

BANCOS CENTRALES Y ESTABILIDAD FINANCIERA: LECCIONES APRENDIDAS Y RETOS FUTUROS

Luis M. Linde

Gobernador, Banco de España

Money and Banking Conference

Banco Central de la República Argentina

Buenos Aires, 26 septiembre 2017



- Desde la perspectiva de los bancos centrales, cabe hacer dos interpretaciones principales en relación al título de esta sesión “Desarrollo financiero con estabilidad”:

1. La necesidad de que el crecimiento económico y del sistema financiero vaya acompañado de estabilidad de precios y del sistema financiero en su conjunto.

Estos objetivos están sobre todo relacionados con la política monetaria y la política de estabilidad financiera, en particular, con la **política macroprudencial**.

2. Que el crecimiento de las instituciones financieras (bancos, compañías de seguros, fondos de inversión, etc.) y las innovaciones que incorpora el sistema financiero (fintech, nuevas formas de financiación, etc.) no pongan en riesgo la estabilidad de esas instituciones.

Este objetivo está principalmente vinculado con la **política microprudencial** y la **nueva política de resolución**.

- Los Bancos Centrales tenemos el reto de combinar estas tres políticas: monetaria, macroprudencial y microprudencial, para velar por un crecimiento del sistema financiero con estabilidad. En este sentido, una de las principales lecciones de la crisis ha sido la necesidad de reforzar las políticas macro y micro prudenciales.

DESARROLLO FINANCIERO CON ESTABILIDAD: EL CASO DE LA CRISIS EN ESPAÑA



La crisis del sistema financiero español es un ejemplo de la importancia del equilibrio y la coordinación entre estas tres políticas. Entre 2000 y 2008:

- **Política monetaria:** la adopción del euro a partir de 1999 dio paso a la política monetaria común, que durante aquellos años mantuvo un tono expansivo con una sensible reducción de los tipos de interés.
- **Política microprudencial:** entonces estaba determinada por los Acuerdos de Basilea I Y II, reforzada en el caso de España, con una normativa contable del Banco de España que exigía que los vehículos de inversión estructurados se incluyeran en el balance de las entidades de crédito (se evitó el problema de las subprime)
- **Política macroprudencial:** el Banco de España estableció las provisiones dinámicas (contracíclicas) que se acumulaban durante la parte buena del ciclo y se liberaran durante la recesión, amortiguando el impacto del ciclo económico en la cuenta de pérdidas y ganancias y en las ratios de solvencia de los bancos. Constituyen el precedente del colchón de capital anticíclico (CCA) vigente hoy, pero entonces eran cuestionadas:
 - Por otras jurisdicciones y organismos internacionales porque se basaban en criterio contable de prudencia valorativa (en lugar de pérdidas incurridas)
 - Por la industria porque suponía una desventaja competitiva

DESARROLLO FINANCIERO CON ESTABILIDAD: EL CASO DE LA CRISIS EN ESPAÑA



- La combinación de estas políticas fue insuficiente para evitar la crisis en el sistema financiero español. Las cajas de ahorros eran solventes desde el punto de vista microprudencial y estaban reforzadas con las provisiones dinámicas que, no obstante, estaban calibradas para resistir el tipo de crisis bancarias que había experimentado el sistema financiero español en años previos, pero **no de la magnitud de la Gran Recesión** (no impidieron la crisis, pero sí resultaron muy útiles para reducir el coste de la crisis).
- El sistema financiero español se vio afectado por la crisis del sistema financiero internacional y por desequilibrios propios:
 - El exceso de expansión crediticia: entre 2001-2007, el crédito al sector privado aumentó un 221%, frente a un crecimiento del PIB nominal del 67%, concentrado especialmente en el sector inmobiliario.
 - Shock del euro: se confió excesivamente en el efecto estabilizador del euro, el tono expansivo de la política monetaria europea resultaba apropiado para el conjunto de la zona, pero fue, sin duda, demasiado expansivo para España.
 - Shock demográfico: entre 2000 y 2007 se produjo un aumento de la población de alrededor de cinco millones de personas, sin precedentes históricos en un periodo tan corto.

LA NUEVA POLÍTICA MACROPRUDENCIAL: INSTRUMENTOS



- Antes de la crisis, los instrumentos macroprudenciales eran escasos (las provisiones dinámicas fueron pioneras) y además, se pensaba que los instrumentos microprudenciales eran suficientes. Tras la crisis, las legislaciones bancarias de los distintos países han introducido nuevos instrumentos para mitigar y prevenir los riesgos sistémicos, que en conjunto determina la “política macroprudencial”, incluyendo:
 - **Nuevos marcos analíticos:** se han desarrollado marcos más sofisticados con gama más amplia de indicadores y unas metodologías de supervisión más intensivas en el uso de datos, incluyendo: (i) modelos de alerta temprana y mapas de calor (Heatmaps); (ii) pruebas de resistencia Top-down, elaboradas por el regulador, evalúan los posibles impactos en el conjunto del sistema procedente de escenarios macroeconómicos adversos.
 - **Nuevos requerimientos de capital:** Basilea III incorpora elementos macroprudenciales como el colchón de capital anticíclico y un colchón adicional para las entidades de importancia sistémica.
- **El debate abierto entre provisiones y requerimientos de capital:** el Banco de España tiene una tradición de exigencia de provisiones cuya aplicación es más flexible que el aumento de dotaciones de capital.

LA NUEVA POLÍTICA MACROPRUDENCIAL: ARQUITECTURA INSTITUCIONAL



- El marco institucional de regulación y supervisión de la Unión Europea se ha visto afectado por cambios muy relevantes, con dos hitos principales:
 - **En 2010:** la creación del Sistema Europeo de Supervisión Financiera, que comprende **tres nuevas agencias** europeas regulatorias para la **banca** (EBA), los mercados de **valores** (ESMA) y los **seguros** (EIOPA) y **una nueva autoridad macroprudencial**, la Junta Europea de Riesgo Sistémico, JERS.
 - **En 2014:** establecimiento de la Unión Bancaria, que transfiere la competencia supervisora al Banco Europeo Central (BCE) en coordinación con la autoridades nacionales a través del Mecanismo Único de Supervisión (MUR), y establece la creación del Mecanismo Único de Resolución (MUR).
- La política macroprudencial está descentralizada a nivel de país (“one size does not fit all”). No obstante, hay dos autoridades europeas con competencias macroprudenciales:
 - La JERS: foro interinstitucional para abordar las cuestiones macroprudenciales formado por las distintas autoridades europeas y nacionales (bancos centrales, supervisores bancarios, del mercado de valores y de seguros) y presidido por el presidente del BCE.
 - El BCE: en dos aspectos principales: (i) obligación de información al BCE de las medidas macroprudenciales que sean propuestas, y (ii) posibilidad del BCE de aplicar medidas macroprudenciales más estrictas (“top-up”)

POLÍTICA MICROPRUDENCIAL



En el ámbito microprudencial, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) desarrolló entre 2010 y 2011, un nuevo marco regulatorio conocido como «Basilea III», que introdujo cambios sustanciales en el acuerdo precedente (Basilea II), mejorando su transparencia y consistencia. Entre las reformas principales ya acordadas se destacan:

- Aumento del capital mínimo requerido y mejora de la definición y calidad del capital.
- Establecimiento de un colchón de conservación adicional
- Desarrollo de un marco de límites a los grandes riesgos.
- Introducción de una ratio de apalancamiento mínima.
- Introducción de dos estándares mínimos de liquidez, uno de corto plazo y otro de mediano plazo.
- Mejoras en el tratamiento del riesgo de mercado, las operaciones fuera de balance, las titulaciones y los requerimientos para el cálculo de las exposiciones al riesgo de contraparte.

Actualmente, el Comité de Basilea se encuentra trabajando en un conjunto de reformas entre cuyos objetivos principales se encuentra el de reducir la variabilidad indebida de los activos ponderados por riesgo (APRs).

RESOLUCIÓN DE ENTIDADES



Durante la crisis las autoridades se vieron obligadas a rescatar a las entidades cuya quiebra supondría un colapso del sistema financiero (problema del *too-big-to-fail*, TBTF). Parte de las medidas adoptadas a nivel internacional para hacer frente al TBTF se centra en el desarrollo de mecanismos efectivos de resolución. Entre estas medidas cabe destacar:

- **“Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions”**: estos estándares, desarrollados por el FSB en 2011, establecen unos principios clave para garantizar la resolución ordenada, entre los que se incluye el desarrollo de una herramienta de *bail-in* para evitar el uso de fondos públicos en resolución.
- **TLAC (Total Loss-Absorbing Capacity)**: el FSB desarrolló en 2015 este estándar internacional cuyo objetivo es garantizar la capacidad de absorción de pérdidas y recapitalización para implementar una resolución ordenada que minimice el impacto en la estabilidad financiera, asegure la continuidad de las funciones críticas y evite el uso de fondos públicos.

A nivel europeo, la **directiva de resolución (BRRD)** establece un requerimiento mínimo de recursos propios y de pasivos elegibles (MREL).

OTRAS REFORMAS MICROPRUDENCIALES



Junto con los pilares regulatorios prudenciales, el G-20 ha impulsado también una serie de reformas regulatorias adicionales en el ámbito internacional. Se trata de un conjunto amplio de medidas, entre las que se destacan:

- **Refuerzo y armonización de los estándares internacionales de contabilidad:** en respuesta a las debilidades identificadas en el modelo de “pérdida incurrida”, el International Accounting Standards Board (IASB) publica en 2014 la norma de contabilidad internacional donde se pasa a un modelo de “pérdida esperada”, algo que las provisiones dinámicas españolas ya adelantaban. La norma internacional será de aplicación obligatoria en 2018.
- **Mejora de las prácticas en materia de remuneraciones y gobierno corporativo:** el FSB ha liderado las iniciativas en este frente, mediante la publicación de guías sobre políticas de remuneraciones y la creación de grupos de trabajo para la identificación de mejores prácticas en materia de gobierno corporativo.
- **Refuerzo de la regulación y seguimiento de los sectores no bancarios:** el FSB realiza tareas de seguimiento y ha publicado recomendaciones con el objetivo de evitar que el riesgo de que actividades bancarias migren a sectores no regulados, o menos regulados, del sistema financiero (banca en la sombra o *shadow banking*).

CONCLUSIONES

- La estabilidad financiera es un elemento crucial para los bancos centrales. La ambiciosa reforma regulatoria que impulsada por el Comité Basilea desde el estallido de la crisis (Basilea 3) incluye elementos micro y macroprudenciales en su estructura que han fortalecido la estabilidad financiera. Las autoridades están ahora mejor situadas para adoptar orientaciones de política más proactivas e, incluso, preventivas ante una potencial crisis sistémica.
- Sin embargo, hay que ser conscientes de los retos que aún quedan en el camino:
 - La política macroprudencial está todavía en sus comienzos. Otros instrumentos adicionales podrían desarrollarse en los próximos años para ampliar las herramientas actualmente disponibles.
 - La efectividad de la mayoría de los instrumentos macroprudenciales está todavía bajo prueba. Éste es un área que claramente merece que se le dedique más trabajo e investigación con el fin de poder tomar decisiones con más conocimiento sobre todo en relación a su calibración, implementación y efectos.
 - La política microprudencial ha tratado de reforzar la capacidad de resistencia de las entidades, así como la necesidad de ampliar la vigilancia tanto a otra serie de variables relevantes (apalancamiento), como a elementos clave de los balances bancarios (liquidez).
 - El sistema financiero no dejará nunca de evolucionar. Es nuestro deber permanecer alerta respecto a la detección y tratamiento de nuevas fuentes de riesgos y vulnerabilidades .



GRACIAS POR SU ATENCIÓN