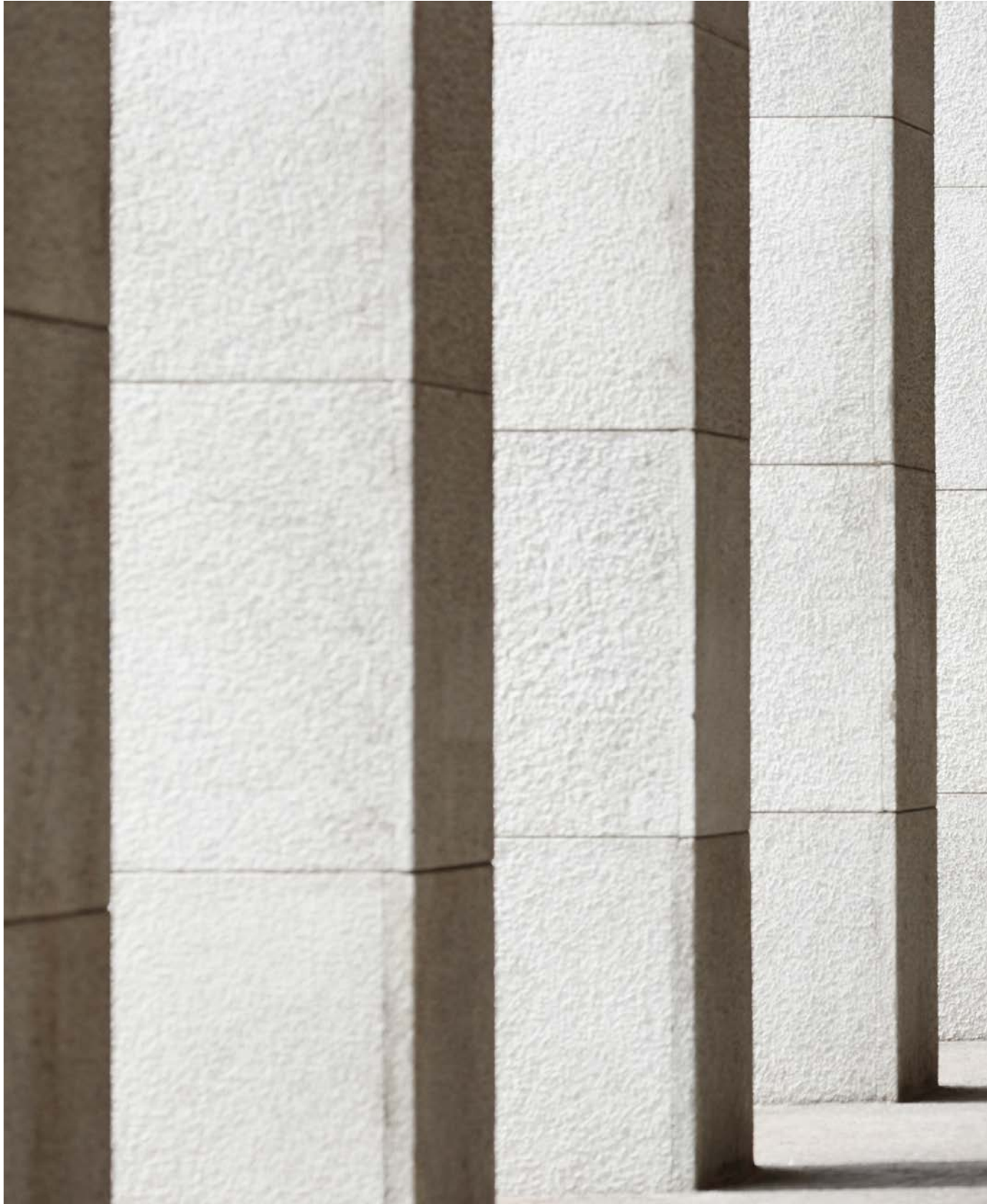


# *Unión Bancaria, el precio de la estabilidad*





# Índice

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>4</b>
<b>1. Los reguladores.</b>	<b>8</b>
Tapando huecos, ajustando reglas, rematando flecos	
<b>1.1. Los reguladores globales</b>	<b>9</b>
Consejo de Estabilidad Financiera (FSB). A rematar la faena	9
Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. ¿Basilea IV o III revisado?	12
Da igual, es importante	
<b>1.2. Los reguladores europeos</b>	<b>14</b>
Comisión Europea. Encender la mecha	14
Autoridad Bancaria Europea (EBA). El desafío funcional y geográfico	17
<b>2. Los supervisores.</b>	<b>20</b>
Entre la efectividad y la inexperiencia	
Mecanismo Único de Supervisión (MUS). Prioridades renovadas, objetivos por cumplir	21
Mecanismo Único de Resolución (MUR). Página web en construcción	34
<b>3. Las fricciones.</b>	<b>38</b>
Y sin embargo, se mueve.	
Provisiones. Lo importante es lo que no se enseña	39
Decisión de capital. Encaje de bolillos para apretar sin ahogar	44
Absorción de pérdidas. La casa sin barrer	46
Riesgos. Armonización ¿maximalista?	47
<b>4. El impacto en la banca.</b>	<b>50</b>
Al borde de la gran metamorfosis	
Los efectos y sus consecuencias	51
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>56</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>60</b>
<b>Contactos</b>	<b>61</b>

## Resumen ejecutivo

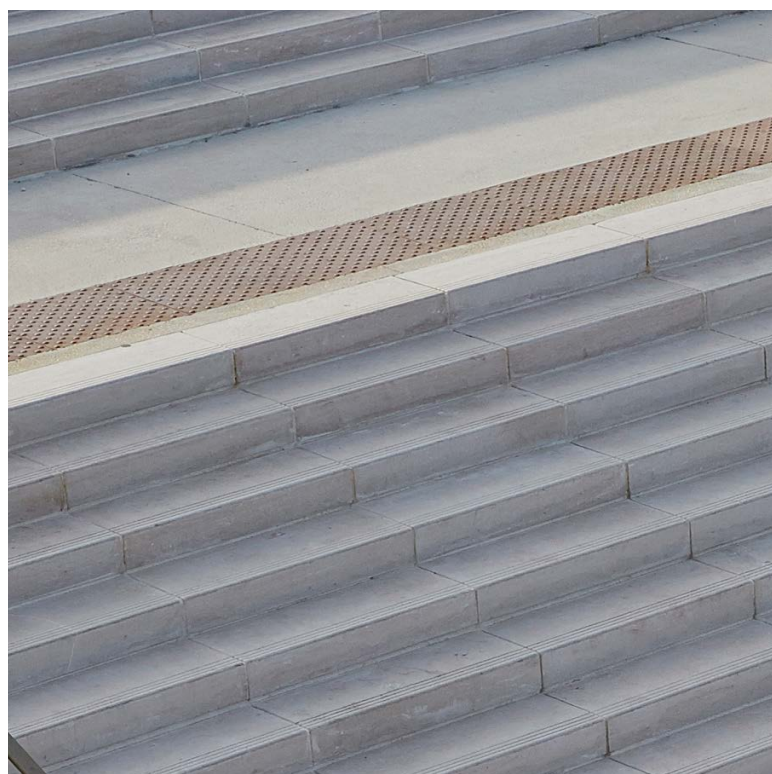
*“La vida no consiste en esperar a que pase la tormenta sino en aprender a bailar bajo la lluvia” (Anónimo)*

El 29 de junio de 2012 la Unión Europea emprendió su proyecto más ambicioso desde la introducción del euro. En una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Bruselas en medio de una atmósfera enrarecida por la crisis financiera, se aprobó una declaración en la que se sentaron las bases de lo que acabaría siendo denominado Unión Bancaria.

Casi cinco años después de aquella decisión seminal (“Afirmamos que es imperativo romper el círculo vicioso entre bancos y emisores soberanos”, comenzaba la declaración de los líderes europeos), la Unión Bancaria está asentada como una realidad incuestionable. Sus logros son evidentes. La zona del euro dispone de un único sistema de supervisión y de resolución, las reglas del juego tienden a ser en su mayoría uniformes y el endurecimiento de la regulación ha reforzado la musculatura de la industria, que ahora dispone de más capital y de mejores herramientas de control (sobre todo de riesgos) para afrontar futuros episodios de tensión. También son manifiestas sus lagunas e incoherencias. Falta un sistema único de garantía de depósitos, el mercado bancario europeo está lejos de ser una realidad y el vínculo entre deuda bancaria y deuda soberana tampoco se ha roto.

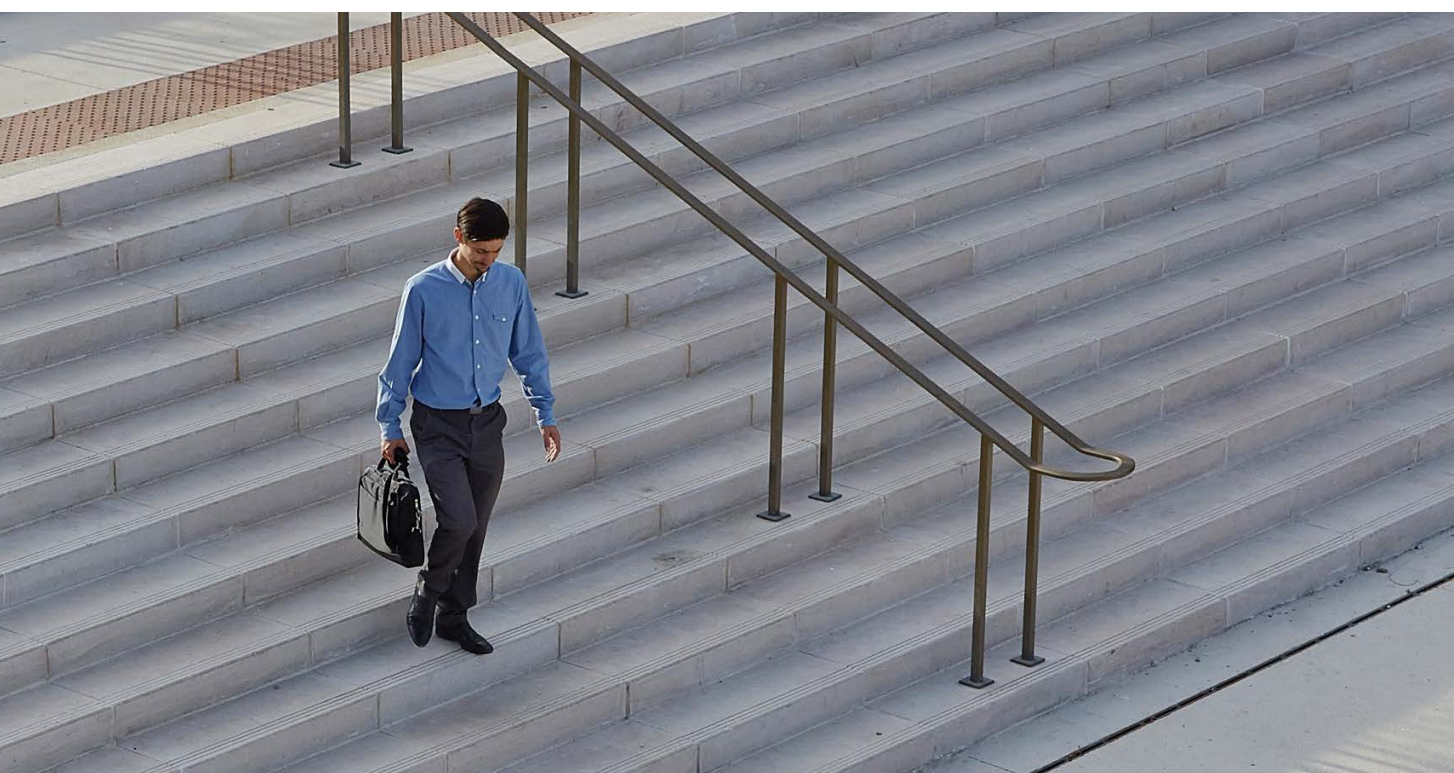
En conjunto, si ponemos todo eso en los dos platos de la balanza, podemos concluir que la Unión Bancaria es un proyecto que en un espacio de tiempo relativamente corto ha permitido avanzar en la integración financiera europea y que ha dotado a la industria bancaria de instrumentos para reforzar su solvencia, lo que contribuye a garantizar su estabilidad.

Sin embargo, el precio que tienen que pagar los bancos por esos avances es muy alto. La Unión Bancaria puede ser una buena apuesta a largo plazo, pero en el corto y medio plazo el horizonte del sector está plagado de amenazas e



incertidumbres que potencialmente ponen en cuestión su viabilidad, y muchas instituciones de crédito temen que se cumpla la (interesada) sentencia que Bill Gates, el fundador de Microsoft, pronunció en 2006: “La banca hace falta. Lo que no hacen falta son los bancos”. Los tres problemas más importantes para las entidades, y que desarrollamos ampliamente en este informe son los siguientes:

- **El capital.** Es la madre de todas las batallas. Los reguladores y supervisores creen que la crisis financiera que se inició en 2007 se propagó en buena parte porque



los bancos no estaban bien equipados de capital, y en los últimos años han presionado con fuerza para fortalecer los recursos propios de las entidades. El resultado es que desde 2012 el capital de mayor calidad ha subido 4,5 puntos porcentuales, hasta el 13,5%. Pero la cosa no queda ahí. El Comité de Basilea está revisando el sistema de cálculo de la ratio de capital y los detalles técnicos que se han conocido apuntan hacia un incremento de hasta un 40% en las necesidades de capital. Probablemente, la sangre no llegue al río, pero la simple posibilidad de que vuelvan a aumentar los requerimientos pone los pelos de punta a los

responsables de los bancos. En paralelo, el Mecanismo Único de Supervisión ha ideado un sistema triple de referencia de decisiones de capital que permite relajar ligeramente la presión. En la trastienda, pero muy amenazante, queda el requerimiento de absorción de pérdidas de resolución (el MREL, por sus siglas en inglés).

- **Las provisiones.** Si la presión sobre el capital lleva varios años siendo un quebradero de cabeza para los bancos, el tema de las provisiones entró con fuerza en esa lista en 2016. El 1 de enero de 2018 comienza a

## Resumen ejecutivo

aplicarse el nuevo sistema contable (la normativa IFRS 9, por sus siglas en inglés), cuya principal novedad es que las provisiones por insolvencias se computan en función de la pérdida esperada y no, como pasa ahora, de la pérdida incurrida. Según las primeras estimaciones, el cambio de concepto provocará un incremento de las provisiones de alrededor del 20% en promedio. Se da la circunstancia, además, de que en el primer ejercicio las dotaciones por insolvencias se cargan contra reservas, lo cual supone reducir el nivel de capital, si bien el sector espera que el supervisor tenga en cuenta este efecto y neutralice su impacto en el requerimiento de capital. Por otra parte, el nuevo modelo deja en al aire la definición de crédito dudoso, ya que no concreta cuál es el periodo a partir del cual se considera como tal. Esta imprecisión es causa potencial de discriminación entre distintos regímenes jurídicos.

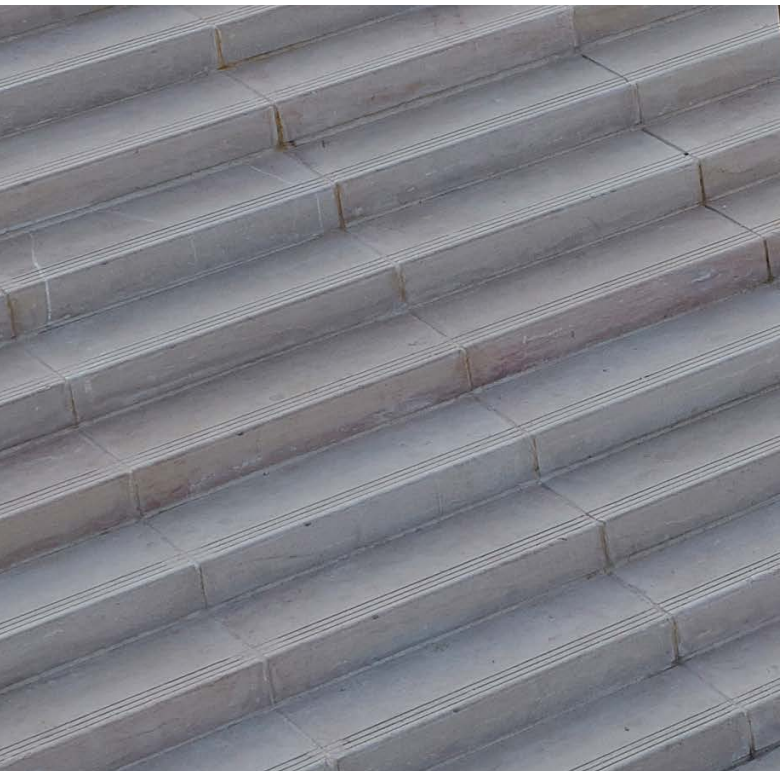
- **La rentabilidad.** Más que un problema es la suma y la consecuencia de todos los demás problemas. El aumento

del capital y de las provisiones por insolvencias afectan a la cuenta de resultados, pero esos no son los únicos elementos negativos. La permanencia de importantes volúmenes de activos deteriorados en el balance, los bajos tipos de interés, la pesada estructura de gastos, el coste en inversiones de alta tecnología o la intensa competencia son factores que también conspiran contra la rentabilidad de las entidades. El negocio, en definitiva, no tira. En el segundo trimestre de 2016, el promedio de rendimiento de capital (ROE, por sus siglas en inglés) de los grandes bancos de la zona del euro fue del 5,9%, por encima del 4,5% de 2015, del 2,8% de 2014 o del 1,8% de 2013, pero claramente por debajo del coste estimado del capital, que es superior al 8%. Esas ratios son difícilmente sostenibles en el medio plazo.

Es cierto que no todos esos desafíos son imputables a la Unión Bancaria. Pero la combinación de las nuevas normas de regulación y de supervisión con los problemas heredados de la crisis y con una coyuntura económica particularmente desfavorable ha colocado al sector en uno de sus peores momentos de la historia reciente, como atestiguan las valoraciones en los mercados de valores.

En medio de este panorama tan poco halagüeño para las entidades, hay algunas señales de consuelo. El Mecanismo Único de Supervisión (MUS), que ha ejercido hasta ahora su función supervisora con severidad, está dando algunas muestras de comprensión con la posición de los bancos y se ha sumado al debate sobre la espiral inflacionista de los requerimientos de capital, pidiendo al Comité de Basilea prudencia y certidumbre en sus decisiones. El trasfondo de esta posición algo más matizada es el temor a que una presión excesiva sobre los bancos ahogue los canales de crédito a las empresas y a los particulares y llegue a poner en riesgo la ya de por sí raquítica recuperación de la economía europea.

Por su parte, el Mecanismo Único de Resolución (MUR) está dilatando la exigencia del problemático colchón de resolución (el MREL, por sus siglas en inglés), si bien ha comunicado a las entidades niveles de referencia inquietantes. Con todo, el MUR es consciente del impacto de esos requerimientos en los bancos y podría estar



dispuesto a suavizarlos a cambio de que los pasivos que computan sean de mayor calidad.

En este escenario, ¿cómo deben reaccionar las entidades? No hay recetas universales, pero una idea razonable sería hacer de la necesidad virtud y aprovechar el enorme esfuerzo y los compromisos que comporta la nueva regulación para mejorar la gestión del riesgo y la gobernanza de las entidades. En todo caso, sería un error pensar que la tormenta ya pasará. Es posible que a medio plazo la tendencia de los tipos de interés cambie y mejoren las expectativas de rentabilidad por la vía de los ingresos, pero la metamorfosis que se está operando en el sector es mucho más profunda y estructural. Los cambios en la regulación y en la supervisión, en la tecnología y en los comportamientos de los clientes obligan a las entidades a reinventarse. El sector está condenado a transformarse y siempre será mejor hacerlo de buen grado que por fuerza. Como ha dejado dicho Stephen Hawking, “inteligencia es la habilidad para adaptarse al cambio”.



# 1

## *Los reguladores. Tapando huecos, ajustando reglas, rematando flecos*



La Unión Bancaria es el resultado de una compleja arquitectura institucional en la que la labor de los organismos reguladores (instituciones de la Unión Europea y mundiales, con el apoyo de las autoridades nacionales) tiene un papel determinante, como no podía ser menos, en la configuración final del proceso. En los últimos cuatro años, la intensa actividad regulatoria ha permitido ir tejiendo una tupida red normativa que sirve de trama base para la creación de un marco apropiado de gestión del riesgo en el sector financiero europeo. Pero la red dista mucho de estar concluida. Como dijo Jonathan Hill, excomisario británico, “cuando se arregla un tejado en mitad de la tormenta, no se puede esperar que la reparación sea perfecta”. Quedan flecos por rematar, huecos por cerrar, reglas por ajustar y conflictos por dirimir. En esa fase estamos. Veamos cómo afrontan los principales reguladores las tareas pendientes y cuál es la agenda de cada uno de ellos.



## 1.1. **Los reguladores globales**

### **Consejo de Estabilidad Financiera (FSB)** ***A rematar la faena***

El Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) se ha empleado a fondo en los últimos años para reforzar la capacidad de resistencia de las entidades financieras. Su amplia agenda de prioridades (mayor intensidad supervisora, mejora de la calidad del dato, perfeccionamiento de la medición e identificación del riesgo, mejor comprensión de los modelos de negocio, integración de los planes de recuperación y resolución en la estrategia de supervisión...) ha sido moneda común en el debate internacional sobre las medidas necesarias para subsanar los defectos que ocasionaron la crisis financiera y prevenir episodios futuros de inestabilidad.

Buena parte de esa agenda está ya aprobada por las autoridades nacionales

e internacionales de regulación y supervisión, lo que ha contribuido a fortalecer las grandes entidades financieras internacionales, que están ahora mucho mejor preparadas para afrontar potenciales problemas, en especial gracias a los nuevos requisitos de capital y liquidez. El FSB cree que la prueba de la mayor robustez del sistema financiero es que ha contribuido a calmar los nervios de los inversores en circunstancias potencialmente peligrosas para la estabilidad, como el resultado del referéndum del Reino Unido celebrado en junio de 2016 o la creciente preocupación de los mercados por las dificultades que tienen los bancos para ser rentables en el escenario actual.

Sin embargo, desde el punto de vista del FSB todavía quedan cosas por hacer hasta completar el trabajo. Además de

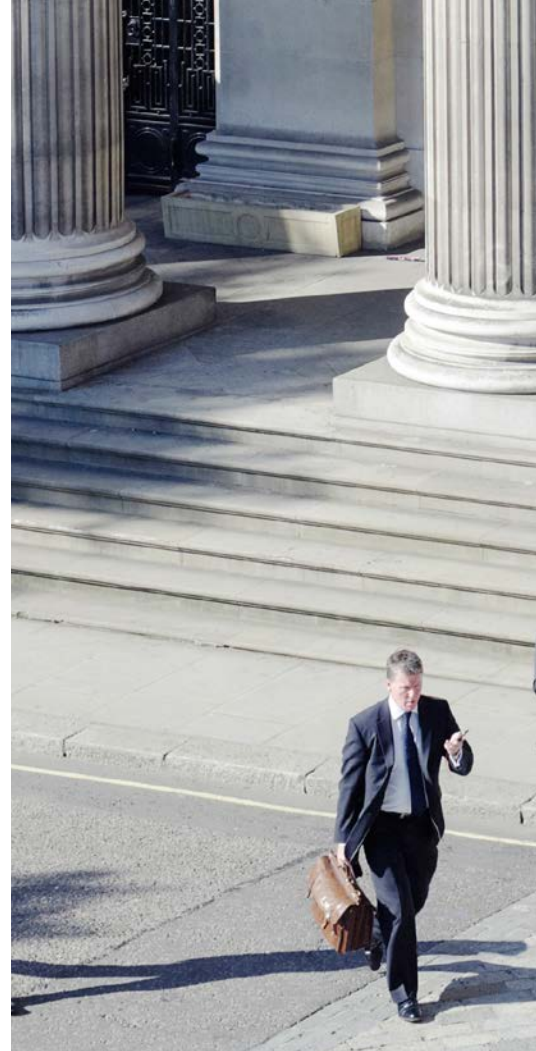
asegurar la apropiada implantación de las medidas ya acordadas, estos son los temas que hay que rematar:

- **Construir regímenes efectivos de resolución y elaborar planes adecuados de recuperación.**

Esta es una de las áreas donde el organismo detecta mayores retrasos. En este marco, el FSB confía en que la entidades empiecen a tomar medidas para cumplir la Capacidad Total de Absorción de Pérdidas (TLAC, por sus siglas en inglés), un requerimiento o colchón vinculado al proceso de resolución y que fue ideado por el propio organismo para asegurar que los bancos internacionales de importancia sistémica (los denominados SIFI) tienen capital y pasivos suficientes para absorber las pérdidas y recapitalizar la entidad en caso de dificultades. Según el calendario previsto, los bancos deben tener un TLAC mínimo del 16% de los activos ponderados por riesgo en 2019 y un 18% en 2022. Además, para las mismas fechas el mínimo del TLAC debe ser el 6% y el 6,75%, respectivamente, de la exposición a la ratio de apalancamiento (LRE, por sus siglas en inglés). El FSB se compromete a ayudar a clarificar los detalles de la aplicación del requerimiento, que puede tener un gran impacto en la estrategia de planificación de las principales entidades financieras mundiales.

- **Gestionar de manera adecuada la actividad de la banca en la sombra.**

El organismo da la bienvenida a las nuevas fuentes de crédito y de inversión, en tanto en cuanto pueden ayudar a generar empleo y crecimiento económico a largo plazo, pero al mismo tiempo subraya que el crecimiento del sistema financiero basado en el mercado (es decir, el no bancario, o *shadow banking*) comporta riesgos y



hace aflorar nuevas vulnerabilidades. El FSB presta especial atención a las actividades de gestión de activos y ha sometido a consulta pública sus recomendaciones para controlar su impacto en el conjunto del sistema, sobre todo en lo que se refiere a problemas de liquidez y de apalancamiento.

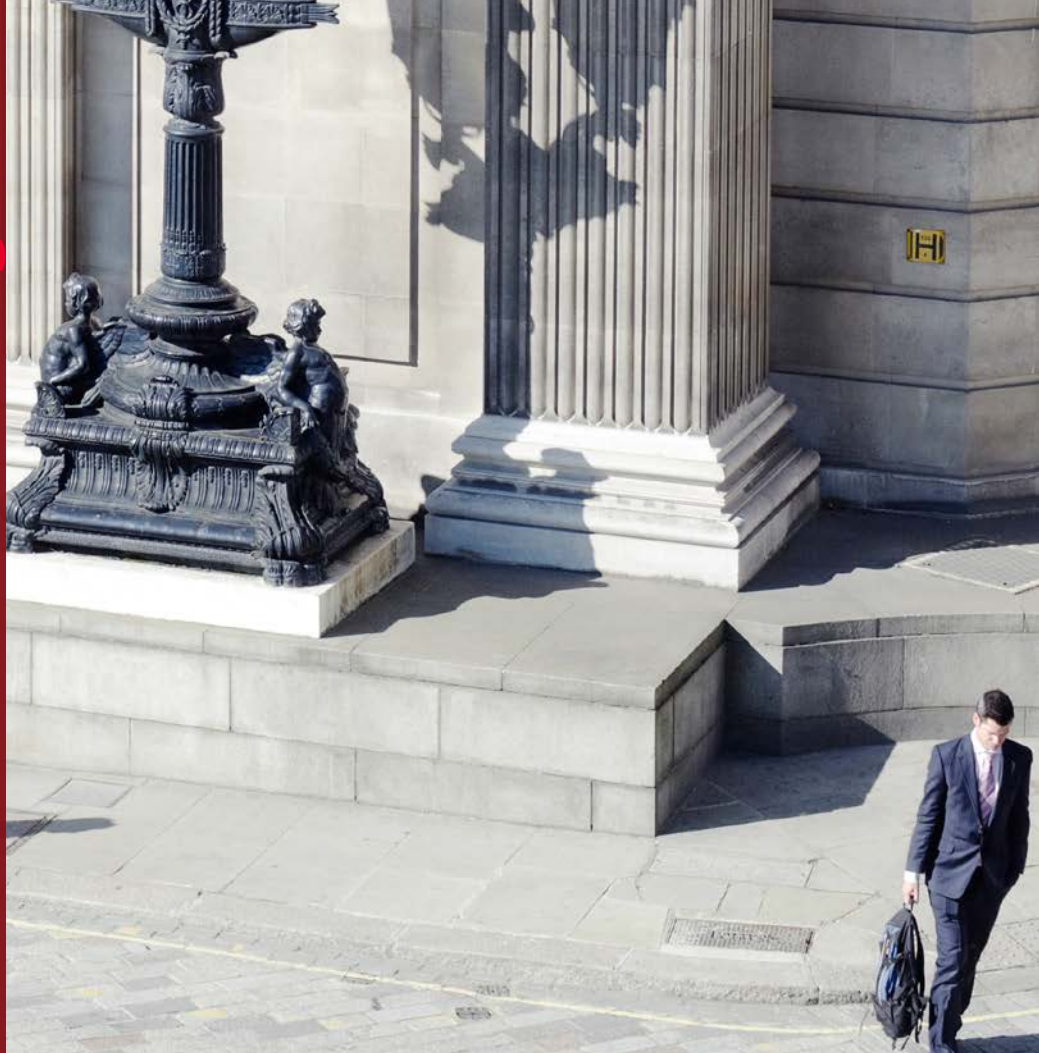
- **Reducir el riesgo de conductas irregulares.** El FSB analiza el grado de eficacia del marco de gobernanza de los bancos para combatir las conductas indeseadas y prepara recomendaciones para reforzarlo, incluyendo la necesidad de promover el intercambio de las mejores prácticas internacionales. Como hemos visto en los últimos tiempos (ahí están las sentencias de las cláusulas-suelo y de los gastos hipotecarios en España para demostrarlo), el riesgo de conducta es relevante, incluso cuando la



**El FSB: qué es, que hace**

## El centinela de la estabilidad

El FSB es un organismo creado por mandato del G-20, el grupo de países donde están representadas las principales economías del mundo. Fundado en abril de 2009 como continuación del Foro de Estabilidad Financiera, reúne a 70 representantes de autoridades nacionales (bancos centrales, organismos supervisores y departamentos del Tesoro), instituciones financieras internacionales y entidades internacionales de reguladores y supervisores. Su nombre no engaña. Su finalidad es promover la estabilidad financiera internacional a través del aumento de intercambio de información y cooperación en la supervisión y vigilancia financieras. En particular, su mandato incluye la evaluación de las vulnerabilidades que afectan al sistema financiero, supervisar y asesorar los desarrollos de los mercados y sus implicaciones en cuestiones regulatorias, vigilar las buenas prácticas en el cumplimiento de los estándares regulatorios y gestionar planes de contingencia para situaciones internacionales de crisis. Su foco principal son las grandes entidades financieras y el mantra que mejor define su actividad es “acabar con el *too big to fail*”, es decir, combatir la tesis de que un banco puede ser tan grande e importante para el sistema que no se puede permitir que quiebre. Está presidido por el canadiense Mark Carney, gobernador del Banco de Inglaterra, y su secretariado tiene sede en Basilea (Suiza). Los representantes españoles son el Banco de España y el Ministerio de Economía y Competitividad.



posibilidad de pérdidas es improbable, y los bancos deben protegerse ante la incertidumbre. El FSB también está estudiando el papel de los incentivos y las herramientas de compensación (ajuste de los bonus anuales, cláusulas *malus* y *clawback* o cláusula de devolución) como fórmulas para estimular la buena conducta en el sector financiero. Asimismo, propone coordinar esfuerzos a nivel internacional para mitigar los riesgos de manipulación de los mercados.

- **Fortalecer las cámaras de compensación.** En el marco de su política de reforzar las estructuras de los mercados financieros, el FSB concede prioridad a las cámaras de compensación (CCP, por sus siglas en inglés), cuyo creciente papel como intermediarias en las operaciones financieras lleva aparejado un crecimiento del riesgo, ya que pueden

llegar a convertirse en instituciones *too big to fail*. El FSB promueve medidas para mejorar su capacidad de resistencia y de recuperación en caso de dificultades (la quiebra de un banco miembro, por ejemplo) y para facilitar su proceso de resolución sin recurrir a fondos públicos. Las estructuras de mercado están cambiando y pueden llegar a afectar incluso a las bolsas europeas de valores.

## Comité de Supervisión Bancaria de Basilea *¿Basilea IV o III revisado? Da igual, es importante*

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por sus siglas en inglés) está actualmente revisando algunos aspectos clave de la regulación. Más allá del debate de si se trata de una simple revisión del Acuerdo Basilea III o una reforma tan profunda como para hablar de Basilea IV, lo cierto es que el paquete de cambios que se está preparando es muy importante para el sector financiero europeo. Tras el endurecimiento de la normativa de Basilea III, el Comité tiene el compromiso de no incrementar significativamente las exigencias de capital, con el fin de no poner en peligro el flujo de crédito y el crecimiento económico, pero algunas de las modificaciones propuestas apuntan hacia su endurecimiento.

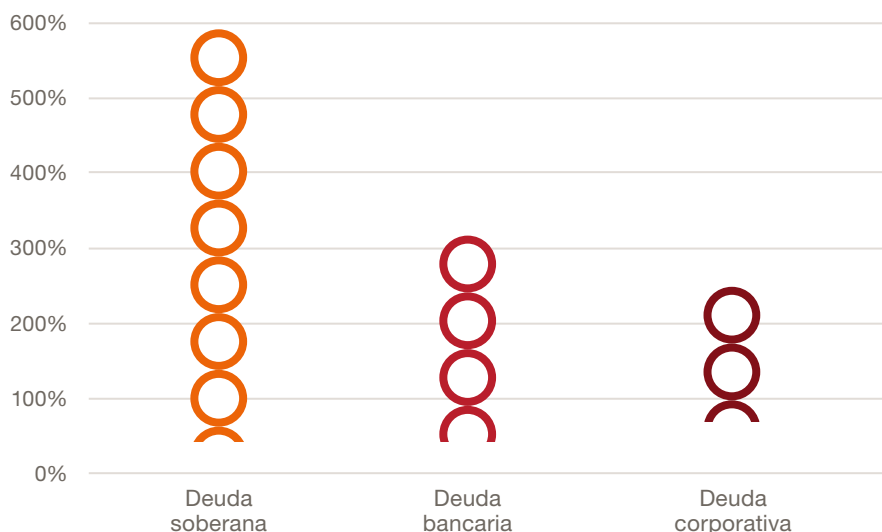
Las principales novedades que se están cocinando en el Comité se refieren al denominador de la ratio del capital, es decir a **los activos ponderados por riesgo** (RWA, por sus siglas en inglés). Hasta ahora, la mayor parte de los esfuerzos regulatorios se han concentrado en definir con precisión el capital necesario, en cantidad y calidad, para salvaguardar la solvencia de una entidad (el numerador de la ratio). Una vez resuelta esa variable, ahora toca redefinir el denominador (el RWA) para asegurar su consistencia, eliminar las posibles disparidades injustificadas en la medición de los riesgos y garantizar que las reglas son iguales para todas las entidades.

Con esos objetivos, el Comité de Basilea está analizando el sistema de cálculo de los distintos tipos de riesgos de los bancos. En particular, ha fijado su atención en el riesgo de crédito, y ha observado (ver gráfico 1) que existe una gran variabilidad en las estimaciones de riesgo ponderado realizadas por las entidades. Para limitar esa dispersión, lo que se propone es restringir el uso por parte de los bancos de los denominados modelos internos (sistemas de medición propios de cada entidad y autorizados por el supervisor), que en su opinión tienden a minimizar artificialmente los riesgos reales y por tanto a reducir también sus necesidades de capital. La propuesta que hay encima de la mesa consiste en establecer una referencia mínima o suelo en el cálculo de los modelos internos para que sus resultados no se alejen demasiado de la medición a través del modelo estándar y sean más homogéneos.

Además, Basilea también estudia la redefinición de determinados aspectos en el cálculo del riesgo operacional

Gráfico 1

### Variabilidad de activos ponderados por riesgo en la banca



Fuente: Secretariado del Comité de Basilea. El gráfico muestra la distribución normalizada de las ponderaciones (el 100% representa la mediana de las ponderaciones como el *benchmark*) divulgada por los bancos dentro del estudio de impacto realizado por el Comité.

(unificación de los modelos) y del riesgo de tipos de interés (guías de aplicación).

Lo que ya está cerrado, y entrará en vigor el 1 de enero de 2018, es el cambio en los requerimientos del riesgo de mercado, que supone un reajuste en la distribución de las exposiciones de las entidades. En síntesis, la nueva pauta desplaza algunos activos hasta ahora incluidos en la cartera de inversión, y por tanto con riesgo moderado, a la lista de los clasificados dentro de la cartera de negociación (o *trading book*), que tiene un componente más especulativo. En consecuencia, se endurece la clasificación del riesgo, lo cual, en última instancia, generará una mayor necesidad de capital.

En conjunto este paquete de medidas, que con las salvedades mencionadas se aprobará a principios de 2017 y entrará en vigor en 2019, supondrá previsiblemente un incremento de los activos ponderados por riesgo (la cuantía del aumento dependerá de la calibración final de las mismas), lo que a su vez obligará a los bancos a allegar más capital, ya que si sube el denominador de la ratio también tiene que subir el numerador en la misma proporción para mantener el mismo nivel de solvencia.

El segundo gran bloque de decisiones que tiene en su agenda el Comité de Basilea atañe a la correcta **aplicación del sistema contable internacional**. El 1 de enero de 2018 entrará en vigor la IFRS 9 (versión del *International Financial Reporting Standard* para instrumentos financieros), una nueva normativa contable. Entre sus novedades destaca la exigencia a las instituciones financieras de que provisionen sus créditos en función de las pérdidas esperadas y no, como hasta ahora, de las pérdidas incurridas. Este cambio de enfoque tiene un gran impacto en la contabilidad de

## El Comité de Basilea: qué es, qué hace

### La cocina mundial de la regulación

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea es el origen y la inspiración de gran parte de los criterios de regulación y supervisión del sector financiero en el mundo. A través de los denominados Acuerdos (sucesivas rondas de recomendaciones y estándares teóricamente voluntarios), este organismo, creado en 1974 por los principales bancos centrales del mundo, ha ido moldeando la fisonomía del sector. En el Acuerdo de Basilea I, firmado en 1988, se sentaron las bases de la regulación internacional y se estableció el 8% como capital mínimo. Basilea II, aprobado en 2004, incorporó nuevas

tendencias en la medición y el seguimiento de las distintas clases de riesgo y permitió que las entidades aplicaran modelos internos. Basilea III, vigente en la actualidad y lanzado en 2011 en plena crisis financiera internacional, endurece los requisitos que deben cumplir las instituciones de crédito sobre capital y liquidez. El Comité de Basilea está presidido en la actualidad por el sueco Stefan Ingves y sus miembros pertenecen a 28 jurisdicciones. El representante español en el Comité es el Banco de España. Su exgobernador Jaime Caruana fue presidente de la organización entre 2003 y 2006.



los bancos, especialmente en su nivel de dotaciones, que previsiblemente tendrá que aumentar.

El Comité apoya esta modificación de la normativa contable, ya que entiende que ayudará a reconocer e identificar a tiempo los créditos dudosos y por tanto mejorará el análisis del riesgo de crédito de las entidades financieras, que es fundamental para asegurar un sólido nivel de solvencia.

Para la correcta aplicación de la nueva normativa, Basilea está elaborando una serie de guías y recomendaciones en las

que se concretan o precisan algunos de sus preceptos genéricos, incluyendo aspectos tan importantes como cuándo hay que declarar el incumplimiento de pago o cómo se determinan las provisiones por pérdidas. Además, orienta a las instituciones de crédito para que puedan hacer compatible el nuevo modelo de contabilidad de pérdida esperada con las prácticas de la gestión del riesgo de crédito de la propia entidad y con el marco regulatorio vigente. Sin embargo, el Comité no establece ningún tipo de requerimiento de capital en relación a las provisiones por pérdidas esperadas.

## 1.2.

# Los reguladores europeos

### Comisión Europea *Encender la mecha*

En septiembre de 2012, la Comisión Europea fijó la hoja de ruta de la Unión Bancaria. Cuatro años después, con el proceso ya avanzado en muchos de sus aspectos, su papel es el de encender la mecha para completar y perfeccionar el proyecto.

Con ese objetivo, la Comisión Europea lanzó a finales de 2015 una propuesta para reforzar la protección de los depósitos bancarios mediante la creación de un sistema único de garantías a nivel europeo. Se trata, en suma, de constituir lo que en el proyecto original se llama el tercer pilar de la Unión Bancaria. Tras la puesta en marcha del primer y el segundo pilar (el Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución), ahora falta por diseñar y aprobar el fondo único de garantía de depósitos, ya que en la actualidad solo existe una cierta armonización entre los sistemas nacionales, sin mutualización de los fondos.

Con el fin de resolver esa laguna, la Comisión ha aprobado un plan para la **creación del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos** (SEGD, o EDIS, por sus siglas en inglés) que se constituiría a partir de los fondos nacionales en tres fases consecutivas:

- Fase 1 o reaseguro (2017-2019). Los fondos nacionales solo pueden acceder al SEGD cuando hayan agotado todos sus recursos, hasta un cierto nivel y con un alto grado de justificación. Reparto de la financiación: 80% de fondos nacionales y 20% del fondo europeo.
- Fase 2 o coaseguro (2020-2023). Se avanza en la mutualización. No es necesario que los fondos nacionales agoten sus recursos para usar al sistema europeo. Progresivo aumento de la participación del SGDE en el reparto de la financiación, hasta llegar al 80%.
- Fase 3 o seguro pleno (2024 en adelante). Mutualización completa. El fondo es 100% SGDE.

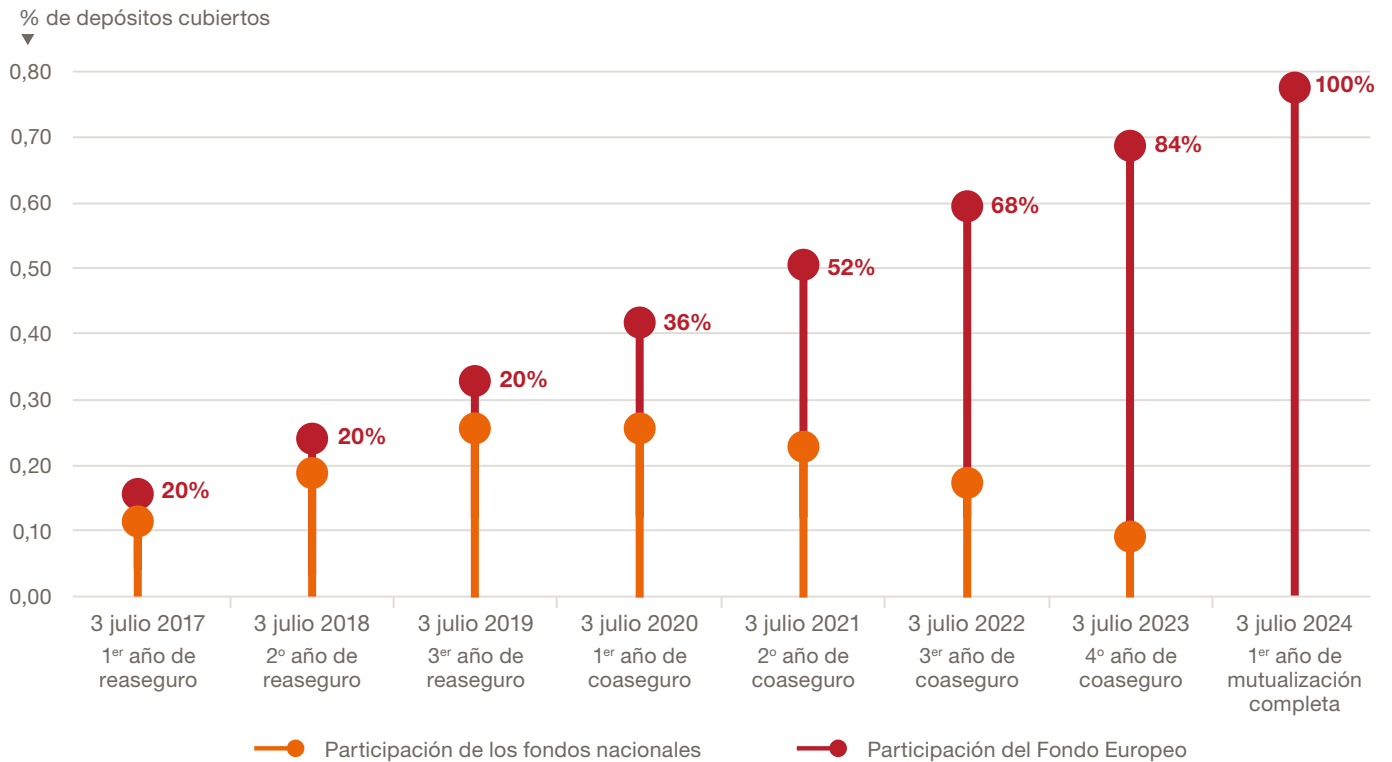
La creación del SGDE no alteraría el nivel de protección del cliente bancario, que como ahora seguiría teniendo garantizados sus depósitos hasta 100.000 euros por titular y banco.

La puesta en marcha de este plan gradual está pendiente de una negociación que se presume ardua y larga, dada la firme oposición de Alemania a avanzar en la mutualización de las deudas bancarias antes de que se mitiguen los riesgos de las entidades bancarias, en especial su exposición a la deuda soberana.

El segundo eje de la agenda de la Comisión Europea para perfeccionar la Unión Bancaria tiene que ver con la revisión de distintos aspectos del marco regulatorio. En noviembre de 2016, la Comisión aprobó un paquete de enmiendas a la normativa de requisitos de capital y de resolución (tanto a las directivas como a las regulaciones correspondientes), si bien su aplicación no se espera para antes de 2019. Estas son las novedades más importantes:

## Gráfico 2

### Evolución del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos



Fuente: Comisión Europea.

- **La clarificación del Requerimiento Mínimo para Pasivos Elegibles (MREL por sus siglas en inglés)** y su convergencia con la Capacidad Total de Absorción de Pérdidas (TLAC, por sus siglas en inglés), que son dos requisitos que se usan en los procesos de resolución. La propuesta aproxima ambos colchones, con pocas excepciones, en aspectos tan relevantes como la calibración y la elegibilidad, y avanza en la armonización de la prelación de créditos.

- La ejecución y finalización de las reformas de Basilea III, incluyendo la introducción de un **coeficiente de apalancamiento** del 3% de Tier 1, sin que haya un requerimiento

superior para las entidades sistémicas, y un **coeficiente de liquidez estructural**, la llamada ratio de Financiación Estable Neta (NSFR, por sus siglas en inglés) que está previsto para 2018. Ambas ratios tienen una gran capacidad potencial para modificar la estrategia de gestión y de composición de la cartera de activos de los bancos. Un alto funcionario europeo ha llegado a decir que la ratio de apalancamiento del 3% tiene más impacto en algunas entidades que el 8% que se establece como suelo para el MREL.

- El establecimiento de un nuevo estándar para medir **el riesgo de contraparte** y de nuevas reglas sobre las exposiciones frente a las



cámaras de contrapartida central. Se modifica el alcance de todo el marco al incluirse bajo el mismo a nuevas entidades.

Fuera de estas modificaciones ha quedado otro tema que suscita controversia: la falta de **claridad, transparencia y capacidad prescriptiva en la decisión de capital**. El proceso en virtud del cual el Mecanismo Único de Supervisión asigna un determinado nivel mínimo de capital para cada banco sigue siendo oscuro, tanto en sus causas como en sus consecuencias. Para evitar

malentendidos en los mercados y problemas con las autoridades de supervisión de los mercados de valores, en 2015 las entidades tiraron por la calle de en medio y publicaron la decisión de capital que les correspondía, en contra del criterio del supervisor bancario. Pero subsisten zonas grises. Por ejemplo, no está claro cómo hay que calcular el denominado Importe Máximo Distribuible (MDA, por sus siglas en inglés), que es clave para el reparto de dividendos y el pago de cupones y cuya determinación depende en buena medida del grado de cumplimiento de los requerimientos de capital.

## La Comisión: qué es, qué hace

### Un Gobierno que no gobierna

Se dice a veces que la Comisión Europea es una especie de Gobierno de la Unión Europea. La comparación no es muy rigurosa. Es verdad que los tratados europeos le asignan el papel de brazo ejecutivo de la Unión Europea. También es cierto que su estructura (con un presidente, siete vicepresidentes y 20 comisarios que se ocupan de carteras concretas) recuerda a la composición de un

Gobierno nacional convencional. Pero su capacidad de decisión ejecutiva es limitada. Si exceptuamos la política de competencia, donde sí tiene poderes plenos ejecutivos, y sus funciones de vigilancia normativa y de representación internacional, el resto de sus facultades son básicamente propositivas y la aprobación final de las decisiones depende del Consejo de Ministros y del Parlamento

Europeo, que son los órganos colegislativos, y con los que forma el denominado triángulo institucional de la UE. Se podría decir que la Comisión propone y el Consejo (sobre todo) y el Parlamento disponen. En términos políticos, su papel está también subordinado a las decisiones del Consejo Europeo, del que forman parte los presidentes o primeros ministros de la UE. Esta falta de competencias ejecutivas no debería llevar

a pensar que la Comisión Europea tiene poca influencia. Al contrario: de la Comisión Europea emanan la mayoría de los proyectos europeos (de hecho es el único órgano que tiene formalmente facultades para proponer legislación) y su capacidad como árbitro en las disputas entre países y entre grupos políticos es también muy relevante.

## Autoridad Bancaria Europea (EBA)

### El desafío funcional y geográfico

En sus casi seis años de existencia, la Autoridad Bancaria Europea (ABE, más comúnmente conocida como EBA, por sus siglas en inglés) ha tenido un papel muy activo como regulador de segunda línea durante el proceso de creación de la Unión Bancaria y también complementando la actividad de organismos internacionales como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea o el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés). A través de la elaboración de numerosos documentos regulatorios, la EBA ha contribuido en gran medida a

unificar el mercado bancario europeo en aspectos tan importantes como la definición de los requerimientos de capital y de liquidez, los mecanismos de resolución o el sistema de garantía de depósitos. Entre 2011 y 2015, la EBA lanzó 117 normas técnicas y 46 directrices que han permitido clarificar y armonizar la nueva legislación bancaria. De la misma manera, la agencia ha tenido un papel protagonista en la creación de un modelo de información para gestionar los riesgos sistémicos de los bancos europeos y para realizar pruebas de resistencia.

Sin embargo, es improbable que este volumen de trabajo se mantenga a corto y medio plazo. Por distintos motivos:

- La fatiga normativa. El código normativo de la Unión Bancaria (el llamado *Single Rulebook*) está concluido en buena medida y crece la presión para que los organismos mundiales enfríen su fervor regulatorio. Por tanto, no queda mucho margen para la labor de regulación secundaria, o de letra pequeña, que ha venido desarrollando la EBA, si bien el organismo confía en seguir desempeñando esa función respecto a los cambios legislativos que planea la Comisión Europea.
- La falta de espacio en el ámbito supervisor. Aunque la EBA forma parte del Sistema Europeo de Supervisión Financiera y promueve la convergencia de las prácticas supervisoras, la entrada en escena del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), el supervisor de las entidades de los países del euro, le deja poco sitio para intervenir. Su única rendija es hacer una labor de armonización de mercado entre los bancos europeos





## La EBA: qué es, qué hace

### Chico para todo

La EBA es una agencia que forma parte de la red de supervisores del sistema financiero europeo. Creada en 2011, está presidida por el italiano Andrea Enria y tiene su sede en Londres. Sus funciones son amplias y variadas. La principal misión de la EBA es asegurar la integración y la armonización de la supervisión bancaria en el conjunto de la Unión Europea (tiene por tanto un perímetro de actuación más amplio que el MUS), contribuyendo así a la creación de un mercado europeo único en el sector. Para ello, elabora normas técnicas, directrices, recomendaciones, opiniones,

informes y otras herramientas regulatorias, bien por iniciativa propia o a instancia de otros organismos o instituciones europeas o incluso mundiales. Su función más visible para la opinión pública es, sin embargo, la gestión de los test de estrés de la banca europea, que periódicamente (la última vez, el pasado mes de julio) examinan la capacidad de los bancos para resistir en situaciones adversas. Complementariamente, actúa como central de datos y es la encargada de suministrar al mercado información armonizada de las entidades financieras.

que están en el euro y los que no lo están, es decir, fundamentalmente, los del Reino Unido. La salida británica de la Unión Europea ciega esta posibilidad.

- La pérdida progresiva de importancia de los test de estrés. Tras la crisis financiera, las pruebas de resistencia organizadas por la EBA tuvieron una gran relevancia para medir la situación real de los bancos y ofrecieron a la entidad la oportunidad de ganar protagonismo. Pero una vez normalizada la situación, los test en serie serán menos recurrentes e importantes.

En consecuencia, la EBA se enfrenta a la necesidad de reinventar sus funciones. ¿En qué dirección? La agencia ha dado ya en los últimos meses algunas señales de cuáles son sus nuevas prioridades:

- **El análisis del impacto de las reformas realizadas.** En particular, pretende centrarse en sus efectos en la estructura de los bancos para asegurar que el nuevo marco

regulatorio no es demasiado complejo, especialmente para las entidades que tienen un modelo de negocio sencillo.

- **El fomento de la convergencia de las prácticas supervisoras** para garantizar su consistencia y su eficacia en el conjunto de la industria financiera, sobre todo en situaciones de crisis.
- **La protección de los consumidores europeos.** La EBA ha centrado su interés en la conducta de las instituciones financieras en el nivel minorista para asegurar que su comportamiento está alineado con las necesidades de los clientes y no socava la confianza del mercado. Por ejemplo, ya ha trabajado en recomendaciones sobre productos como hipotecas, préstamos personales, sistema de pagos o cuentas corrientes y también en los aspectos de seguridad relacionados con las operaciones a través de Internet.

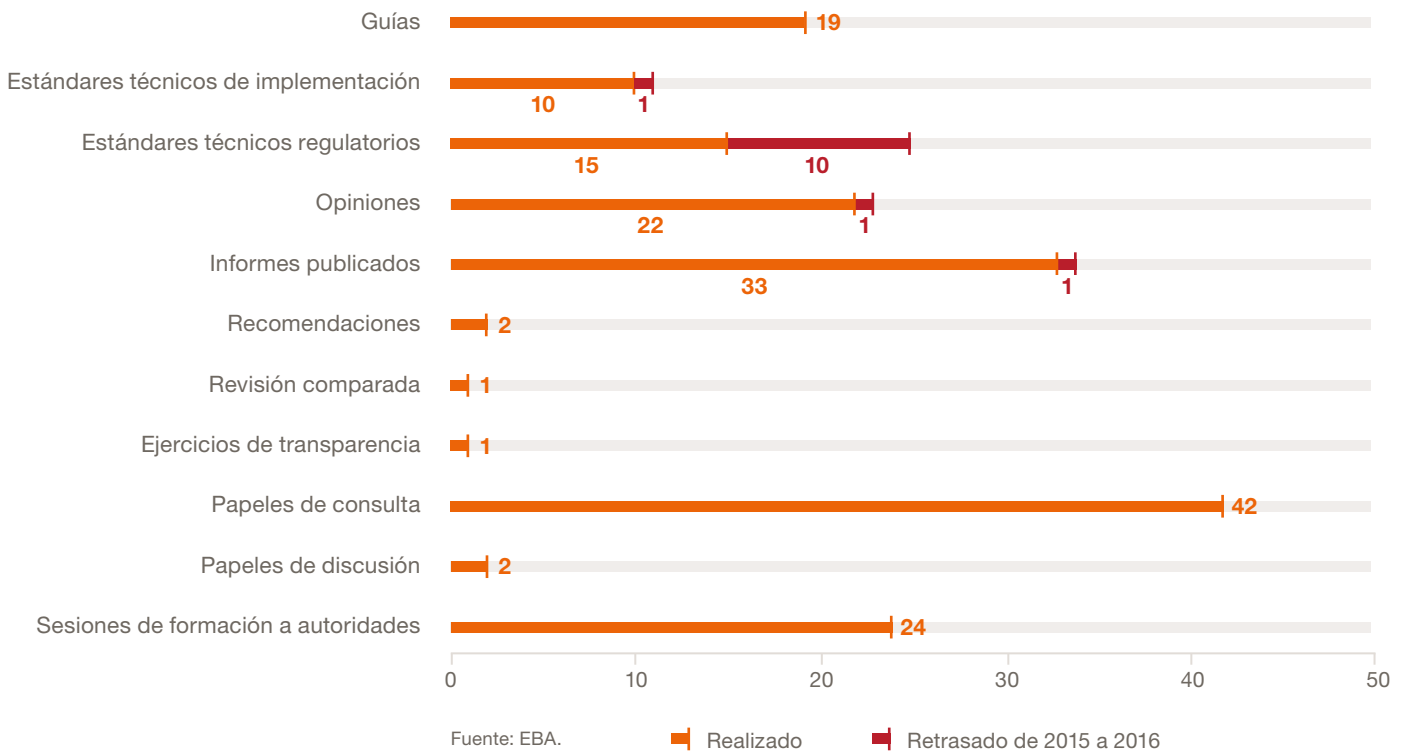
- **La vigilancia de la innovación financiera.** En especial, colaborará en el desarrollo del marco regulatorio de la nueva directiva europea de Servicios de Pago (PSD2, por sus siglas en inglés), que mejora la atención al consumidor, aumenta la seguridad e inyecta competitividad en el mercado al permitir el acceso a nuevos jugadores.
- **La armonización de los criterios de gobernanza interna.** La EBA sacó en octubre pasado a consulta pública un borrador de guía de la gobernanza interna de las entidades, en el que se asumen los principios de gobierno corporativo recomendados por el Acuerdo de Basilea. El proyecto es muy detallado, y establece criterios sobre las responsabilidades de la estructura de gestión en materia de

riesgos, incluyendo el papel de los comités de Auditoría y Riesgos. Se pone también énfasis en el cambio hacia una cultura de riesgo, en la elaboración de un código de conducta y en la gestión de los conflictos de interés.

Junto a estos objetivos, la agencia se plantea también a medio plazo el desafío de su cambio de sede. La marcha del Reino Unido de la Unión Europea hace poco viable su continuidad en Londres. La decisión final, para la que no hay plazo, dependerá del juego de intereses políticos en el seno de la eurozona, pero Madrid está bien situada para ser candidata a la nueva sede, en competencia con París. Otras ciudades europeas que podrían tener interés en acoger a la EBA, como Ámsterdam, Viena, Fráncfort, Varsovia, Munich o Dublín, parten en principio con menos posibilidades.

### Gráfico 3

#### Resumen de las iniciativas regulatorias desarrolladas por la EBA en 2015



# 2

## *Los supervisores. Entre la efectividad y la inexperiencia*



La función supervisora de la Unión Bancaria descansa sobre dos sistemas de nueva creación: el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y el Mecanismo Único de Resolución (MUR). El MUS lleva dos años funcionando a pleno rendimiento, y el MUR apenas uno. En su corta trayectoria, ambos supervisores han dado pruebas de su efectividad en la puesta en marcha del complejo proceso de supervisión del sector financiero. El MUS, en especial, se ha ganado el respeto de la industria y es ya un referente de autoridad en el ámbito de las finanzas internacionales. Pero, al mismo tiempo, los dos organismos han exhibido las deficiencias y las lagunas propias de instituciones todavía inmaduras y que necesitan tiempo para consolidarse. En este capítulo vamos a explorar cómo afrontan los supervisores los retos pendientes y cuál es la agenda de cada uno de ellos.



## Mecanismo Único de Supervisión (MUS) *Prioridades renovadas, objetivos por cumplir*

Con toda su maquinaria operativa ya en marcha y engrasada, el Mecanismo Único de Supervisión centra ahora su atención en seis prioridades, que forman parte de su fondo de armario de preocupaciones básicas. Son las siguientes:

- **Modelo de negocio y riesgo de rentabilidad.** Es quizás, hoy por hoy, la mayor preocupación de la autoridad supervisora, ya que los riesgos asociados se incrementan por el deterioro de los activos del sector y el prolongado periodo de tipos de interés bajos. Según el análisis realizado por el MUS, y cuyos resultados son de aplicación en el Proceso Supervisor de Evaluación y Revisión (SREP, por sus siglas en inglés), la rentabilidad de los bancos europeos ha mejorado de forma sostenida en los últimos ejercicios (ver gráficos 4 y 5).

En términos de rendimiento del capital (ROE, por sus siglas en inglés),

la media europea fue del 5,9% en el segundo trimestre de 2016, frente al 4,5% de 2015 y el 2,8% de 2014. También hubo mejora en el beneficio neto, que pasó de 35.000 millones en 2014 a 60.000 millones de euros en 2015. Sin embargo, la autoridad supervisora advierte que detrás de esas cifras globales se ocultan situaciones particulares más adversas, y matiza también que el incremento de la rentabilidad se ha producido sobre todo por la reducción de minusvalías e ingresos no recurrentes, aunque también han aumentado las comisiones. Este escenario será analizado a fondo en 2017 por el supervisor en una revisión temática sobre las palancas de la rentabilidad.

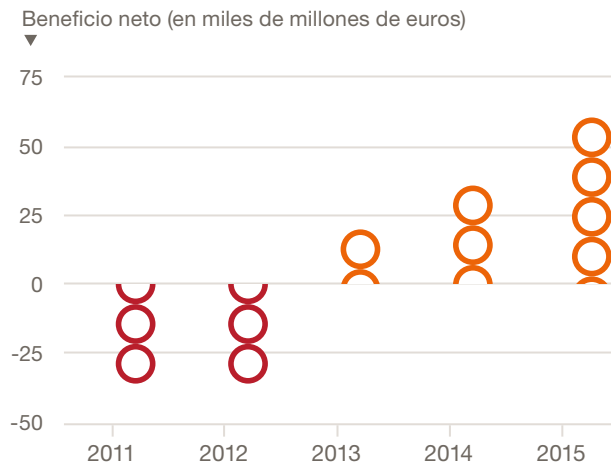
En el caso de España, el análisis de la autoridad de supervisión destaca que la rentabilidad de la banca es más alta que el promedio europeo, en parte como consecuencia de la

diversificación internacional de sus grandes bancos. También subraya que el coste de la financiación de las entidades españolas ha mejorado y que su eficiencia en costes es superior a la de sus homólogos europeos. Sin

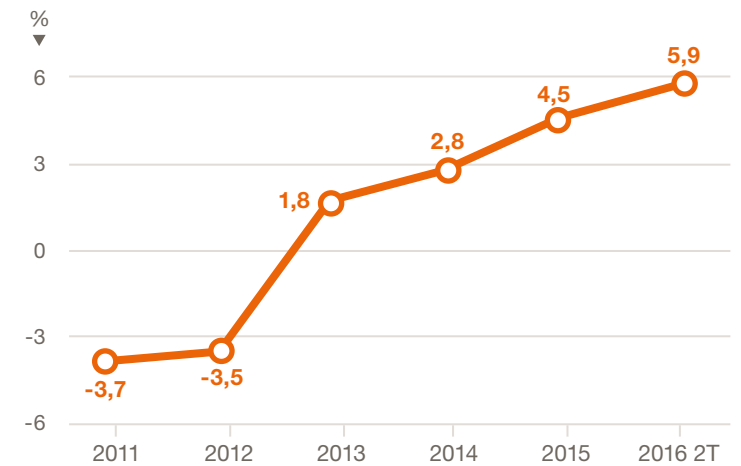
embargo, hay una pega: la banca española es más dependiente de los tipos de interés. El 67% de los sus ingresos proceden de los tipos de interés, frente al 56% de la media europea.

**Gráfico 4**

**Rentabilidad de las entidades significativas en Europa**



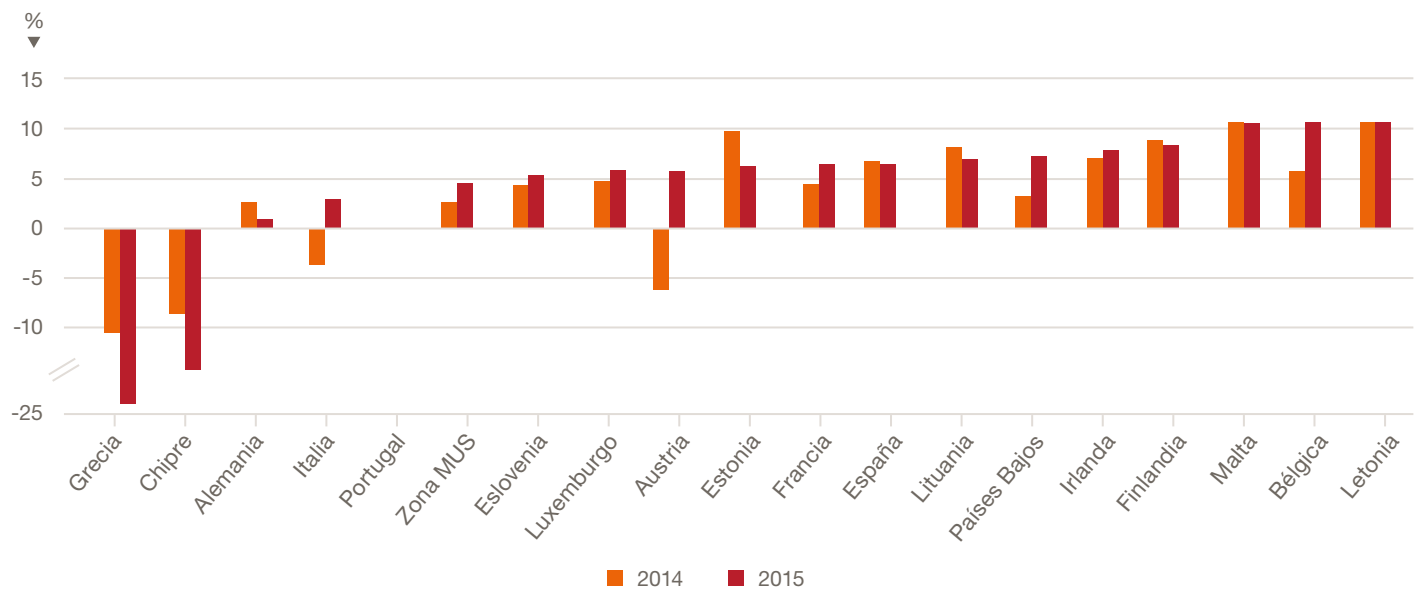
**RoE (Return on equity)**



Fuente: MUS. Muestra de 95 bancos antes de 2013 y de 102 bancos después de 2013.

**Gráfico 5**

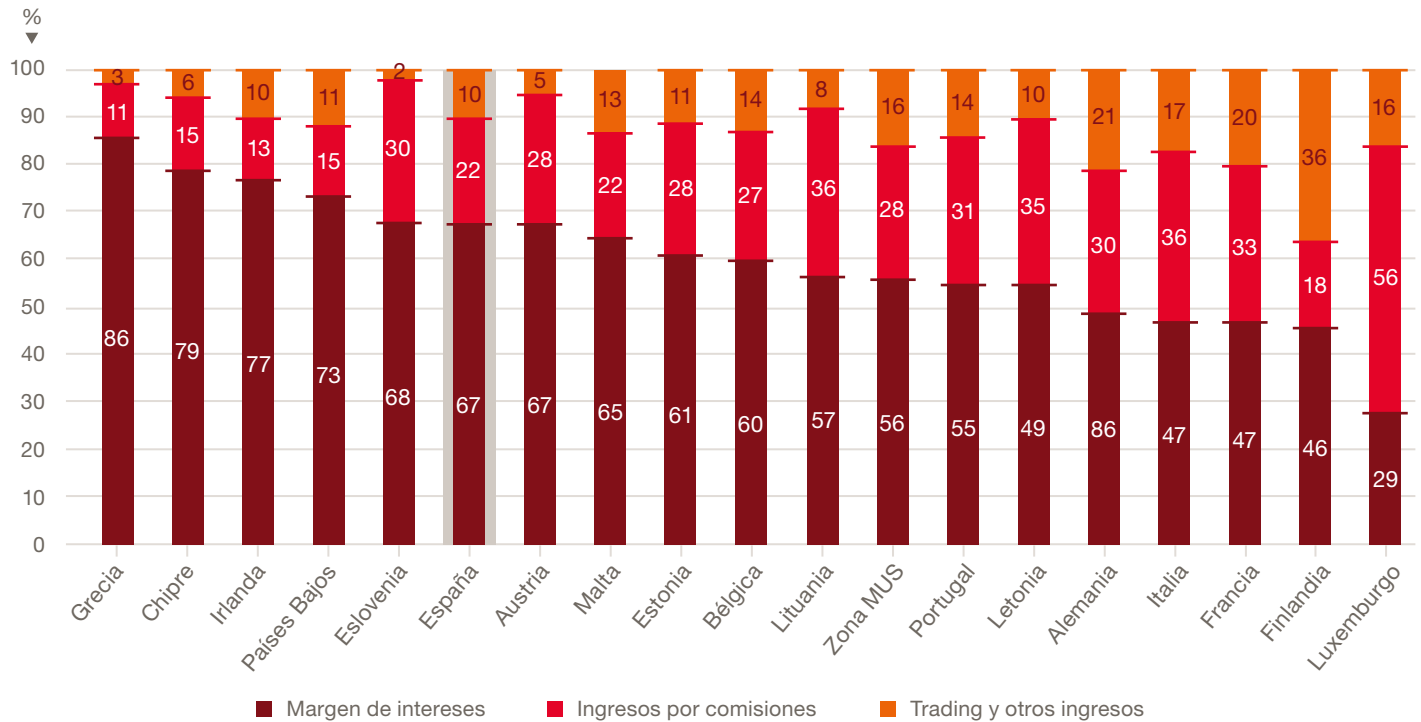
**RoE por país**



Fuente: MUS.

## Gráfico 6

### Estructura de ingresos de las entidades significativas en la Unión Europea por país



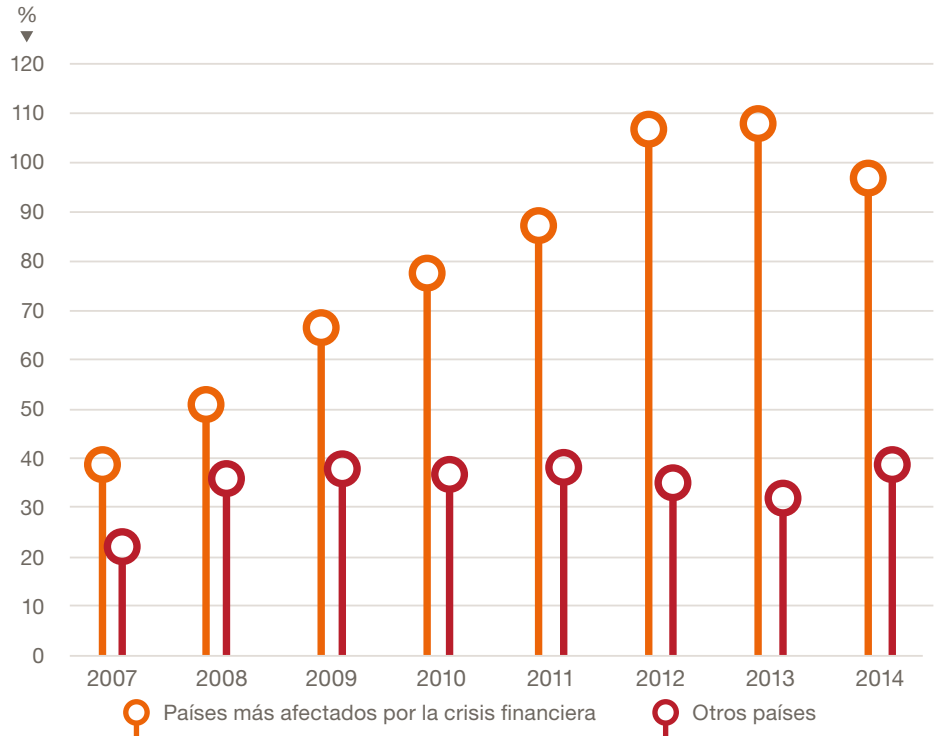
Fuente: MUS.

- Riesgo de crédito.** Los elevados niveles de morosidad reclaman una mayor atención supervisora. El deterioro de la calidad crediticia de los préstamos a empresas y a hogares así como de las condiciones de concesión de préstamos son un motivo de preocupación en varios países del MUS, especialmente en los más afectados por la crisis. Un grupo de trabajo ha evaluado la situación de las entidades con altos niveles de préstamos morosos y ha elaborado un proyecto de guía en el que se identifican las mejores prácticas del sector y se proponen recomendaciones cuyo cumplimiento será vigilado por el supervisor. Asimismo, la concentración de exposiciones en áreas como el sector inmobiliario se someterá a un escrutinio supervisor más estricto.

Otra cuestión relacionada con el crédito es la aplicación de las Normas Internacionales de Información Financiera – Instrumentos Financieros (IFRS 9, por sus siglas en inglés). Una revisión temática evaluará en 2017 el posible impacto de la IFRS 9 en las prácticas de provisiones de las entidades de crédito y la forma en que estas se preparan para su introducción. La armonización y aplicación homogénea de la IFRS 9 en temas como el periodo a partir del cual se declara un impago (el estándar son 90 días, pero algunos países lo estiran hasta 180 días) es clave para garantizar que las reglas de juego son las mismas para todos. Otro aspecto fundamental son los criterios de las refinanciaci3nes de crédito, dado el alto nivel de créditos problemáticos de las entidades europeas (ver gráficos 7a y 7b).

**Gráfico 7a**

**Ratio de préstamos improductivos sobre capital computable y reservas por deterioro de activos por grupos bancarios significativos de la zona euro (NPLs)**

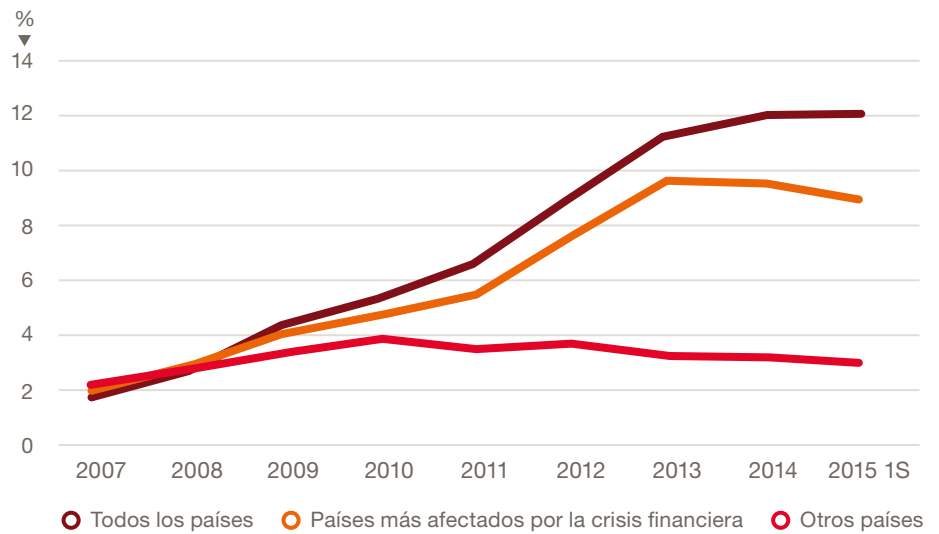


Basado en datos disponibles para una muestra de grupos bancarios significativos. Se han considerado como países más afectados por la crisis financiera los siguientes: Chipre, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal, Eslovenia y España.

Fuente: SNL Financial.

**Gráfico 7b**

**Préstamos deteriorados por grupos bancarios significativos de la zona euro**



Basado en datos disponibles para una muestra de 55 grupos bancarios significativos. Se han considerado como países más afectados por la crisis financiera los siguientes: Chipre, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal, Eslovenia y España.

Fuente: SNL Financial.

- **La adecuación de capital.** Los puntos fundamentales son la calidad y la consistencia de los Procesos de Evaluación de la Adecuación del Capital Interno (ICAAP, por sus siglas en inglés), incluida la capacidad de los bancos para hacer pruebas de resistencia internas y la realización de pruebas de resistencia supervisoras como las coordinadas por la Autoridad Bancaria Europea. En el caso de los ICAAP, la tendencia de la autoridad supervisora es a ser más exigente, pero a título particular, permitiendo que las entidades apliquen un traje a medida, ya que la situación del entorno de los países es muy diferente, como también son distintos los modelos de negocio de los bancos.

Otros elementos fundamentales de la supervisión son el seguimiento de la calidad y de la composición del capital de las instituciones de crédito (también en relación con los actuales esfuerzos para armonizar las opciones

y facultades nacionales), así como el examen de su grado de preparación para la aplicación de las nuevas exigencias regulatorias, como la Capacidad Total de Absorción de Pérdidas (TLAC, por sus siglas en inglés) y los Requisitos Mínimos de Fondos Propios y de Pasivos Admisibles (MREL, por sus siglas en inglés). La aplicación de ambas ratios se traducirá en requisitos mínimos para los instrumentos de capital que pueden ser objeto de recapitalización interna. Además, se llevará a cabo durante varios años un examen específico de los modelos internos de los bancos.

En paralelo, el MUS insta a las entidades de crédito a incluir todos los riesgos materiales (conducta, negocio, aspectos reputacionales, etc.) en su ICAAP, con el fin de que desarrollen un modelo de capital económico que permita a sus gestores estar preparados ante situaciones de conflicto potencial.



- **Conductas irregulares.** El supervisor europeo viene mostrando una creciente preocupación por los problemas de conducta de las entidades. En los últimos años, sobre todo a raíz de la crisis financiera, algunos grandes bancos europeos y estadounidenses han tenido que afrontar investigaciones y sanciones. Estas conductas inapropiadas no solo erosionan la reputación del sector sino que pueden llegar a generar un riesgo sistémico. Las recientes sentencias judiciales sobre las cláusulas-suelo y los gastos hipotecarios en España son un ejemplo de que el riesgo de conducta, incluso en situaciones en los que puede parecer remoto, es muy relevante para la industria financiera y puede materializarse en pérdidas considerables. Por ello, las entidades tienen que asumir un enfoque riguroso que garantice la eficacia en la prevención y detección de potenciales irregularidades, así como una rápida respuesta a las mismas.

Para cumplir esos objetivos, las entidades necesitan establecer las métricas y los procedimientos adecuados en todos los niveles de la organización, alineando al mismo tiempo los principios corporativos del riesgo de conducta con los valores personales de los gestores. El compromiso con las normas de conducta debe ser especialmente firme y manifiesto en el caso de los miembros del Consejo de Administración y de los principales ejecutivos del banco.

En este sentido, el departamento de Recursos Humanos debe jugar un papel fundamental en la implantación de una apropiada cultura del riesgo de conducta. Su contribución se ha de concretar tanto en sus funciones de contratación (que deben incluir patrones específicos en la realización



de entrevistas y en los perfiles profesionales) como de formación (impartición de cursos de actualización periódicos sobre cumplimiento y sobre los valores de la entidad) y compensación y promoción (uso de herramientas que permitan valorar el compromiso del profesional con las normas de conducta).

- **Gobernanza de los riesgos y calidad de los datos.** La gobernanza de los riesgos de las entidades de crédito se evaluará teniendo en cuenta el contexto de baja rentabilidad y la consiguiente búsqueda de beneficios, así como de financiación abundante y a bajo precio ofrecida por los bancos centrales. Por otra parte, la experiencia de la crisis financiera ha mostrado que los consejos de administración de las entidades de crédito no siempre han tenido a su disposición la información sobre riesgos necesaria para adoptar decisiones adecuadas de negocio y de gestión de riesgos.

Una prioridad del MUS es la de explicar claramente a las entidades sus expectativas de supervisión a este respecto. Se espera que los consejos



de administración de las entidades requieran y reciban información adecuada sobre los riesgos, de manera que puedan formarse un juicio preciso de si las decisiones de negocio conllevan niveles de riesgo acordes con los criterios y los umbrales de apetito de riesgo definidos de la entidad. La calidad de los datos y la capacidad de agregación de los riesgos a nivel de la entidad son una condición previa indispensable para la adopción de decisiones adecuadas.

En conexión con estos problemas, la autoridad supervisora realizó en 2015 una revisión temática de la situación de la gobernanza y del marco de apetito al riesgo. Las conclusiones no son muy halagüeñas. La mayoría de los bancos necesitan mejorar el proceso de toma de decisiones (incluyendo la información utilizada y la formalización documental) en sus consejos de administración. Las autoridades de supervisión esperan que los consejeros sean “independientes, imparciales, intrusivos y a veces molestos”, jugando un nuevo papel de supervisión, y no solo ejecutivo. Además, muchos bancos también requieren reforzar el conocimiento colectivo del consejo y aclarar el

reparto de responsabilidades. Asimismo, la mayoría de las entidades deben implementar marcos de apetito de riesgo más integrados en la gestión diaria. En el entorno actual (tipos de interés bajos, crecimiento económico pobre, presión regulatoria y elevada competencia) es crítico controlar el riesgo y evitar aventuras.

- **Liquidez.** El Proceso Supervisor de Evaluación y de Revisión (SREP) puso de relieve ya desde 2015 que hay una serie de bancos que aún no se adaptan plenamente a las expectativas supervisoras sobre la gestión adecuada de los riesgos de liquidez. En consecuencia, el MUS se centrará en la fiabilidad de los Procesos de Evaluación de la Adecuación de la Liquidez Interna (ILAAP, por sus siglas en inglés) de las entidades. Se analizarán los progresos de las entidades en la aplicación y el mantenimiento de marcos adecuados para la gestión del riesgo de liquidez y de financiación, dotando de relevancia a la política de precios de transferencia.

La autoridad de supervisión espera que los bancos apliquen un enfoque del ILAAP proporcionado que asegure



### **La transparencia, un objetivo no muy claro**

Una de las funciones principales del MUS es la decisión de capital, que se enmarca dentro del Proceso Supervisor de Evaluación y Revisión (SREP, por sus siglas en inglés) y que se comunica anualmente a cada entidad para que conozca los requerimientos mínimos de capital que debe cumplir. La comunicación se realizó por primera vez en 2015, pero el proceso fue tachado de opaco. Esa poca claridad se manifestaba, por un lado, en la falta de concreción sobre la construcción de cada cifra concreta, que incluía el mínimo del 4,5% de CET1, o capital de mayor calidad, de los Acuerdos de Basilea, más el porcentaje de juicio supervisor discrecional, el colchón de conservación de capital y en algunos casos el colchón de importancia sistémica. Por otra parte, la autoridad supervisora sugirió a las entidades que se preservara la confidencialidad del dato, contribuyendo así al aura de secretismo del proceso. Este último problema se resolvió por iniciativa de los bancos, que en aras de la transparencia al mercado hicieron caso omiso de la recomendación y publicaron la cifra que les correspondía.

la supervivencia de la entidad y garantice el cumplimiento de sus obligaciones tanto en escenarios normales como en situaciones de tensión. Además de en las perspectivas regulatorias y contables aplicables, las entidades deberán basar su visión interna en una perspectiva económica sólida. Habrán de considerar, en particular, todos los riesgos materiales para la liquidez y la financiación, directamente o a partir de efectos de segundo orden, teniendo en cuenta las perspectivas tanto de orden macroeconómico como las relacionadas con la idiosincrasia de cada país.

Sin embargo, a raíz de la publicación de los requerimientos mínimos de capital a finales de 2015 surgió una interpretación de la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés) que cambió el signo del debate. La EBA, que está considerada un regulador de segundo nivel, aclaró que el mínimo de capital no era el 4,5%, sino el 8%, incluyendo en ese porcentaje el 4,5% del CET1 y dos porcentajes adicionales de capital de menor calidad: un 2% de Tier 2 y un 1,5% de Tier 1 Adicional. Esa interpretación sembró la confusión entre los inversores, que en el caso de determinadas entidades entendieron que su ratio de capital quedaba por

debajo del mínimo requerido y, por tanto, podrían tener problemas para distribuir fondos (abonar dividendos, remuneraciones variables y otros pagos).

Para asumir la nueva interpretación, la autoridad supervisora decidió que en 2016 no hubiera una sola decisión de capital, sino tres, lo cual tampoco ayuda a la sencillez del modelo ni a la comprensión de sus resultados por parte de los mercados financieros. Son las siguientes:

- El Requerimiento de Capital Total del Proceso de Supervisión (TSCR, por sus siglas en inglés). Incluye el mínimo del 8% y el porcentaje de juicio supervisor.

- El Requerimiento de Capital Global (OCR, por sus siglas en inglés). Es la suma del TSCR y los colchones de capital o requerimientos macroprudenciales. Será probablemente la cifra de referencia ya que es la que determina si una entidad puede distribuir fondos.

- El CET1 Guidance. Es una recomendación, no un requerimiento regulatorio, pero refleja el nivel mínimo que el supervisor espera que una entidad tenga.

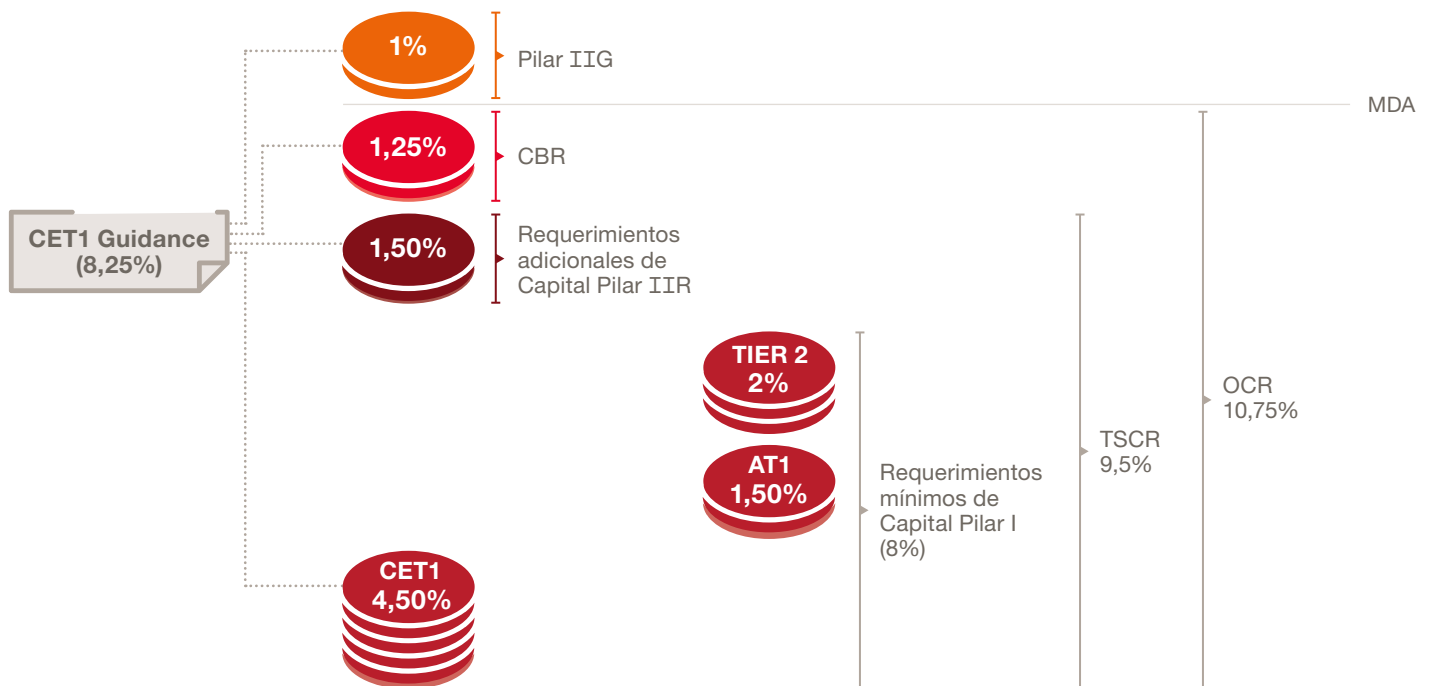
¿Quién dijo que los requerimientos de capital serían fáciles de entender?

### Gráfico 8

#### Ejemplo de decisión de capital

##### Esquema de los principales conceptos de la decisión de capital 2016:

- **Total SREP Capital Requirements (TSCR)** = Pilar 1 (8%) + Pilar IIR (1,5%) = 9,5%
- **Overall Capital Requirements (OCR)** = TSCR + Combined Buffers (1,25%) = 10,75%
- **CET1 Guidance** = CET1 (4,50%) + Pilar IIR (1,5%) + Combined Buffers (1,25%) + Pilar IIG (1,00%) = 8,25%



Fuente: PwC.

### El impacto de los test de estrés

Otro debate que está sobre la mesa es el de la relevancia de las pruebas de estrés, cuyos resultados han facilitado en los últimos años la función supervisora. Sin embargo, tras los exámenes realizados en 2010, 2011, 2014 y 2016, el sector financiero alberga dudas sobre su frecuencia y su utilidad práctica. Según algunas entidades, los test de estrés producen mucho ruido en los medios de comunicación, pero sus

resultados son cada vez menos relevantes para los inversores, que por lo general suelen reaccionar con cierta indiferencia a su publicación. Las múltiples interpretaciones que se pueden extraer de los mismos, teniendo en cuenta que hay distintos criterios de solvencia para clasificar a las entidades, la elección de escenarios de estrés poco compatibles entre sí y la abundante información que hoy en día se puede reunir sobre los bancos son factores que dejan poco margen para la sorpresa.

Gráfico 9a

#### Resultados de las pruebas de estrés

Ratio de CET1 *Fully loaded* (en % y puntos básicos)

Bancos	2015	Base 2018	Adverso 2018	Adverso 2018 frente a 2015	Ranking
Banco Santander, S.A.	10,19%	13,17%	8,20%	-199	1
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.	10,27%	12,03%	8,19%	-208	2
BNP Paribas	10,87%	12,09%	8,51%	-236	3
Lloyds Banking Group Plc	13,05%	16,44%	10,14%	-291	4
HSBC Holdings	11,87%	12,41%	8,76%	-312	5
Groupe Crédit Agricole	13,68%	14,81%	10,49%	-319	6
Unicredit, S.p.A.	10,38%	11,47%	7,10%	-329	7
Groupe BPCE	12,78%	14,36%	9,47%	-331	8
Deutsche Bank AG	11,11%	12,08%	7,80%	-332	9
Société Générale, S.A.	10,91%	11,61%	7,50%	-341	10
ING Groep N.V.	12,70%	12,50%	8,98%	-371	11
Barclays Plc	11,35%	12,48%	7,30%	-405	12
The Royal Bank of Scotland Group Public Limited Company	15,53%	15,89%	8,08%	-745	13
Criteria Caixa, S.A.U.	9,65%	10,97%	7,81%	-184	1
Banco Santander, S.A.	10,19%	13,17%	8,20%	-199	2
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.	10,27%	12,03%	8,19%	-208	3
Banco Popular Español, S.A.	10,20%	13,45%	6,62%	-358	4
Banco de Sabadell, S.A.	11,72%	12,81%	8,04%	-369	5
BFA Tenedora de Acciones, S.A.U.	13,74%	14,42%	9,58%	-417	6

Fuente: EBA y PwC.



**Gráfico 9b**

**Resultados de las pruebas de estrés**

Ratio de CET1 *Phased in* (en % y puntos básicos)

Bancos	2015	Base 2018	Adverso 2018	Adverso 2018 frente a 2015	Ranking
<b>Media</b>	13,19%	12,13%	9,36%	-383	
<b>BNP Paribas</b>	11,05	12,13	8,59	-246	1
<b>Lloyds Banking Group Plc.</b>	13,05	16,44	10,14	-291	2
<b>Groupe Crédit Agricole</b>	13,52	14,81	10,49	-303	3
<b>HSBC Holdings</b>	11,87	12,41	8,76	-312	4
<b>Groupe BPCE</b>	13,02	14,52	9,73	-329	5
<b>Société Générale, S.A.</b>	11,42	11,94	8,03	-339	6
<b>Unicredit, S.p.A.</b>	10,59	11,57	7,12	-347	7
<b>Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.</b>	12,04	12,03	8,29	-375	8
<b>ING Group, N.V.</b>	12,94	12,52	9,00	-394	9
<b>Banco Santander, S.A.</b>	12,71	13,24	8,69	-402	10
<b>Barclays Plc</b>	11,42	12,48	7,30	-412	11
<b>Deutsche Bank AG</b>	13,19	12,08	7,80	-540	12
<b>The Royal Bank of Scotland Group Public Limited Company</b>	15,54	15,90	8,08	-746	13
<b>Criteria Caixa, S.A.U.</b>	11,71	11,67	8,97	-273	1
<b>Banco de Sabadell, S.A.</b>	11,69	12,96	8,19	-350	2
<b>Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.</b>	12,04	12,03	8,29	-375	3
<b>BFA Tenedora de Acciones, S.A.U.</b>	14,57	15,09	10,64	-393	4
<b>Banco Santander, S.A.</b>	12,71	13,24	8,69	-402	5
<b>Banco Popular Español, S.A.</b>	13,11	13,45	7,01	-610	6

Fuente: EBA y PwC.

### Las fusiones, o la prueba del algodón

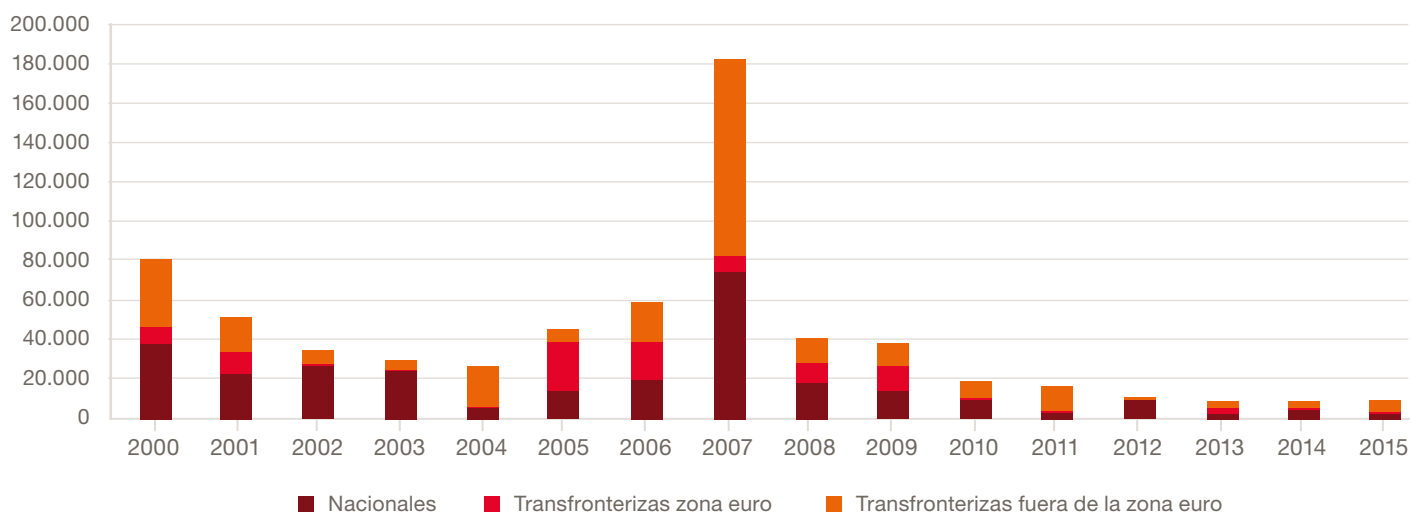
¿Fusiones? ¿Qué fusiones? Cuando se lanzó la Unión Bancaria en 2014 con la aprobación del código normativo único y la puesta en marcha del MUS, se dio por

probable que una de sus consecuencias serían los movimientos de consolidación en el sector. Tal previsión no se ha cumplido (ver gráfico adjunto). Aunque la regulación ha eliminado en teoría obstáculos administrativos y políticos y las pruebas de estrés han señalado a las

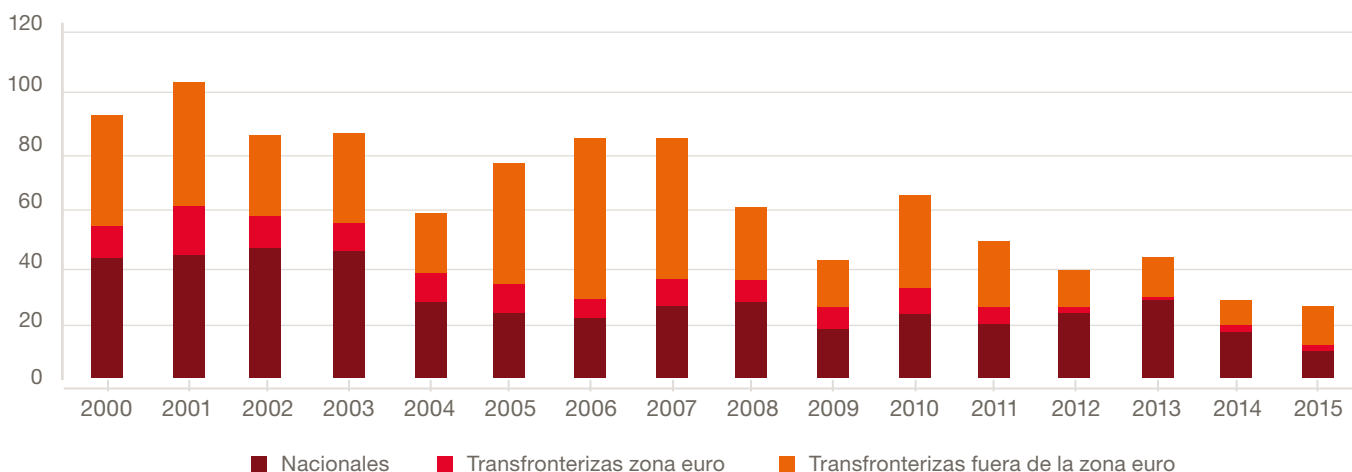
Gráfico 10

#### Fusiones y adquisiciones bancarias entre 2000 y 2015

Fusiones y adquisiciones bancarias; valor de las transacciones en millones de euros



Fusiones y adquisiciones bancarias; número de transacciones



Fuente: Dealogic M&A.

entidades con mayores dificultades, lo cierto es que no se han producido hasta la fecha operaciones entre bancos de distintos países.

Las autoridades de supervisión entienden que la ausencia de fusiones no es un problema específico de la Unión Bancaria sino que tiene que ver con la situación de fragilidad general e incertidumbre que atraviesa el sector (tipos de interés casi nulos, lastre de créditos dudosos, rentabilidad escasa y crecimiento económico bajo). En cualquier caso, lo que en 2014 era una consecuencia lógica del proceso se ha convertido en 2016 en un objetivo deseable, una especie de prueba del algodón del éxito de la Unión Bancaria. La presidenta del MUS, Danièle Nouy, ha apostado abiertamente en los últimos meses por las fusiones transfronterizas como señal de buen funcionamiento del mercado bancario europeo, si bien es consciente de que el entorno de incertidumbre complica este tipo de operaciones.

**El MUS: qué es, qué hace**

## El halcón de la Unión Bancaria

El Mecanismo Único de Supervisión (MUS) es el primero de los tres pilares de la Unión Bancaria (el segundo es el Mecanismo Único de Resolución y el tercero el no nacido Sistema Europeo de Garantía de Depósitos) y está considerado la piedra angular de todo el proyecto. Integrado por el Banco Central Europeo y por las autoridades nacionales de supervisión, es competente para supervisar directamente la actividad de las 129 entidades financieras más significativas de los países participantes. EL MUS también vigila con carácter indirecto al resto de instituciones de crédito pero delega la supervisión directa a las autoridades nacionales. En los dos años que lleva operativo (asumió plenamente sus funciones el 4 de noviembre de 2014), el MUS se ha caracterizado por la exigencia supervisora, por la intensidad en el empleo de nuevas metodologías y por la dureza en la aplicación de sus competencias, lo cual le ha valido el apelativo de halcón de la Unión Bancaria, a semejanza de la tradicional diferenciación de los responsables de la política monetaria entre halcones y palomas. A esta imagen no es ajeno el perfil de firmeza de su presidenta, la francesa Danièle Nouy. Sin embargo, en los últimos meses el MUS parece haber suavizado algunas de sus posiciones. En un discurso pronunciado en Bratislava el pasado mes de septiembre, Nouy se alineó con las tesis de la banca europea y reclamó “certidumbre regulatoria”, pidiendo al Comité de Basilea que dé por concluida la reforma y que no incremente significativamente los requisitos de capital.



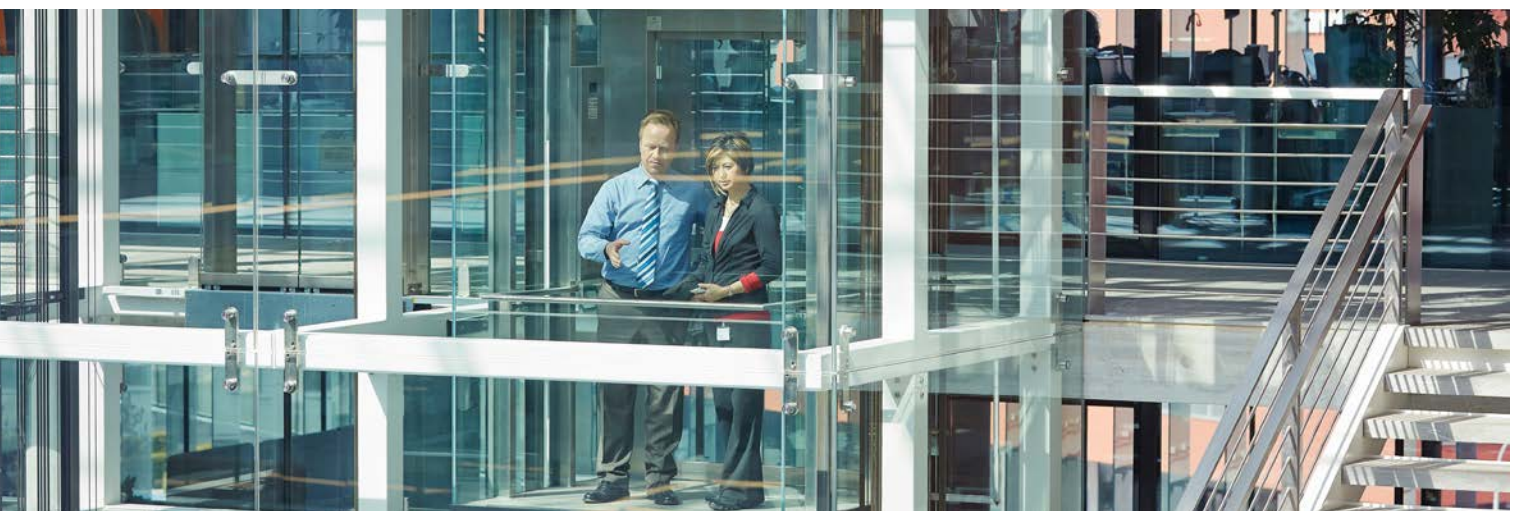
## Mecanismo Único de Resolución (MUR) *Página web en construcción*

El Mecanismo Único de Resolución (MUR) empezó a funcionar con plena operatividad el 1 de enero de 2016 y nadie puede decir que no se note. Aunque formalmente ya es legal, el nuevo marco de resolución está en una fase muy temprana de asentamiento, y en algunos de sus aspectos fundamentales la situación en la que se encuentra recuerda a esos avisos que aparecen de “página en construcción” durante las operaciones de renovación o creación de webs en Internet. Estas deficiencias se observan en particular en dos direcciones:

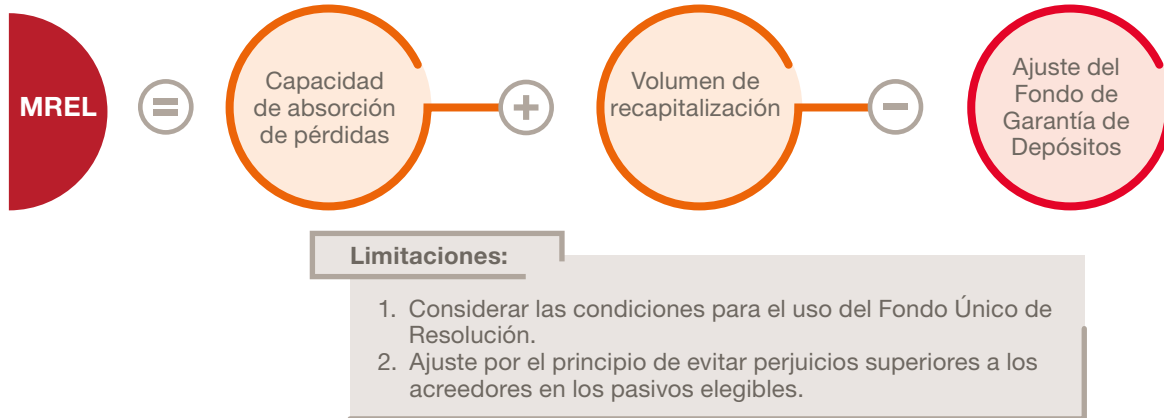
- **El progreso desigual en la implantación del nuevo modelo.** La transposición en los distintos países de la nueva normativa europea sobre resolución es irregular. Además, persisten diferencias significativas en las legislaciones nacionales sobre aspectos fundamentales del sistema, como el régimen de insolvencia de los bancos. Esta falta de armonización genera inconsistencias en el régimen de

resolución porque la Directiva de Recuperación y Resolución establece que ningún acreedor soportará pérdidas superiores a las que habría soportado si la entidad fuera liquidada en el marco de un procedimiento concursal (NCWO, por sus siglas en inglés). Por otra parte, también hay retrasos en la elaboración de los planes de resolución de las entidades de crédito. El documento debe ser elaborado por las autoridades de resolución con la información proporcionada por los bancos, pero en la práctica, dada su complejidad y la falta de recursos del MUR, el proceso se está dilatando y son las propias entidades las que están asumiendo la mayor parte del trabajo.

- **La falta de precisión del MREL.** El Requerimiento Mínimo para Pasivos Elegibles (MREL, por sus siglas en inglés) es una exigencia que se incluye en el plan de resolución para asegurar que en caso de quiebra el banco dispone de pasivos suficientes para absorber las pérdidas



## La composición del MREL



Fuente: MUR.

y para recapitalizar la entidad de forma que pueda seguir operando. El mínimo que se establece es del 8% de los activos ponderados por riesgo, pero el esquema con el que trabajan las autoridades de resolución podría elevar el requerimiento hasta más allá del 20%. La base del MREL es el Proceso Supervisor de Evaluación y Revisión (SREP) que cada año realiza el MUS a cada entidad, y a partir de ahí la autoridad de resolución calcula la cantidad necesaria para recapitalizarla (teniendo en cuenta las herramientas de resolución elegidas) y puede realizar también distintos ajustes en función de sus contribuciones al Fondo de Garantía de Depósitos y otros indicadores. Sin embargo, la aplicación práctica del MREL suscita muchas dudas entre las entidades financieras, que consideran que no han recibido indicaciones suficientemente claras y precisas sobre cómo cumplir el requerimiento, lo cual puede llegar a generar problemas jurídicos e incluso indefensión. En estas circunstancias, los bancos tienen también dificultades para diseñar una estrategia coherente que les permita reducir el MREL y liberar recursos.

El MREL entró en vigor el 1 de enero de 2016, pero hay una fase de transición de cuatro años, con lo cual los bancos no deberán cumplirlo hasta el 1 de enero de 2020. Teóricamente, ese periodo de transición debe servir para que las entidades financieras adapten progresivamente sus balances y planifiquen sus emisiones de instrumentos de capital, pero en la práctica no lo están haciendo, por la incertidumbre y la inseguridad jurídica que rodea el proceso.

La falta de precisión en los planes de resolución y en la composición del MREL es reconocida por la propia Junta Única de Resolución, que en un documento de septiembre de 2016 concluye que “la planificación de la resolución es un proceso continuo. Con el tiempo, los planes de resolución llegarán a ser más detallados y refinados. Esto también implica que en el futuro los requerimientos a los bancos para que eliminen los impedimentos al proceso de resolución y cumplan los criterios de su MREL (en cantidad, calidad y localización) serán más concretos”.

## Preparando los ataúdes

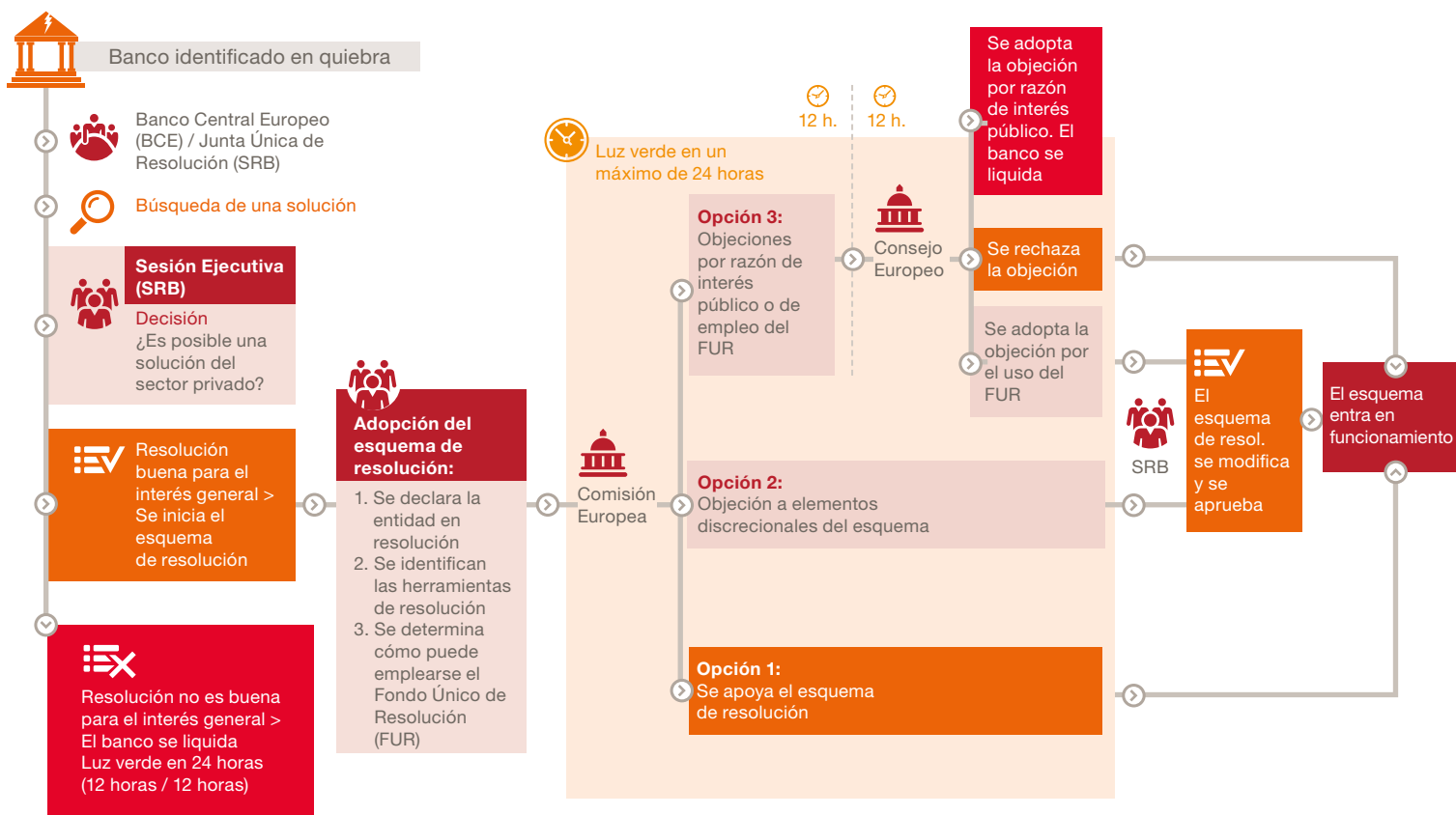
A todo esto, el MUR todavía no ha entrado plenamente en faena. Ningún banco bajo su jurisdicción ha tenido problemas de viabilidad desde que está plenamente operativo, y por tanto no ha tenido ocasión de poner en práctica todas sus capacidades de decisión. Sin embargo, el plan de rescate del italiano Monte dei Paschi di Siena, anunciado a finales de 2016, puede poner a prueba la normativa por la que se rige. El caso está pendiente de las negociaciones entre las autoridades italianas y la Comisión Europea, que tendrá que autorizar las ayudas públicas previstas, pero el proyecto inicial apunta a la posibilidad

de que el proceso de *bail in* o rescate interno, que es uno de los principios en los que se basa la actuación del MUR, se aplicará solo parcialmente para no perjudicar a los clientes minoristas, basándose en un resquicio legal. De confirmarse este extremo, la nueva normativa de resolución podría vulnerarse en la primera ocasión en que se necesita su aplicación.

¿A qué se dedican los cerca de 200 funcionarios del MUR? Si se nos permite el símil funerario, básicamente lo que hacen es preparar los ataúdes en previsión de que lleguen clientes. El sistema exige un cuidadoso proceso de planificación, toda vez que el

Gráfico 12

### Así se resuelve un banco en un fin de semana



Fuente: MUR.

mecanismo de resolución en sí debe completarse durante un fin de semana para mitigar su impacto en los mercados financieros (ver gráfico 12). Por ello, todo tiene que estar preparado con antelación. En particular, como se ha explicado anteriormente, cada banco debe tener asignado un plan de resolución en el que se anticipan las decisiones que hay que tomar cuando se considere que el banco no es viable. El plan es un completo documento que detalla las características de la entidad (con especial atención a sus funciones y actividades críticas), la estrategia de resolución preferida para ella, los impedimentos a la resolución (y los posibles remedios) y el MREL.



### **El MUR: qué es, qué hace**

## **Un forense sin estrenar**

El Mecanismo Único de Resolución (MUR) es el segundo pilar de la Unión Bancaria y su creación supone un cambio radical en los procesos de resolución de las entidades financieras. Hasta ahora, cuando un banco entraba en dificultades eran las autoridades nacionales las que tomaban las riendas del proceso, y en la mayoría de los casos había que recurrir al dinero público para taponar el agujero. Ahora, en cambio, la decisión se toma a nivel europeo y hay un conjunto de reglas orientadas a que los fondos necesarios no los paguen los contribuyentes (lo que se denomina *bail out*, o rescate externo), sino los acreedores de la entidad (*bail in*, o rescate interno). Además, se ha constituido un Fondo Único de Resolución, financiado por las entidades financieras y cuyos cofres se irán llenando progresivamente hasta 2024, al que se podrá acudir en última instancia. El MUR está plenamente operativo desde el 1 de enero de 2016, y desde esa fecha no se ha activado ningún proceso de resolución en la zona del euro. Los últimos bancos con problemas fueron el Novo Banco portugués y cuatro pequeñas entidades italianas, cuyos procedimientos tuvieron lugar en 2015 y fueron liquidados con arreglo a la normativa nacional. Por tanto, el nuevo sistema todavía no se ha estrenado, si bien Italia ha iniciado un procedimiento para el rescate del Monte dei Paschi di Siena. El órgano de decisión del MUR es la Junta Única de Resolución, que tiene su sede en Bruselas y cuya presidenta es la alemana Elke König.



# 3

## *Las fricciones. Y sin embargo, se mueve*



El proceso de avance de la Unión Bancaria está salpicado de desavenencias. En un proyecto de esta envergadura, en el que tantos y tan diversos intereses están en juego, el encaje de puntos de vista contrapuestos es un elemento esencial para seguir progresando. En algunos casos, las diferencias son aparentemente irreconciliables y llegan a poner en riesgo la cohesión del conjunto del modelo. Y sin embargo, como diría Galileo Galilei, la Unión Bancaria se mueve. Veamos cuál es el estado de la cuestión de los principales motivos de fricción o tensión entre los distintos agentes que participan en su configuración, y cómo se van resolviendo.



## Provisiones

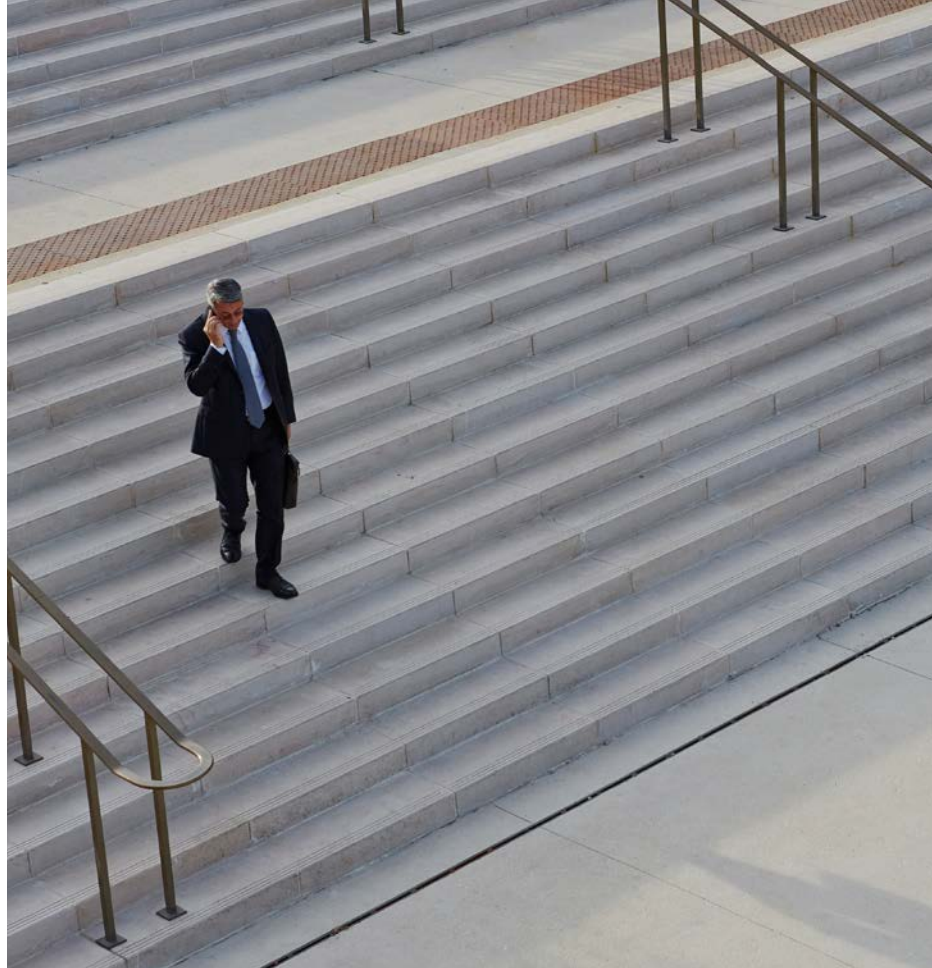
# Lo importante es lo que no se enseña

Las nuevas reglas sobre provisiones por insolvencia son uno de los grandes temas de debate entre los reguladores europeos e internacionales. La Junta de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB, por sus siglas en inglés) ha elaborado una nueva normativa contable, conocida como IFRS 9 por sus siglas en inglés, cuya aplicación, prevista para el 1 de enero de 2018, tendrá un gran impacto en la cuenta de resultados de las entidades financieras.

El proyecto, que reemplaza a la Norma Internacional de Contabilidad 39 (IAS 39, en inglés), reforma la clasificación y la cobertura de las carteras de los bancos. Pero lo más trascendental es que cambia los criterios sobre el deterioro de la inversión crediticia. El concepto que introduce la IFRS 9 para valorar la dotación de provisiones de un crédito es el de pérdida esperada, en lugar del de pérdida incurrida que hasta ahora se viene aplicando. La pérdida esperada se calcula en función de la probabilidad de impago, teniendo en cuenta el aumento del riesgo

de crédito por cualquier circunstancia (incluidos los eventos macroeconómicos), y de la estimación de la cuantía de la pérdida tras el incumplimiento. Este cambio de enfoque tendrá una gran repercusión en la contabilidad de los bancos, ya que previsiblemente el nivel de sus provisiones aumentará de forma significativa.

Sin embargo, como ocurre en los bikinis y bañadores, en la IFRS 9 es más importante lo que se oculta que lo que se enseña. En línea con la tradición anglosajona, que tiende a establecer marcos normativos genéricos, el IASB deja en el aire la definición de crédito dudoso. En especial, no concreta cuál es el periodo a partir del cual se considera dudoso. Esta imprecisión es motivo de preocupación entre las entidades financieras y es causa potencial de discriminación entre distintos regímenes jurídicos, atentando directamente contra el marco de igualdad de oportunidades (en inglés, *level playing field*).



### **Poca concreción**

Organismos reguladores y supervisores y otros agentes del sector financiero han emitido dictámenes y recomendaciones sobre la aplicación de la IFRS 9, aunque con escasa concreción. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea publicó a finales de 2015 una guía de riesgo de crédito en la que se matizan algunos aspectos de la nueva norma sobre pérdidas esperadas.

También el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) está altamente preocupado por los efectos de la IFRS 9 y está preparando una revisión temática que servirá de base para examinar el grado de preparación de las instituciones de crédito europeas ante la entrada en vigor de la nueva norma contable el 1 de enero de 2018. Además, el supervisor ya ha elaborado un informe de recopilación de información y ha dado a conocer un proyecto de guía sobre créditos dudosos (en inglés, *Non Performing Loans*) en la que se realizan una serie de recomendaciones

cualitativas para combatir la morosidad, incluyendo aspectos como la estrategia de gestión, la operativa, la refinanciación de créditos, la definición de fallidos, las provisiones, el tratamiento de activos colaterales, la mejora del sistema de recobro o la información al supervisor. El objetivo es reducir de forma consciente y sostenida el peso de los créditos dudosos en el balance de los bancos, y no solo para sanear las entidades, sino también por el impacto beneficioso de esa reducción en el conjunto de la economía.

En la guía, el BCE no establece un criterio definido sobre el plazo de tiempo que debe transcurrir para considerar que un crédito es moroso, si bien sugiere seguir las recomendaciones de la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés). La EBA, en un documento publicado en 2014 (lo que se denomina un *Implementation Technical Standard*), establece que uno de los criterios para declarar un crédito dudoso es que su pago se haya retrasado más de 90 días.

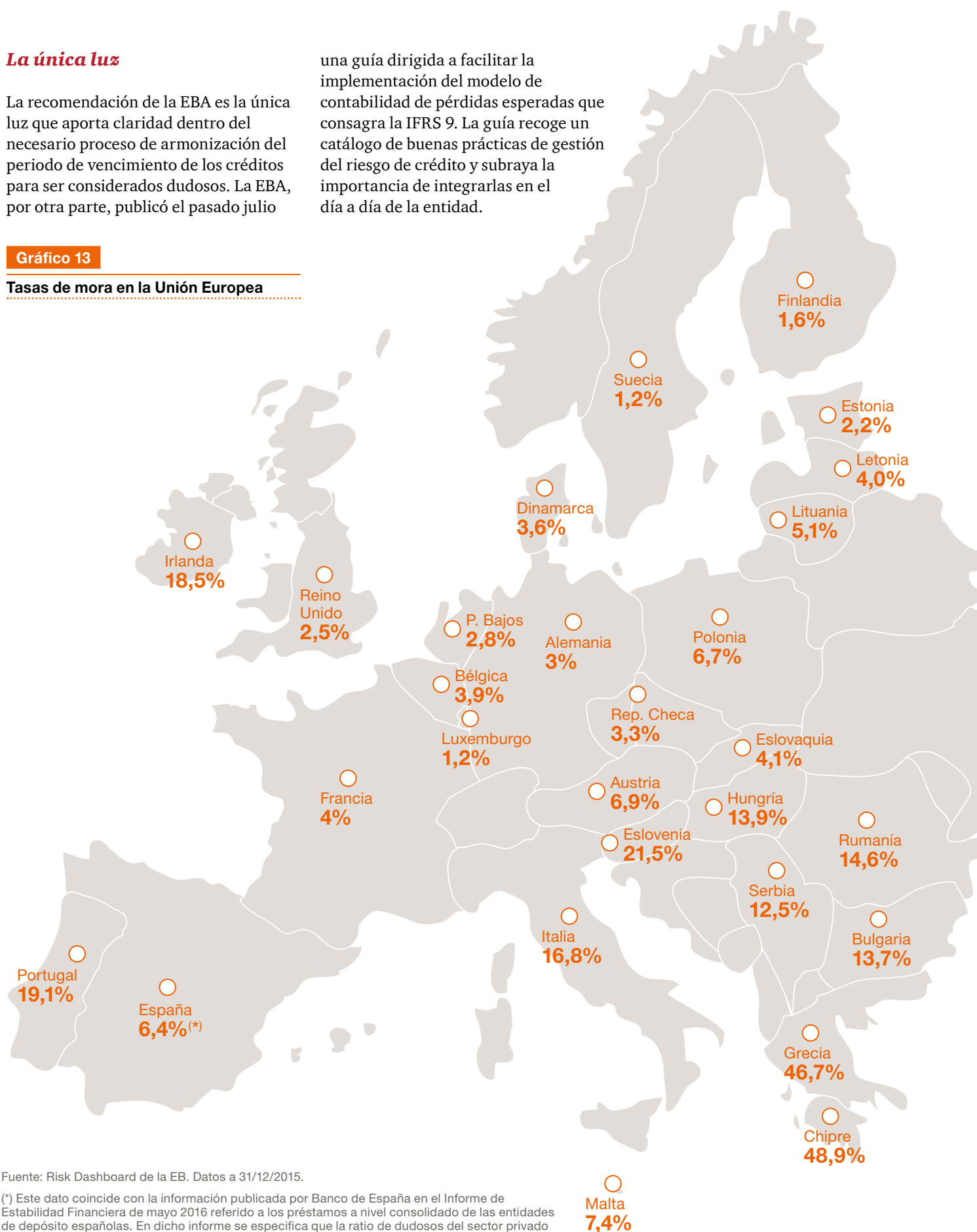
## La única luz

La recomendación de la EBA es la única luz que aporta claridad dentro del necesario proceso de armonización del periodo de vencimiento de los créditos para ser considerados dudosos. La EBA, por otra parte, publicó el pasado julio

una guía dirigida a facilitar la implementación del modelo de contabilidad de pérdidas esperadas que consagra la IFRS 9. La guía recoge un catálogo de buenas prácticas de gestión del riesgo de crédito y subraya la importancia de integrarlas en el día a día de la entidad.

### Gráfico 13

#### Tasas de mora en la Unión Europea



Fuente: Risk Dashboard de la EB. Datos a 31/12/2015.

(\*) Este dato coincide con la información publicada por Banco de España en el Informe de Estabilidad Financiera de mayo 2016 referido a los préstamos a nivel consolidado de las entidades de depósito españolas. En dicho informe se especifica que la ratio de dudosos del sector privado residente en España fue del 10,4%.

También con un objetivo eminentemente práctico, las principales firmas de servicios profesionales del mundo, reunidas en el *The Global Public Policy Committee* (GPPC), lanzaron un informe sobre el nuevo modelo de contabilidad financiera. El documento incluye recomendaciones dirigidas a los comités de auditorías y a otras áreas afectadas por la implantación de la IFRS 9, como la gestión de riesgos o la dirección financiera.

### La pieza que faltaba

El rompecabezas normativo que rodea la aplicación del nuevo modelo de

contabilidad se completa, a nivel nacional, con una pieza fabricada por el Banco de España. Se trata de los cambios introducidos en el llamado Anejo IX de la Circular que regula el régimen contable de las entidades de crédito españolas. Las modificaciones, que entraron en vigor con carácter general en octubre pasado, alteran el calendario de provisiones, incentivan el uso de metodologías internas e introducen retoques en temas de gobernanza. El objetivo final es hacer converger más el modelo español con la normativa internacional de contabilidad.

Lo extraordinario del caso es que la adaptación se realiza para ajustar el

Gráfico 14

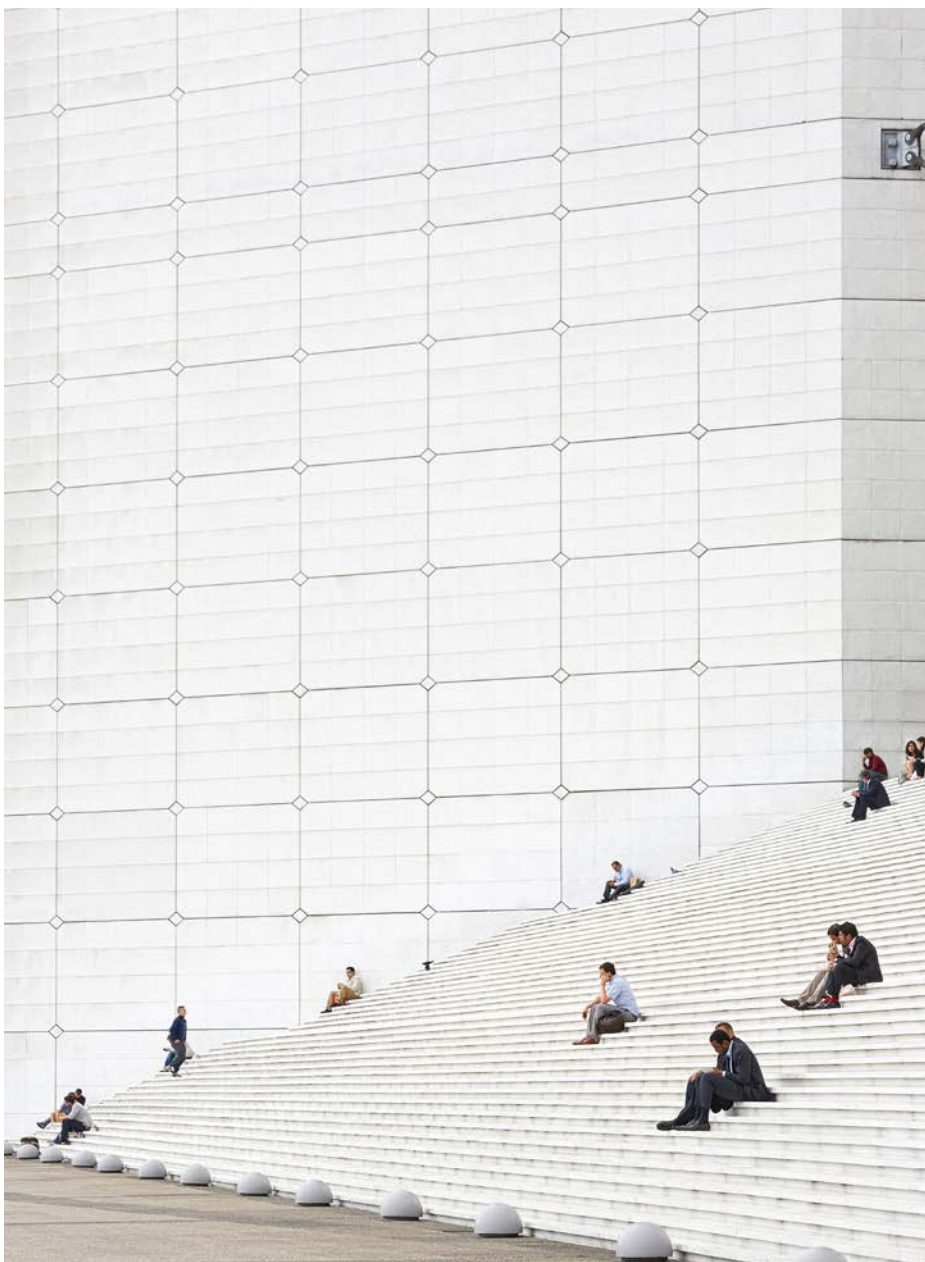
#### Calendario de la nueva normativa contable internacional



Fuente: PwC.

modelo español a la Norma Internacional de Contabilidad (NIC 39), que es precisamente el régimen que va a desaparecer en menos de un año porque va a ser sustituido por la normativa IFRS. De este modo, las instituciones de crédito españolas han tenido que realizar durante 2016 un importante esfuerzo de adecuación de su régimen contable al nuevo Anejo IX, lo cual les puede llegar a pasar factura en sus

trabajos de preparación para llegar al 1 de enero de 2018 en las mejores condiciones para cumplir con los requerimientos de la norma IFRS 9. Sin embargo, la introducción del nuevo Anejo IX también ha servido de revulsivo para los bancos que estaban menos avanzados en la preparación de la IFRS 9 y que podrán aprovechar parte del trabajo realizado en 2016 para adaptarse al futuro modelo contable.



## Decisión de capital

# *Encaje de bolillos para apretar sin ahogar*

Una de las fricciones tradicionales en el proceso de la Unión Bancaria es la que se refiere a la decisión de capital, es decir, la comunicación que anualmente realiza el supervisor a cada entidad sobre sus requerimientos mínimos de capital. La decisión, que se adopta de acuerdo con la metodología del Proceso Supervisor de Evaluación y Revisión (SREP, por sus siglas en inglés), es de gran relevancia para los bancos, ya que influye decisivamente en su estrategia y en su planificación.

En 2015, el trámite se resolvió con algunas dudas sobre la transparencia del proceso, aunque finalmente muchas entidades publicaron sus requerimientos. Sin embargo, el asunto se complicó a raíz de una comunicación de la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés), que consideraba que el mínimo de capital exigible por la normativa europea para todas las entidades no era el 4,5%, como se había entendido, sino el 8%, incluyendo en ese porcentaje el 4,5% del CET1 y dos tramos suplementarios de capital: un 2% de Tier 2 y un 1,5% de Tier 1 Adicional, a lo que habría que sumar la decisión del supervisor para cada entidad o Pilar 2. Ante una decisión de capital no suficientemente explicada, esa comunicación de la EBA, tal y como la interpretó el mercado, podría haber supuesto elevar los requerimientos de capital a todos los bancos en 3,5 puntos, por mucho que ese aumento se concentrara en recursos propios de menor calidad que el CET1.

Para responder al envite de la EBA, en 2016 el supervisor ha hecho encaje de bolillos y ha ingeniado un sistema de triple referencia de capital (el TSCR, el

OCR y CET1 Guidance, ver información en el capítulo 2) que permite en apariencia mitigar el endurecimiento de los requerimientos y evitar el ahogo de las instituciones de crédito. Según cálculos del mercado, el nuevo esquema de decisión de capital equivale a una necesidad adicional de alrededor de 1 punto o 1,5 puntos porcentuales, en lugar de los 3,5 puntos que se desprenden de la interpretación mecánica de la EBA.



Ese diferencial respecto a la decisión de capital del año pasado debe cubrirse, en muchos casos, con capital TIER 2 (es decir, deuda subordinada e instrumentos híbridos de deuda y capital), y muchas entidades se verán empujadas a apelar al mercado a través de las correspondientes emisiones, tal y como se ha hecho en años anteriores con el CET1. No está claro, sin embargo, que en el actual escenario de debilidad de la industria financiera europea, con algunos grandes bancos en dificultades, los inversores acepten de buen grado tales emisiones.

### **Una comparación difícil**

En cualquier caso, la comparación con la decisión de capital de 2015 es difícil, ya que además del cambio de referencias se han introducido nuevos elementos de análisis en el proceso. Por ejemplo, uno de los criterios a tener en cuenta es el resultado de las pruebas de estrés realizadas en el segundo trimestre de 2016, y que no tuvieron lugar en 2015. Asimismo, se han incorporado las conclusiones de la revisión temática realizada por el supervisor en materia de gobernanza y del marco de apetito al riesgo. En ellas se ponen de manifiesto las insuficiencias de las instituciones de crédito tanto en materia de debate interno como en lo que respecta a la implementación de los marcos de apetito al riesgo, lo cual puede penalizar a algunas entidades. Otra novedad importante es que el colchón de conservación del capital, que ahora es del 1,25% y en dos años llegará al 2,5% de capital CET1, se incluye dentro del examen supervisor o Pilar 2 (ver gráfico 14), lo cual desde este punto de vista puede llegar a aliviar la presión sobre las entidades, siempre y cuando el supervisor levante el pie del acelerador y sea más benévolo en su análisis de la situación de cada banco.

Como resultado de todo ello es difícil establecer comparaciones y sacar conclusiones sobre cómo afectan los cambios en el proceso de decisión de capital a los requerimientos regulatorios para cada entidad. Sí parece claro que el supervisor quiere seguir apretando las clavijas, pero que al mismo tiempo es consciente de las dificultades por las que atraviesa el sector e intenta que la presión no se dispare para evitar ahogar a las instituciones de crédito.

Visto el proceso con perspectiva, la evolución de los requerimientos de capital en los últimos tres años ha sido la siguiente:

1. **Decisión simple** (2014). Con el MUS recién estrenado, los requerimientos que se exigieron a los bancos estaban basados en información limitada procedente de las pruebas de calidad de los activos y de los test de estrés, así como del conocimiento que de las entidades tenían las autoridades supervisoras nacionales.
2. **Decisión inflacionista** (2015). Con el engranaje ya completamente en marcha, la nueva autoridad supervisora cargó la mano y aumentó significativamente las obligaciones de capital de las entidades y para todos por igual.
3. **Decisión diversificada** (2016). El mecanismo de decisión de capital se hizo más complejo y permitió asignar los requerimientos de forma más diversificada e individualizada, si bien también hubo, en promedio, un cierto endurecimiento de las exigencias.



## Absorción de pérdidas

### *La casa sin barrer*

El modelo de resolución de la Unión Bancaria establece que todos los bancos deben tener un colchón de pasivos, específico para cada uno de ellos, que garantice que en caso de problemas puedan absorber las pérdidas y seguir operando. Es lo que se llama el Requerimiento Mínimo para Pasivos Elegibles (MREL, por sus siglas en inglés).

Hasta aquí, todo bien. El conflicto surge porque el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés), que es un organismo regulador creado por el G-20, ha diseñado un mecanismo similar, denominado Capacidad Total de Absorción de Pérdidas (TLAC, por sus siglas en inglés), para los bancos internacionales de importancia sistémica. Eso significa que habría nueve entidades europeas (entre las cuales figura Santander) que al formar parte de la lista de bancos sistémicos a nivel mundial y estar también bajo el tejado de la Unión Bancaria quedarían sometidas a los dos requerimientos.

Esa duplicidad debería resolverse a través de un proceso de armonización. Pero entretanto eso ocurre (y hace falta que se apruebe una iniciativa legislativa europea para ello) el Mecanismo Único de Resolución (MUR) ha dejado sin concretar aspectos esenciales del MREL, lo cual ha paralizado la toma de decisiones de las entidades financieras europeas sobre la configuración de sus recursos propios. No saben ni qué instrumentos necesitan emitir ni en qué proporción para cubrir el requerimiento. El MUR se defiende diciendo que antes de completar la definición del MREL necesita tiempo para conocer a fondo la estructura de pasivos de los bancos, lo cual no es una tarea sencilla ni rápida

teniendo en cuenta que los grupos financieros destacan por su complejidad organizativa.

En medio de la polémica se sitúa también la Comisión Europea, que está trabajando en la elaboración de una propuesta para modificar la Directiva de Recuperación y Resolución Bancaria para concretar las características principales del MREL (en cuanto a instrumentos y prelación de acreedores, por ejemplo) y aproximarlos así al TLAC. De cualquier manera la armonización no podrá ser perfecta, en tanto en cuanto los enfoques de ambos requerimientos son distintos: el MREL es un colchón mínimo individual (cada banco tendrá su propio MREL) mientras que el TLAC fija un suelo mínimo para todas las entidades.

Lo cierto es que, los unos por los otros, la casa del modelo de resolución está sin barrer, y esta disfunción preocupa en el MUS, el organismo supervisor. El MUS considera que existe el riesgo de que para cumplir los criterios de resolución los bancos tengan que apelar al mercado de capitales a un precio muy alto, lo cual constituye, en la actual fase de baja rentabilidad, una amenaza para su solvencia. Muchas emisiones también pueden acabar secando el mercado y generando un bucle negativo que perjudicaría la estabilidad del sistema.

La preocupación del supervisor por la baja rentabilidad de las instituciones de crédito europeas no es solo formal. Aunque su prioridad institucional es garantizar la estabilidad del sistema financiero, el MUS sabe que la estabilidad no es posible sin un adecuado nivel de beneficios. Por ello uno de sus objetivos para 2017 es realizar una revisión temática sobre las



palancas de rentabilidad de las entidades. El propósito es medir la sensibilidad de los bancos ante ciertas hipótesis para aislar el efecto en la rentabilidad de ciertas amenazas

potenciales, como pueden ser las resoluciones judiciales en el caso de las cláusulas suelo de las hipotecas o la caída de una determinada divisa.

## Riesgos

### *Armonización ¿maximalista?*

Una de las principales batallas de la regulación de la Unión Bancaria se libra en una ciudad suiza de menos de 200.000 habitantes a orillas del Rin. Es allí, en la sede del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por sus siglas en inglés), donde se está fraguando la revisión de algunos aspectos clave del Acuerdo de Basilea. Y es allí hacia donde se dirigen las miradas del resto de los reguladores y supervisores europeos, y por supuesto de los bancos, todos ellos preocupados por el posible endurecimiento de los requerimientos de capital que pueda derivarse de esa revisión.

Motivos tienen para sentirse inquietos. La información que ha trascendido sobre los trabajos del Comité de Basilea, donde se sientan entre otros el Banco Central Europeo y la Reserva Federal de Estados Unidos, apunta a una propuesta que ha sido calificada de “maximalista”, “draconiana” y “surrealista” en medios del mercado. Si prospera, el resultado final será una armonización al alza de las fórmulas para calcular el nivel de

riesgo de cada entidad y un incremento considerable de las exigencias de capital para algunas, si no muchas, entidades de crédito europeas.

#### ***Nudo gordiano***

Pero ¿qué es lo que se discute exactamente en el Comité de Basilea? El nudo gordiano de la revisión es cómo se calculan los activos ponderados por riesgo (RWA, por sus siglas en inglés), que es el denominador de la ratio de capital (el numerador es el propio capital). Su valoración es por tanto determinante para fijar el nivel de capital de cada entidad (a igualdad de volumen de capital, un mayor nivel de RWA deprime la ratio) y para comprobar en qué medida cumple con los requerimientos regulatorios. Lo que cree el Comité es que el cálculo de los RWA es poco homogéneo y en muchos casos está infravalorado, sobre todo como consecuencia del uso de los denominados modelos internos, que cada entidad aplica de acuerdo a su experiencia histórica en la gestión de

riesgos. Dicho de otra manera: Basilea entiende que a través de los modelos internos algunos bancos están inflando sus ratios de capital. Esta consideración lleva implícita una cierta crítica a los supervisores nacionales, ya que son ellos los que autorizan los modelos internos de cada entidad y en el ejercicio de esa potestad pueden aplicar distintos grados

de rigor. En este sentido, y en un ejercicio paralelo de varios años de duración, el MUS está analizando los modelos internos de capital para armonizar su uso, en el marco de la Revisión del Objetivo de los Modelos Internos (TRIM, por sus siglas en inglés).

**Gráfico 15**

**CET1 y densidad de activos de las principales entidades europeas**

31 de diciembre de 2015		CET1 / APRs (Phased In)	Rk
UBS	SUI	19,02%	1
Nordea	SUE	16,45%	2
RBS	R.U.	15,50%	3
Credit Suisse	SUI	14,26%	4
Crédit Agricole	FRA	13,52%	5
Deutsche Bank	ALE	13,19%	6
BPCE	FRA	13,02%	7
Intesa SP	ITA	12,98%	8
ING	HOL	12,94%	9
CaixaBank	ESP	12,90%	10
Lloyds	R.U.	12,81%	11
Standard Chatered	R.U.	12,60%	12
Santander	ESP	12,55%	13
BBVA	ESP	12,10%	14
HSBC	R.U.	11,86%	15
Société Generale	FRA	11,42%	16
Barclays	R.U.	11,37%	17
BNPP	FRA	11,05%	18
Unicredit	ITA	10,59%	19
<b>Promedio</b>		<b>13,03%</b>	

31 de diciembre de 2015		APRs / Activos Totales	CET1 / Activos Totales	Rk
BBVA	ESP	53,50%	6,47%	1
Standard Chatered	R.U.	47,30%	5,96%	2
Santander	ESP	43,70%	5,48%	3
Intesa SP	ITA	42,03%	5,46%	4
HSBC	R.U.	45,77%	5,43%	5
CaixaBank	ESP	41,63%	5,37%	6
Credit Suisse	SUI	35,93%	5,13%	7
ING	HOL	38,15%	4,94%	8
Unicredit	ITA	45,40%	4,81%	9
RBS	R.U.	29,75%	4,61%	10
BPCE	FRA	33,55%	4,37%	11
UBS	SUI	22,52%	4,28%	12
Crédit Agricole	FRA	29,99%	4,05%	13
Nordea	SUE	22,15%	3,64%	14
Barclays	R.U.	31,98%	3,64%	15
Lloyds	R.U.	27,62%	3,54%	16
BNPP	FRA	31,57%	3,49%	17
Deutsche Bank	ALE	24,39%	3,22%	18
Société Generale	FRA	26,73%	3,05%	19
<b>Promedio</b>		<b>34,32%</b>	<b>4,47%</b>	

Fuente: PwC.

El objetivo final de Basilea es armonizar los sistemas de cálculo de los activos ponderados por riesgo y garantizar así que las reglas son las mismas para todos. Para ello, el Comité trabaja en dos direcciones:

- Reforzar la sensibilidad al riesgo y la fortaleza de los enfoques estándar (la alternativa a los modelos internos) para facilitar la comparabilidad de los niveles de capital.
- Establecer límites para los modelos internos, sobre todo en aquellas áreas en las cuales la utilización de este tipo de enfoque pueden no ser adecuadas para calcular el capital regulatorio.

Complementariamente, el Comité de Basilea también trabaja en el diseño y la calibración de la ratio de apalancamiento y en la implantación de un suelo de capital basado en un enfoque estándar. Estas medidas complementarían el esquema de capital basado en riesgos ponderados y robustecerían el marco regulatorio.

Los trabajos que se están realizando se apoyan en un estudio cuantitativo de gran alcance que permite evaluar el impacto potencial de las propuestas analizadas.

### ***El significado de significativamente***

Los principios y argumentos para acometer la revisión de algunos aspectos del paquete de regulación de Basilea III son considerados razonables por los demás reguladores y supervisores del sector financiero, pero hay un cierto temor a que su aplicación práctica, sobre todo si es rigorista, sea contraproducente. Por ese motivo algunos de sus responsables han hecho llamamientos públicos para que el impacto de las reformas sea moderado y no perjudique el ya de por sí frágil

estado de la industria financiera en particular y de la economía europea en general. En especial, se recuerda con insistencia que hay un compromiso político de alto nivel para “no incrementar significativamente el conjunto de los requerimientos de capital del sector bancario”, tal y como acordaron en Shanghai en febrero de 2016 los ministros de Finanzas del G-20. Naturalmente, la clave está en saber qué es lo que significa “significativamente”, un término que deja cierto margen para la interpretación. Sea como sea, los bancos creen que cualquier aumento de la presión regulatoria sobre sus niveles de capital, aunque no sea significativo, puede tener serias consecuencias para su rentabilidad e incluso para sus expectativas de viabilidad a medio y largo plazo.

Al mismo tiempo, las entidades de crédito temen que los cambios vayan dirigidos a suprimir o a restringir extraordinariamente el empleo de los modelos internos en el marco de riesgos, cuando en su opinión es la mejor fórmula para calcularlos, ya que está basada en la experiencia de cada entidad y no en un enfoque generalista de la cartera de activos.

Una posibilidad complementaria para reforzar el control sobre la estimación de los activos ponderados por riesgo es compartir la vigilancia con expertos externos, como ocurre en Alemania con los auditores de cuentas. Esta opción está en sintonía con la tesis, defendida por el Mecanismo Único de Supervisión, de que el marco de riesgos de los bancos no solo necesita tres líneas de defensa (la gestión del negocio, las funciones de riesgos y de cumplimiento y la auditoría interna, que de acuerdo con el modelo convencional) sino una cuarta, que resultaría de la interacción de la auditoría interna con el auditor externo y con el supervisor.

# 4

## *El impacto en la banca. Al borde de la gran metamorfosis*



Los cambios en las reglas del juego que supone la Unión Bancaria tienen un impacto extraordinario en la industria financiera europea. El objetivo final es crear un único espacio bancario europeo para facilitar la estabilidad del sector, fortalecer sus estructuras y reforzar sus niveles de solvencia. Hasta la fecha, el resultado del proceso es que los bancos tienen más capital y menos riesgo, están más controlados y, como consecuencia de ello, son en teoría más resistentes a *shocks* o acontecimientos adversos inesperados. En apariencia, también, el nuevo esquema de regulación y supervisión es un escudo para el bolsillo de los contribuyentes frente a posibles situaciones de quiebras bancarias. A cambio de todo ello el precio que tienen que pagar las entidades (lo que podríamos llamar efectos secundarios) es muy alto y afecta potencialmente incluso a su viabilidad a medio y largo plazo.



El problema para la banca es que muchos de los compromisos, de las restricciones y de los cambios regulatorios y supervisores que se introducen (tanto los que ya están en vigor como los previstos) son dentelladas para su rentabilidad, lo cual es un problema especialmente serio porque a nadie se le escapa que llueve sobre mojado. Las condiciones monetarias en Europa, caracterizadas por tipos de interés próximos a cero, dificultan la generación de beneficios, y la aparición de competidores tecnológicos también erosiona su negocio. En esas circunstancias, los bancos están obligados a reinventarse: necesitan renovar su cultura, su estrategia y su modelo de negocio (¿queda algo?). Podríamos decir que el sector está al borde de una gran metamorfosis, aunque los perfiles exactos de esa transformación están por definir.

Pero la onda expansiva de la Unión Bancaria no alcanza solo a las entidades de crédito. Los clientes (particulares y empresas), el mercado financiero y, en general, el conjunto de la economía, también están expuestos a sus efectos. Los inversores, tanto en el mercado de

capitales como en la bolsa de valores, ya están dando la espalda a las entidades y, como ha dejado escrito Lorenzo Bini Smaghi, ex consejero ejecutivo del Banco Central Europeo y actual presidente de Société Générale, cuando eso ocurre “antes o después la economía sufrirá las consecuencias, porque nos guste o no una gran parte de la financiación de la economía europea es altamente dependiente del sistema bancario”.

A continuación detallamos los principales impactos previsibles de los nuevos desarrollos de la Unión Bancaria y de la regulación del sector en la industria financiera, y cuáles son sus respuestas, reales o potenciales, ante las nuevas realidades de su negocio.

**1. ¿Un 40% de aumento de las necesidades del capital?** Puede parecer exagerado, pero las primeras estimaciones sobre las posibles consecuencias de lo que se ha dado en llamar Basilea IV (o, Basilea III revisado, como prefieren los reguladores) sugieren que los bancos tendrán que emitir un 40% más de capital para cubrir sus compromisos. Se trata de un cálculo promedio



basado en los detalles técnicos de la propuesta de cambios regulatorios que está sobre la mesa del Comité de Basilea y que será aprobada a principios de 2017. Dada la magnitud del impacto sobre el sector, los mercados esperan que los cambios finales sean más suaves y tengan consecuencias menos crudas sobre las obligaciones regulatorias de los bancos. En todo caso, sí parece que el resultado final será un aumento de las necesidades de capital, ya que el fondo del debate, como se ha explicado anteriormente en este informe (ver capítulos 1 y 3), apunta a un incremento de los activos ponderados por riesgo, que es el denominador de la ratio del capital, lo cual obliga indefectiblemente a elevar en la misma proporción el numerador, es decir, los recursos propios de la entidad. El aumento de los activos ponderados por riesgo se deriva, sobre todo, de los cambios que se quieren introducir en el riesgo de crédito, restringiendo las posibilidades de aplicación de los modelos internos, lo que penalizaría en particular a operaciones con grandes empresas y a la actividad de tarjetas de crédito. También operan en la misma dirección las modificaciones ya aprobadas en el riesgo de mercado, que reajustan la clasificación de las exposiciones y

amplían la lista de activos considerados especulativos. Los cambios afectan sobre todo a las entidades centroeuropeas, que aplican modelos internos más avanzados y tienen una menor densidad de activos ponderados por riesgo que las de los países del sur.



#### **Las consecuencias: crédito más caro y menos diversificación.**

A falta de que se concreten los cambios regulatorios sobre los activos ponderados por riesgo, las entidades se preparan para cambiar su estrategia de negocio. Por un lado, al endurecerse los criterios de riesgo tendrán que encarecer el crédito a grandes empresas (y/o desviar recursos hacia las pymes) y de las operaciones de tarjeta de crédito. Por otra parte, también se penalizan las operaciones de *project finance* (mecanismo de financiación basado en flujos de caja positivos). Todo ello restringe el ámbito de actuación de las entidades de crédito europeas, les impide diversificarse como hasta ahora y, en última instancia, les empuja a ceder terreno, en determinadas operaciones, ante las empresas del *shadow banking*, que no están sometidas a los mismos requerimientos.



**2. Fuerte aumento del coste de financiación.** La entrada en vigor del Requerimiento Mínimo para Pasivos Elegibles (MREL, por sus siglas en inglés) obligará a los bancos a duplicar en su balance el peso de su financiación en el mercado (emisión de bonos, principalmente), que es mucho más cara (5%-9%) que la tradicional a través de los depósitos (0%-1%). Además, al incrementarse la oferta las emisiones serán cada vez difíciles de colocar y más onerosas. Este incremento de la financiación en el mercado generará un aumento paralelo de los pasivos (es muy improbable que los depósitos bajen en la misma proporción), lo que a su vez forzará a las entidades a elevar su cartera de activos con inversiones de alto riesgo para mejorar su rentabilidad. En resumen, la subida de los costes de financiación que supone el MREL tiende a estrangular los márgenes y a disminuir por tanto la capacidad de las entidades para generar capital. El MREL, que es una especie de colchón anticrisis destinado a absorber las pérdidas de un banco en resolución, entró en vigor el 1 de enero de 2016, bien que con un periodo progresivo de transición de cuatro años, pero en la práctica su implantación se ha congelado, ante la indefinición de muchos de los criterios que hacen posible su cumplimiento. El Mecanismo Único de Resolución (MUR), que es el responsable del MREL, se mueve con pies de plomo en este terreno, consciente como es del elevado impacto que tiene su instauración en la estructura de financiación y en la cuenta de resultados de los bancos. La posición

oficial del MUR es que antes de poner en marcha el MREL necesita recabar información exhaustiva sobre la estructura del pasivo de las entidades y asegurarse de que se van eliminando las barreras a la resolución.



**Las consecuencias: recorte de gastos de explotación y tipos más altos.** La implantación del MREL, que es un escudo frente a potenciales (y en muchos casos improbables) problemas de quiebra en el futuro, dejará poco margen de actuación a las entidades para sostener unos niveles razonables de rentabilidad. Lo más probable es que tengan que actuar sobre los costes de explotación, reduciendo su infraestructura y su plantilla, tal y como vienen haciendo en los últimos años algunas entidades europeas. Otra posibilidad es que eleven las primas de riesgo que cobran por sus créditos, con el consiguiente efecto sobre los tipos de interés y sobre la inversión empresarial.

**3. Más emisiones de deuda secundaria para matar dos pájaros de un tiro.** Los cambios introducidos en la decisión de capital dan más facilidades a los bancos para cubrir parcialmente sus necesidades de capital con pasivos de calidad secundaria (Tier 2 y Tier 1 Adicional), como los bonos convertibles denominados cocos (acrónimo del inglés *contingent convertible capital instruments*), que son instrumentos híbridos que no tienen un plazo de vencimiento

prefijado, o la deuda subordinada, que además sirven para matar dos pájaros de un tiro, ya que pueden ser también empleados para cubrir el requerimiento del MREL cuando su implantación se haga efectiva. Es de esperar, por tanto, que las entidades de crédito realicen nuevas emisiones de deuda secundaria, aunque algunos instrumentos tienen el inconveniente de que se cargan contra su cuenta de resultados.

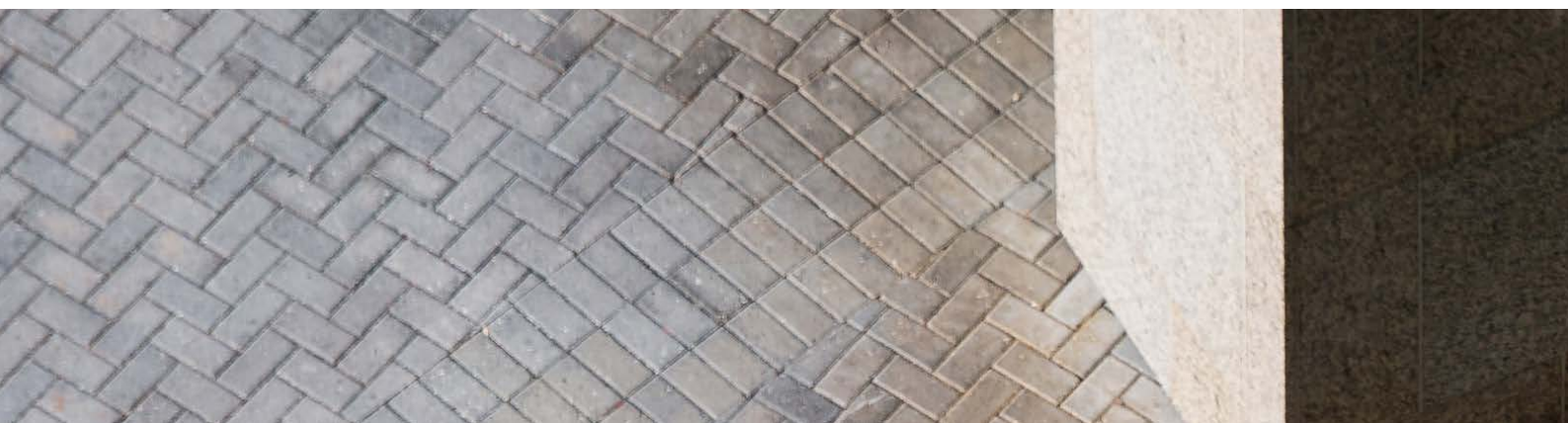
**4. Más provisiones por insolvencias.** La entrada en vigor del nuevo modelo contable para la banca (la denominada IFRS 9), prevista para el 1 de enero de 2018, aumentará las provisiones por insolvencias un promedio de alrededor del 20% (con una horquilla de entre el 10% y el 40% según las entidades). El incremento se deriva de la obligación de provisionar los créditos dudosos en función de las pérdidas esperadas, y no, como ocurre ahora, con arreglo a las pérdidas incurridas. El impacto de este cambio de concepto es distinto según los plazos. El primer año, el previsible aumento de las dotaciones se cargará contra las reservas, lo cual repercutirá negativamente en los niveles de capital. El resto de los ejercicios, las provisiones se cargarán contra la cuenta de resultados. Por otra parte, con la nueva normativa contable las instituciones de crédito tienen que adaptarse a un sistema basado en modelos de la experiencia histórica de pérdidas, lo que les obligará a adecuar su estrategia de gestión y a crear nuevas herramientas de cálculo de precios y riesgos.



**La consecuencia: cambio de los perfiles de riesgo.** Las entidades tenderán a dar más crédito a las carteras con menos pérdidas esperadas según su experiencia histórica con el fin de minimizar su nivel de provisiones, lo cual tendrá repercusiones notables sobre sus perfiles de riesgo y sobre su estrategia de inversión crediticia.

**5. Mayor atención al cumplimiento y a la conducta.**

La historia reciente está repleta de casos de entidades de crédito cuyas cuentas de resultados han sufrido como consecuencia de litigios judiciales e incumplimientos regulatorios y legales: participaciones preferentes, cláusulas suelo, salidas a bolsa, blanqueo de capitales, hipotecas *subprime*, manipulación del Libor... Los bancos implicados no solo tienen que afrontar pérdidas millonarias por multas o sentencias judiciales, sino que también soportan elevados costes asociados al riesgo reputacional. En este escenario, las autoridades supervisoras han extremado el celo para evitar la repetición de episodios irregulares y han redoblado la vigilancia sobre la conducta de las entidades, en especial respecto a los clientes particulares. En respuesta a esta presión, los bancos están reforzando sus departamentos de cumplimiento y prevención de blanqueo de capitales. Como consecuencia de ello también se está generalizando la figura del director de cumplimiento (en inglés, *Chief Compliance Officer* o CCO), que ya existía en algunos



países y que ahora ha cobrado gran preeminencia dentro de la estructura orgánica de las entidades. El riesgo de conducta ha pasado también a integrarse dentro del Marco de Apetito de Riesgo (RAF, por sus siglas en inglés) y forma parte asimismo del catálogo de prioridades del Consejo de Administración y de la planificación estratégica de cada banco.



**La consecuencia: aumenta la estructura de costes y obliga a ajustes suplementarios.** El creciente peso de las áreas de cumplimiento en la organización de las entidades de crédito supone una carga adicional para la estructura de costes, ya de por sí sobredimensionada en muchas entidades. Para reequilibrar recursos, será necesario ajustar en otras áreas de la estructura de gastos.

**6. Parte del negocio migra hacia las 'fintech'.** La aparición en el mercado de nuevos intermediarios financieros, conocidos con el acrónimo de *fintech* por su vinculación con la tecnología, está restando negocio a los bancos, sobre todo en áreas como los pagos online y las transferencias. La competencia forma parte del juego, pero las

entidades entienden que en este caso se trata de competencia que parte con ventaja, ya que se trata de empresas que no están sometidas a los estrictos criterios de regulación y supervisión que deben respetar las instituciones tradicionales, especialmente en lo que se refiere a los niveles de capital. Un ejemplo: un banco no solo tiene que cubrir los requerimientos de capital que le correspondan, sino que, para más inri, ha de detraer de sus recursos propios (y por tanto destruir valor) las inversiones que realice en *software* para competir con las *fintech*. Otro ejemplo: las *fintech* no tienen por qué cumplir con las severas exigencias de gobernanza a las que están sometidas las entidades de crédito. El miedo de la industria financiera es que le acabe pasando como a las operadoras telefónicas: que los nuevos intermediarios se aprovechen de la infraestructura existente, que tanto esfuerzo y dinero ha costado implantar, sin ofrecer nada a cambio. No es un temor infundado. En aras de la competencia y la innovación, la nueva versión de la Directiva de Servicios de Pago (PSD2, por sus siglas en inglés) facilita el acceso a las infraestructuras bancarias de los denominados *third party providers*, que son empresas que usan su tecnología para penetrar en la

cadena de valor del sistema de pagos y beneficiarse de lucrativas operaciones de intermediación.



**La consecuencia: ¿colaboración antes que competición?** La respuesta de la banca tradicional ante la amenaza de las *fintech* es todavía incierta, pero ya hay señales de que las entidades están explorando vías de colaboración, antes que competir abiertamente con empresas que son más ágiles, eficientes y ligeras. Para intentar comprender las nuevas maneras de resolver las necesidades de los clientes, algunos bancos están desarrollando programas de incubación de tecnológicas financieras, otros firman alianzas estratégicas con *fintech* y en algunos casos también se han producido compras de este tipo de empresas.





# Conclusiones y recomendaciones

Tras más de dos años de existencia formal (el nuevo sistema de supervisión se estrenó el 4 de noviembre de 2014), es posible hacer ya un primer balance de la Unión Bancaria. Desde una perspectiva global, los resultados son moderadamente positivos. Aunque quedan piezas por encajar (como el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos) y objetivos por cumplir (la ruptura del vínculo perverso entre la deuda soberana y los sistemas bancarios), se han producido avances en tres frentes:

- **La integración financiera europea.** Se ha transferido soberanía desde los países miembros hacia las nuevas autoridades supranacionales, se ha progresado en la armonización de criterios y se han limitado las discrecionalidades nacionales para garantizar que no haya

discriminaciones. Europa es más Europa.

- **La red de seguridad.** El complejo dispositivo diseñado para prevenir futuros episodios de inestabilidad en el sector está ya funcionando, aunque en algunos aspectos (MREL, Fondo Único de Resolución) al ralentí. El sistema está ideado para que los contribuyentes no paguen (o paguen lo menos posible) en caso de que un banco se vaya a pique. El plan de rescate del Monte dei Paschi di Siena abre, sin embargo, interrogantes sobre el mecanismo de seguridad.
- **La fortaleza de las entidades.** Desde que se lanzó el proceso de la Unión Bancaria en 2012, el capital de mayor calidad de las principales entidades europeas (el CET1) ha pasado del 9% al 13,5%. Los bancos son ahora mucho más resistentes

ante eventuales situaciones de crisis.

Aun admitiendo esos progresos, la percepción de las entidades financieras sobre el balance del proceso no es tan favorable. Menciónese la Unión Bancaria a cualquier alto ejecutivo bancario europeo y en el mejor de los casos exhibirá una mueca de escepticismo. La Unión Bancaria es para los bancos como una gran cucharada de aceite de ricino: será muy buena para el organismo, pero sabe a rayos.

Simplificando, el problema es que las mayores exigencias que incorpora la Unión Bancaria (sobre todo, pero no solo, en los requerimientos de capital) han coincidido en el tiempo con una fase prolongada de bajos tipos de interés. Esa combinación es letal para la rentabilidad de las entidades, que ven comprometido su proyecto a medio y largo plazo. Las



nuevas autoridades de supervisión y de resolución sugieren que para romper la tenaza es necesario cambiar el modelo de negocio. Pero eso es como cuando se habla de que la economía española debe cambiar su modelo productivo: fácil de decir, muy difícil de hacer.

Además, los bancos entienden que la nueva metodología de supervisión es demasiado intrusiva y en ocasiones abusa del empleo de *benchmarks* que no tienen en cuenta las singularidades de cada entidad, lo cual genera riesgo supervisor. En el mismo sentido, el carácter interpretativo del denominado Pilar II de la decisión de capital abre la puerta a potenciales errores por parte de la nueva autoridad de supervisión.

Lo que está claro que la cucharada de ricino hay que tomársela. La Unión Bancaria ha llegado para quedarse. Y para hacer más amable el

trago, proponemos algunas recomendaciones. Algunas forman parte del breve pero sustancioso acervo histórico de la Unión Bancaria. Otras están inspiradas en la experiencia reciente. Todas están contrastadas con la realidad y con el día a día de las entidades que tienen que lidiar con el nuevo escenario. Son las siguientes:

- **Ser conscientes de que la nueva regulación no está concluida.** Queda mucho tajo, tanto en regulaciones de primer orden como en la letra pequeña, y el potencial impacto en la gestión de las entidades es muy elevado. Por eso no hay que bajar la guardia. Es necesario seguir con atención las novedades que se vayan produciendo porque en muchos casos las nuevas reglas no dejan margen de tiempo para prepararse y conviene ser proactivo para anticiparse a las posibles decisiones. Es

muy recomendable involucrarse en los debates y, cuando sea pertinente, participar en operaciones de *lobby* para defender los intereses de la industria ante los órganos de decisión.

- **Hacer de la necesidad virtud y mejorar la gestión.** Se trata de rentabilizar el tremendo esfuerzo que supone la nueva normativa y hacer más eficiente la gestión. Hay que replantearse la estructura organizativa y asumir el modelo de gestión del riesgo de Tres Líneas de Defensa (áreas de negocio, funciones de control del riesgo y de cumplimiento, y auditoría interna), que se ha convertido en un estándar para el sector. También se debe considerar la posibilidad de incorporar figuras como la del director de cumplimiento normativo, que sirve de elemento de validación

para hacer frente al nuevo escenario. Lo mismo se puede recomendar en el cambio de modelo de contabilidad, que modifica el sistema de provisiones. Ya que la integración en la gestión va a ser compleja y costosa, hay que aprovecharla para racionalizar las primas de riesgo y calcularlas en función del concepto de pérdida esperada que se introduce con la entrada en vigor de la normativa IFRS 9.

- **Adaptarse a los cambios en los equipos de inspección.**

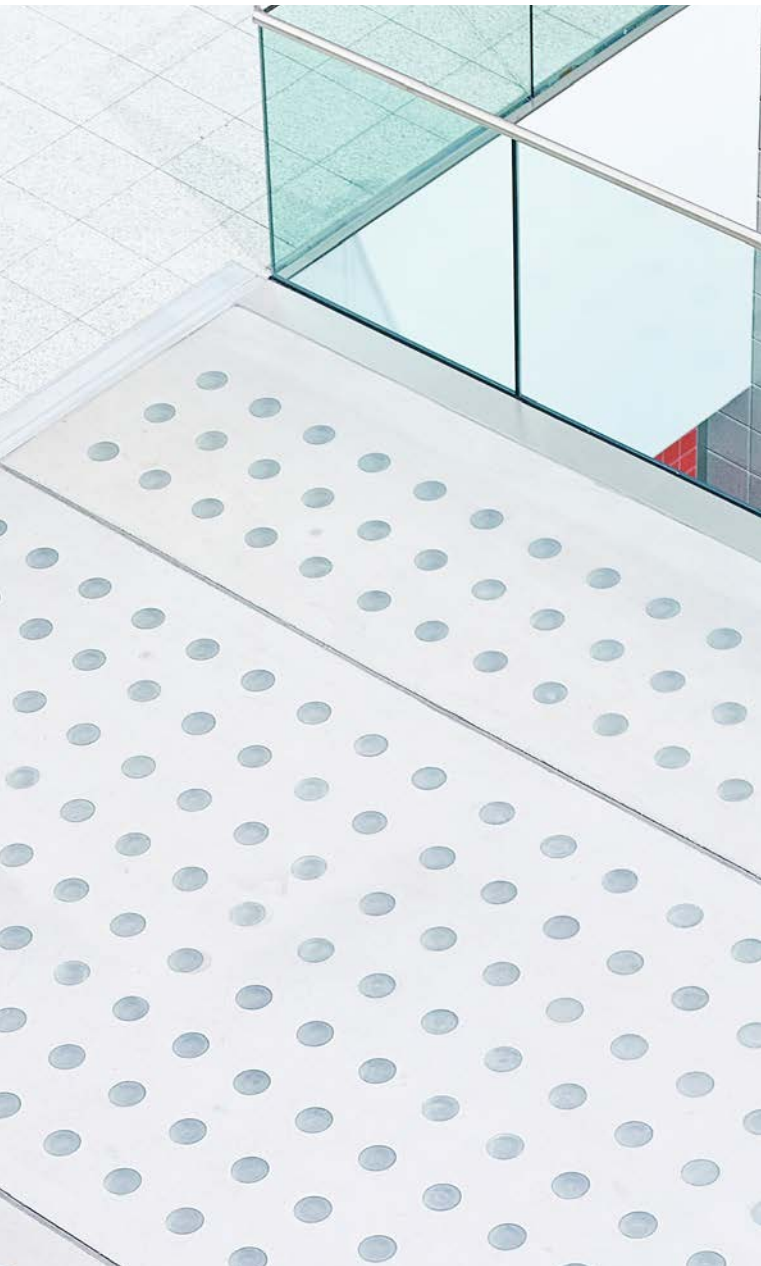
Tras dos años de trayectoria, los equipos conjuntos de supervisión (JST, por sus siglas en inglés), que son la punta de lanza del MUS en las entidades, están rotando a sus componentes y se tiende a que en su composición pierdan importancia numérica los inspectores de la misma nacionalidad que el banco supervisado. En la práctica, eso significa que las instituciones de crédito deben hacer esfuerzos suplementarios para explicar a los nuevos integrantes de los equipos la realidad de la cultura y la forma de trabajar de cada banco. No hay que dar nada por sabido ni fiarse de su capacidad para conocer en profundidad la entidad.

- **Extremar la vigilancia sobre la conducta.** La tendencia supervisora internacional apunta



claramente a un endurecimiento de los procedimientos contra entidades por prácticas ilícitas en la conducta financiera. Ahí están los ejemplos de sanciones en Estados Unidos y del Reino Unido en casos como la comercialización de las hipotecas *subprime*, la manipulación del Libor y de los mercados de divisas, las operaciones encubiertas con países prohibidos o la colaboración con el fraude fiscal. Además del escarnio público que supone verse envuelto en este tipo de escándalos y de la consecuente erosión en la reputación, muchas de las sanciones han generado

multas por cantidades estratosféricas que en algún caso han llegado a poner en riesgo el futuro de la entidad. La autoridades supranacionales europeas todavía no han actuado, pero su preocupación sobre la conducta de las instituciones financieras es creciente (la EBA se ha fijado como una de sus prioridades la protección de los clientes minoristas) y pueden llegar a intervenir en situaciones de sospecha de irregularidades, tanto en la relación con el cliente como en el cumplimiento de aspectos relacionados con las regulaciones de solvencia.



- **No obsesionarse con el inglés.** Es el idioma común, pero no el único. El uso de la propia lengua puede ser una táctica eficaz y perfectamente legítima para negociar en debates de gran complejidad, como son con frecuencia los relacionados

con la supervisión y la regulación bancaria. La futura salida del Reino Unido de la Unión Europea es también un argumento para los que defienden el empleo de otros idiomas en las negociaciones europeas. El Brexit no significa que el inglés vaya

a dejar de usarse, pero sí se da la paradoja de que formalmente dejará ser considerada lengua oficial, ya que el Reino Unido es el único país que pidió que lo fuera.

- **Poner atención a las segundas derivadas.**

Aunque se hayan implantado determinados modelos o estructuras asociados a la nueva gestión de riesgos, la tarea no se ha acabado porque el sistema exige refinarlos y desarrollarlos en los siguientes escalones. Así ocurre en el caso del Marco de Apetito de Riesgo (RAF, por sus siglas en inglés), cuyos principios deben ser integrados en la gestión diaria de cada línea de negocio; del Proceso Interno de Evaluación y Adecuación de Capital (ICAAP, por sus siglas en inglés), donde el siguiente paso es instituir un modelo de capital económico, o el Proceso Interno de Evaluación y Adecuación de Liquidez (ILAAP, por sus siglas en inglés), que requiere el seguimiento de la gestión del riesgo de liquidez intradía y la implantación de un sistema de precios de transferencia entre los distintos segmentos de cada banco.

Y para terminar, una buena noticia para todas las entidades de crédito: en 2017 no habrá (parece) pruebas de estrés. Un alivio para sus estresadas estructuras organizativas.

# Bibliografía

- Andrea Enria (2016), Introductory statement, Committee on Economic and Monetary Affairs (ECON) of the European Parliament.
- Basel Committee on Banking Supervision (2016), Guidance on the application of the Core Principles for Effective Banking Supervision to the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion.
- Basel Committee on Banking Supervision (2015), Guidance on credit risk and accounting for expected credit losses.
- BBVA Research (2015), Bancos y fintech: hacia un ecosistema colaborativo.
- BBVA Research (2016), ¿De Basilea III a Basilea IV?
- Bruegel (2016), European Banking Supervision: the First Eighteen Months.
- Comisión Europea (2015), Propuesta para establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.
- Consejo de la Unión Europea (2016), Hoja de ruta para completar la Unión Bancaria.
- Danièle Nouy (2016), Supervisors: Towards a sound governance framework.
- Elke Koenig. Entrevista con *La Republica*.
- Elke Koenig (2016). Entrevista en *Wall Street Journal*.
- European Banking Authority (2016), Assessment of capital adequacy.
- European Banking Authority (2016), CRD IV – CRR / Basel III monitoring exercise – Results based on data as of 31 December 2015.
- European Banking Authority (2016), EU-wide stress test results.
- European Banking Authority (2016), Guidelines on the Application of the Definition of Default under Article 178 of Regulation (EU) No 575/2013.
- Finance Watch (2016), TLAC/MREL: Making failure possible?
- Financial Stability Board (2016), To G-20 leaders: Building a resilient and open global financial system to support sustainable cross-border investment.
- Financial Stability Board (2016), Annual Report.
- Financial Stability Board (2016), Table on implementation of reforms in priority areas by FSB jurisdictions.
- Ignazio Angeloni (2016), Bank Competition and Bank Supervision.
- Mecanismo Único de Supervisión (2016), Declaración sobre gobernanza y apetito de riesgo.
- Mecanismo Único de Resolución (2016), Introduction to Resolution Planning.
- Mecanismo Único de Supervisión (2015), SREP Methodology Booklet.
- Nicolás Véron (2016), European Deposit Insurance.
- Olivier Hamoir (2016), The impact of Regulatory Reform on the European Banking Sector.
- Sabine Lautenschläger (2016), European Banking Supervision – Business model analysis.

# Contactos

## ***Alberto Calles***

Socio responsable de Unidad de Regulación  
Financiera y de Riesgos de PwC  
alberto.calles.prieto@es.pwc.com  
+34 915 684 931

## ***Santiago Martínez-Pinna***

Socio de Unidad de Regulación Financiera y  
de Riesgos de PwC  
santiago.martinez-pinna@es.pwc.com  
+34 915 684 947

## ***Alvaro Benzo***

Socio de Unidad de Regulación Financiera y  
de Riesgos de PwC  
alvaro.benzo.gonzalez-coloma@es.pwc.com  
+34 915 684 155

## ***Carlos Caballer***

Socio de Unidad de Regulación Financiera y  
de Riesgos de PwC  
carlos.caballer@es.pwc.com  
+34 915 685 343

## ***José Alberto Domínguez***

Socio de Unidad de Regulación Financiera y  
de Riesgos de PwC  
jose.dominguez.soto@es.pwc.com  
+34 915 684 136







El propósito de PwC es generar confianza en la sociedad y resolver problemas importantes. Somos una red de firmas presente en 157 países con más de 223.000 profesionales comprometidos en ofrecer servicios de calidad en auditoría, asesoramiento fiscal y legal, consultoría y transacciones. Cuéntanos qué te preocupa y descubre cómo podemos ayudarte en [www.pwc.es](http://www.pwc.es)

© 2017 PricewaterhouseCoopers, S.L. Todos los derechos reservados. "PwC" se refiere a PricewaterhouseCoopers, S.L., firma miembro de PricewaterhouseCoopers International Limited; cada una de las cuales es una entidad legal separada e independiente.