en los costes de las nuevas normas, sino también los efectos que genera la propia incertidumbre regulatoria en el sistema. Y es que la transposición de Basilea III al Derecho de la UE se ha caracterizado por un periodo extenso de incertidumbre en el calendario y falta de concreción sobre los detalles técnicos (niveles, calibración, perímetro, ...). Esto ha creado incertidumbre para la gestión estratégica de los bancos y ha aumentado el coste del cumplimiento regulatorio, que es muy significativo hoy en día. La incertidumbre, a su vez, reduce el atractivo de los bancos para los inversores, obstaculiza la capacidad de atraer capital al sector y su capacidad para financiar el desarrollo económico de la región. Los bancos deben ser rentables para generar y atraer capital. Esto garantiza la sostenibilidad y la solvencia del sector, necesaria para que pueda financiar a las familias, las empresas y las administraciones públicas, y garantizar que la estabilidad financiera de la UE no se vea comprometida.

Finalmente, el entorno operativo está cambiando muy rápido, especialmente en lo que tiene que ver con las nuevas tecnologías y medioambiente. El diseño de instituciones y la regulación debe hacerse con la vista puesta en estos nuevos retos. Por tanto, el foco ha de cambiar rápidamente, dejar atrás la crisis financiera, mirar hacia adelante y comenzar a diseñar un marco robusto para el nuevo entorno. Por último, las autoridades y el sector privado deben ser capaces de identificar correctamente las transformaciones económicas a las que nos enfrentamos y asegurar que están disponibles las herramientas y los marcos de riesgo apropiados para hacer frente a estos nuevos vectores de riesgo transversales y disruptivos. La lucha contra estos riesgos no debería dejarse únicamente en manos del sector bancario, ya que las autoridades estarían sobrecargando excesivamente a un agente privado con un objetivo que, en esencia, es público y más amplio.

REFERENCIAS

ACPR (2019): Dossiers - Mesures de réduction des risques, junio de 2019

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2019): Minimum capital requirements for market risk, enero de 2019 (revisado, febrero de 2019).

- (2018): Consultative Document – Revisions to the minimum capital requirements for market risk, marzo de 2018.
- (2017): Basel III: Finalising post-crisis reforms, diciembre de 2017.
- (2014): The standardised approach for measuring counterparty credit risk exposures, marzo de 2014.
- (2014): Supervisory framework for measuring and controlling large exposures, abril de 2014.
- (2013): Basel III: The Net Stable Funding Ratio, octubre de 2014.



- (2013): Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools, enero de 2013.

BOLTON, P., CECCHETTI, S., DANTHIE, J. P. y VIVES, X. (2019): Sound at Last? Assessing a Decade of Financial Regulation, The Future of Banking volume 1, IESE Banking Initiative y CEPR

DEUTSCHE BUNDESBANK (2019): The European banking package – revised rules in EU banking regulation, informe mensual de junio de 2019.

BCE (2014): Banking Union: meaning and implications for the future of banking. Discurso de Vítor Constâncio, Madrid, abril de 2014.

EUROFI (2019): Summary of the Eurofi High Level Seminar 2019, Bucarest, abril de 2019.

PARLAMENTO EUROPEO (2019): Banking Union: Defusing the “home/host” debate. Briefing (EGOV), julio de 2019

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA:

- Directiva (UE) 2019/ 879 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019 por la que se modifica la Directiva 2014/ 59/ UE en relación con la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización de las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, así como la Directiva 98/ 26/ CE.
- Directiva (UE) 2019/ 878 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019 por la que se modifica la Directiva 2013/ 36/ UE en lo que respecta a los entes exentos, las sociedades financieras de cartera, las sociedades financieras mixtas de cartera, las remuneraciones, las medidas y las facultades de supervisión y las medidas de conservación del capital.
- Directiva (UE) 2017/ 2399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2017 por la que se modifica la Directiva 2014/59/UE en lo que respecta al orden de prioridad de los instrumentos de deuda no garantizada en caso de insolvencia.
- Directiva 2014/ 59/ UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Directiva 2013/ 36/ UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE.
- Comisión Europea (2016), Reglamento Delegado (UE) 2016/ 1450 de la Comisión de 23 de mayo de 2016 por el que se complementa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas técnicas de regulación en las que se especifican los criterios relativos al método para establecer el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles.