

La Unión Bancaria, suma y sigue

*Informe del Centro del
Sector Financiero de PwC
e IE Business School*

Informe dirigido por Luis Maldonado, director general del Centro del Sector Financiero de PwC e IE Business School, con la colaboración de la Unidad de Regulación Financiera de PwC (Alberto Calles, Santiago Martínez-Pinna, Álvaro Benzo, Carlos Caballer y José Alberto Domínguez)

Diciembre 2015

Índice

Resumen ejecutivo	4
Introducción	6
La retórica del riesgo y el camello escondido	
Así funciona el Camel	13
Exigencias de capital	14
¿Hasta dónde?	
La decisión de capital, paso a paso	18
Los activos fiscales y otros debates de impacto entre países	19
Gobernanza	20
Por ejemplo y mirando a los demás	
Hacer lo que escribes, escribir lo que haces	25
El mecanismo de resolución	26
Entre la cirugía y la autopsia	
El plan de recuperación, un <i>striptease</i> ante el supervisor	27
Un ejemplo de MREL	31
España, la excepción híbrida	31
Los retos de futuro	32
Un terreno de juego que no esté inclinado hacia un lado	
La repatriación de poderes	37
Conclusiones y recomendaciones	38
Bibliografía	40

Resumen ejecutivo

“Sin presión no hay diamantes”
(Thomas Carlyle)

*“El hombre prudente distingue
entre lo suficiente y lo excesivo”*
(Anónimo)

Un año y un mes después del estreno oficial del nuevo Mecanismo Único de Supervisión (MUS), la Unión Bancaria ha entrado en un proceso de suma y sigue. El nuevo sistema de supervisión ha culminado ya su primer examen supervisor y ha hecho recomendaciones específicas a las entidades de crédito sobre sus necesidades de capital. Los bancos también saben cuáles son las exigencias del supervisor en materia de gobernanza y han recibido instrucciones razonablemente precisas sobre cómo orientar sus estructuras de gestión y organización para aplicar las mejores prácticas de gobierno corporativo. Un nuevo sumando (y muy importante) es el Mecanismo Único de Resolución (MUR), considerado el segundo eje de la Unión Bancaria y que también tiene un gran potencial para cambiar el *statu quo* del sector. El MUR desplegará toda su eficacia el 1 de enero de 2016, pero ya progresa de acuerdo con lo previsto. Tanto los planes de recuperación, que se encuentran en un avanzado estado de elaboración, como los de resolución están ya sobre la mesa.

En muchos aspectos, la Unión Bancaria ha pasado a ser un proceso familiar para la industria financiera europea.

Visto con una cierta, aunque limitada, perspectiva histórica, estas reformas son sorprendentes, tanto por su profundidad como por la velocidad a la que se han desarrollado e implementado. Es difícil encontrar precedentes para un cambio

tan radical y rápido en la configuración regulatoria y en los mecanismos de vigilancia de un sector económico. Hay que recordar que el proyecto político de la Unión Bancaria se lanzó en junio de 2012, en medio de una grave crisis financiera, y que desde entonces se ha levantado un complejo edificio normativo y operativo, todavía imperfecto e inacabado, pero cimentado.

Como consecuencia de todo ello, existe la percepción general de que los bancos europeos son hoy más fuertes y solventes, y están por lo tanto mejor preparados para afrontar por sí mismos, sin el auxilio de los contribuyentes, cualquier contingencia crítica futura. En este sentido, la Unión Bancaria puede considerarse un éxito.

El precio de la seguridad

Menos unanimidad hay sobre el precio que tiene que pagar el sistema financiero, y eventualmente el conjunto de la economía europea, por la construcción de esta potente red de seguridad.

Las entidades de crédito han aceptado de buen grado el proceso de creación de la Unión Bancaria, e incluso han promovido muchas de sus reformas. La crisis financiera dejó al descubierto importantes fisuras en el sistema bancario y erosionó su credibilidad ante la opinión pública. El nuevo orden regulatorio y supervisor ha resuelto esas

carencias y ha permitido construir, en opinión de la industria, una maciza línea de defensa frente a potenciales crisis financieras. Asimismo, el mecanismo de resolución asegura la continuidad de las funciones críticas de un banco y es una garantía de protección para los contribuyentes y para los depositantes.

Sin embargo, las instituciones de crédito también creen que el péndulo de la presión regulatoria ha llegado demasiado lejos y que la espiral inflacionista de requerimientos tiene un impacto negativo en su negocio en dos aspectos clave:

- La carga de trabajo asociada al cumplimiento regulatorio. La proliferación de nuevas obligaciones, algunas de las cuales suponen cambios notables en la estructura y organización de cada entidad, ha forzado a los equipos afectados a realizar un esfuerzo extraordinario, en detrimento del resto de las responsabilidades de gestión.
- El aumento de las exigencias de capital, que según estimaciones recientes de la Federación Europea de Banca ya se han multiplicado por tres como consecuencia de la aplicación de la Directiva y el Reglamento de Requerimientos de Capital. Las entidades tienen que afrontar, ahora o en un futuro próximo, hasta cuatro capas distintas y acumulables de exigencias de capital: requerimientos

de Basilea, Pilar 2, riesgo sistémico y resolución.

El debate es por supuesto trascendental para el futuro del sector financiero. La avalancha de requerimientos obliga a las instituciones de crédito a detraer importantes recursos, en un momento en que el negocio bancario tradicional está amenazado por las secuelas de la crisis financiera (sobre todo, la morosidad), los cambios tecnológicos y los bajos tipos de interés. El riesgo es entrar en un bucle vicioso, ya que la acumulación de demandas regulatorias impacta negativamente en la cuenta de resultados, y a su vez la caída de la rentabilidad, que es el soporte de la solvencia del banco, genera automáticamente mayores necesidades de capital.

Pero el debate es también fundamental para el conjunto de la economía, porque el aumento de las exigencias de capital tiende a aminorar en alguna medida la capacidad de los bancos para financiar a los distintos agentes económicos, en especial a las pequeñas y medianas empresas, que tienen menos margen de maniobra que las grandes para conseguir financiación. En la actualidad es difícil cuantificar el impacto exacto de las demandas de capital en la evolución del crédito en Europa (que está virtualmente estancado), dado que en la misma intervienen múltiples factores, como el crecimiento económico, las expectativas sectoriales,

la demanda, el mercado interbancario o la naturaleza de los proyectos de inversión. Sin embargo, las entidades temen que de seguir por el mismo camino la presión regulatoria y supervisora puede obstruir el circuito de financiación de hogares y empresas y, por ende, dañar el crecimiento económico.

El “nuevo mundo” al que se refiere la presidenta del Consejo del Mecanismo Único de Supervisión, Danièle Nouy, cuando habla de la Unión Bancaria está alumbrando un orden regulatorio y supervisor que suma muchas cosas buenas. Suma capital, suma seguridad, suma estabilidad, suma criterios homogéneos, suma buenas prácticas... Pero al mismo tiempo, como no podía ser menos en un proyecto tan ambicioso, suma complejidad y hace recaer sobre las espaldas de las entidades de crédito una gran responsabilidad financiera y operativa. Esperamos que el resultado final de la operación sea positivo.

Introducción

La retórica del riesgo y el camello escondido

Los dirigentes y los supervisores bancarios europeos se han cansado de repetir que el modelo de supervisión de la Unión Bancaria está basado en el análisis del riesgo. De lo que se trata es de controlar el riesgo de las entidades financieras, no solo a través de los indicadores clásicos (de crédito, de mercado, de tipos de interés...) sino también mediante una revisión más amplia que alcanza a otras áreas de su actividad y organización. El riesgo forma parte fundamental de la nueva retórica supervisora, y así lo han entendido los bancos, que han reforzado notablemente sus equipos en sus principales departamentos de control.

Esa es la teoría. En la práctica, las nuevas actividades supervisoras, sin abandonar la filosofía del riesgo, han tendido a desarrollar un modelo más próximo a la tradición de la Reserva Federal de Estados Unidos y que se resume en un acrónimo: Camel.

Camel es un sistema de ratings con cinco indicadores (en inglés, *capital adequacy, asset quality, management administration, earnings y liquidity*, que por este orden dan sentido al acrónimo) que fue creado en 1979 en Estados Unidos por los supervisores para evaluar la situación y la condición de las entidades financieras¹.

¿Cómo se ha producido esa derivación de la supervisión bancaria europea

hacia un modelo similar al Camel? ¿Es una tendencia consciente o inconsciente? En realidad, no ha habido ninguna declaración de las autoridades del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) que apunte en esa dirección. No puede hablarse por tanto en puridad de un proceso deliberado o planificado de convergencia con las prácticas supervisoras estadounidenses. Sin embargo, los hechos son claros, y las cinco siglas que definen el sistema de ratings del Camel tienen fiel reflejo en las decisiones de la nueva supervisión bancaria europea. Veamos cómo.

La ce de capital (stress test y muchas más cosas)

La prueba de estrés realizada en 2014 a 130 entidades bancarias europeas es la demostración evidente de la importancia que conceden las nuevas prácticas supervisoras a la evaluación del capital. Además, el test se repetirá en 2016. En esta ocasión, el perímetro de la prueba será distinto. Se someterán al escrutinio las entidades más grandes (con al menos 30.000 millones de euros en activos), que en conjunto representan el 70% del total de los activos. Según la lista aprobada por la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés), serán examinados 53 bancos: entre ellos, diez alemanes, seis españoles (Santander, BBVA, Caixabank, Bankia, Popular y Sabadell), cinco italianos y cuatro de Holanda, Suecia y Reino

¹ En 1996 el sistema se amplió para dar entrada a un sexto indicador, la sensibilidad al riesgo del mercado.

Unido. De ellos, 39 pertenecen a los países de la zona del euro, y están por lo tanto bajo la jurisdicción del BCE. Las restantes entidades significativas de la eurozona (alrededor de 90) serán también sometidas por el MUS a un *stress test* paralelo, pero de carácter simplificado, teniendo en cuenta su menor tamaño y complejidad.

Al igual que en la versión de 2014, la prueba medirá la resistencia de las instituciones de crédito en dos escenarios macroeconómicos (base y adverso). Los datos de referencia del banco serán los de finales de 2015 y los escenarios de contraste se situarán en el trienio 2016-2018. En cambio, en esta ocasión no habrá umbrales de capital para definir si una determinada entidad aprueba el examen o lo suspende. Los resultados sí servirán al BCE para su evaluación y revisión supervisora anual, en la que como veremos después se incluye un requerimiento mínimo de capital.

El ejercicio se iniciará a finales de febrero de 2016, que será cuando la EBA apruebe la metodología final, y se espera que los resultados sean conocidos a principios del tercer trimestre del año, para dar tiempo a incorporarlos al proceso de evaluación supervisora.

Pero además de la pruebas de estrés hay otras evidencias de este foco sobre el capital:

- **La decisión de capital.** Cada año, el Banco Central Europeo emprende un proceso de evaluación y revisión supervisora (SREP, por sus siglas en inglés) y como consecuencia de ese análisis remite una comunicación escrita a las entidades en las que especifica el nivel de capital mínimo (en su modalidad de Common Equity Tier 1, o CET1) que cada una de ellas debe tener para cubrir los riesgos que ser derivan de su actividad. En 2015, el BCE envió una carta provisional a las instituciones financieras en septiembre y los requerimientos definitivos se comunicaron en noviembre.

Estas ideas son desarrolladas de forma más completa en el capítulo 2 de este trabajo.

- **El proceso de autoevaluación del capital** de las entidades (en inglés, Internal Capital Adequacy Assessment Process, o ICAAP). En la actualidad, dicho análisis, en virtud del cual cada banco debe medir sus riesgos y cuantificar el capital necesario para cubrirlos, se realiza de acuerdo a criterios nacionales y con grandes diferencias entre los países. De hecho, algún país, como Francia, ni siquiera lo requería. Es probable (y deseable, en aras de la homogeneidad de la supervisión europea) que en 2016 se establezcan las guías comunes del proceso, lo cual será



fundamental para que las entidades tomen conciencia homogénea de sus necesidades de capitalización y las integren en su estrategia de gestión del riesgo y de creación de valor. El ICAAP es también una herramienta que utiliza el BCE para adoptar la decisión de capital.

- **El proceso de armonización de los modelos internos** de exposición al riesgo de crédito (en inglés Internal Rating Based, o IRB). El objetivo es tender a homogeneizar el denominador del coeficiente de solvencia (los activos ponderados por riesgo), del mismo modo que se ha hecho con el numerador (el capital). Es un proyecto muy complejo a cuatro años que obligará a revisar alrededor de 7.000 modelos. Esta cifra tan alta se explica porque cada entidad bancaria aplica numerosos modelos, en función del tipo de crédito (consumo, empresa, hipotecas, etc.) y del país en el que opera. Es un proceso trascendental para progresar hacia un marco normativo de igualdad (en inglés, *level playing field*) que impida el arbitraje por países y garantice unas condiciones equitativas para todos los bancos. Se trata, en definitiva, que todos jueguen con las mismas reglas.

- **Las restricciones en la política de dividendos.** La preocupación de la nueva supervisión por el capital se expresa también a través de los condicionantes para retribuir al accionista. Este es un tema muy sensible que está sometido a un intenso debate, pero en principio la intención del supervisor es comunicar a cada banco, en función de sus niveles de capital y de otros parámetros, cuál es el porcentaje máximo de sus beneficios que puede destinar a dividendos. Cada entidad tiene su propio techo, según su ratio de CET 1 *fully loaded*, pero el criterio general que guía los límites es de máxima prudencia, con el fin de asegurar que después de pagar a los accionistas el banco está en condiciones de cumplir con los requerimientos presentes y futuros de capital. La restricción no es nueva (el Banco de España recomendó genéricamente a las entidades en 2013 y 2014 que no superaran el 25% del beneficio), pero su aplicación por parte del nuevo supervisor abre varios frentes de debate. Por un lado, la industria financiera europea se pregunta por qué habría de someterse a esos límites una entidad bien capitalizada y que supera holgadamente las pruebas de estrés. Un segundo tema de discusión es que las restricciones individuales son confidenciales (ni el supervisor ni en principio el banco están interesados en que se divulguen), pero el mercado puede presionar para que se hagan públicas en aras de la transparencia y de la rendición de cuentas. De hecho, algunos bancos consideran que podría ser más lógico difundir esas limitaciones, teniendo en cuenta que son relevantes para la toma de decisiones de inversión y que por ello puede haber autoridades supervisoras (como la SEC de Estados Unidos) que exijan su publicación.

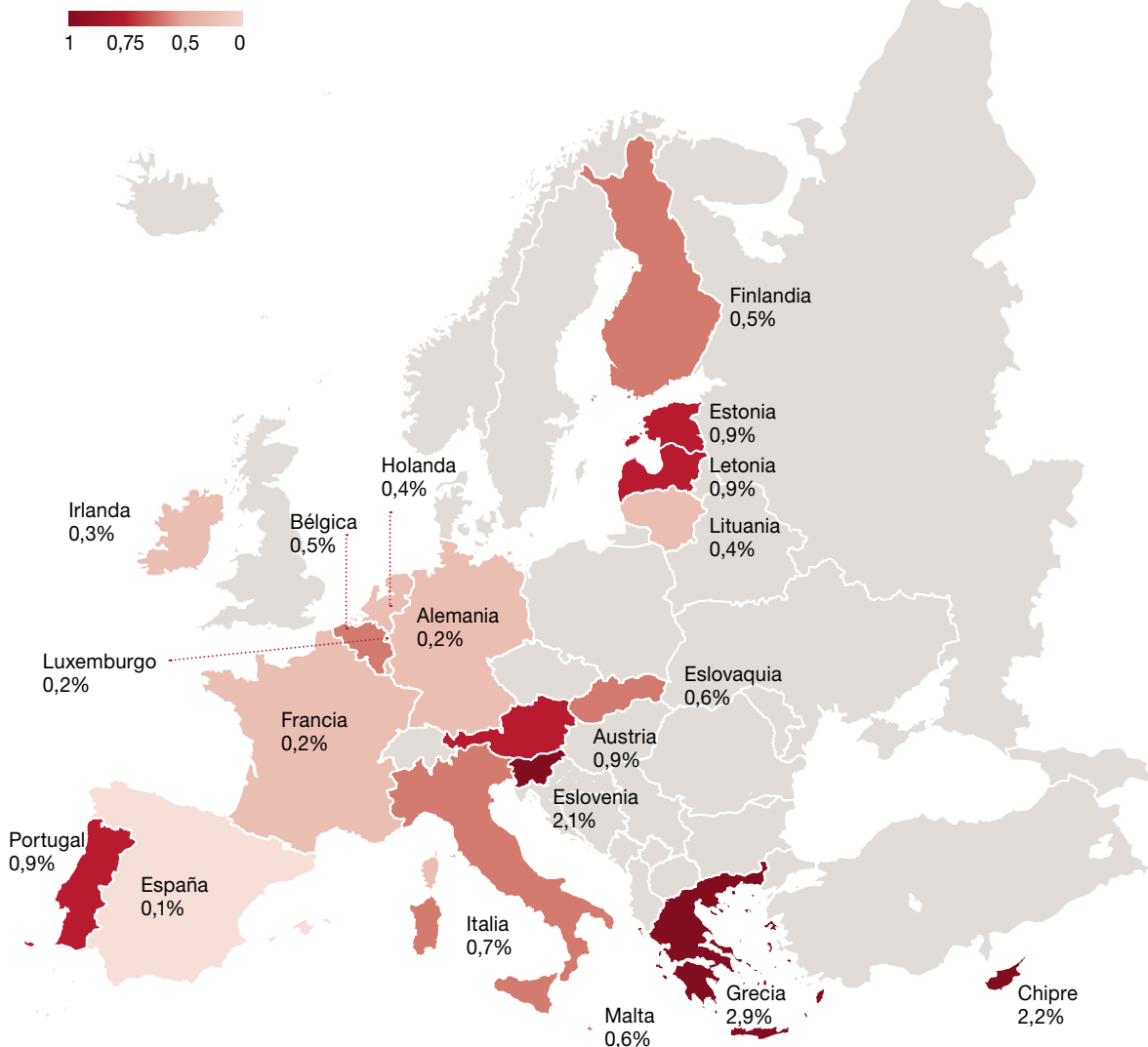
La a de activos (intervención decreciente y el elefante en la habitación)

El BCE realizó en 2014 un análisis de la calidad de los activos de los bancos europeos (AQR, por sus siglas en inglés), como paso previo a la entrada en vigor de la supervisión única. Era la primera vez que se hacía una cosa así en Europa. Lo

que quería el BCE era asegurarse de que una vez asumido su nuevo papel no se encontraría con cadáveres en el armario. El análisis, de carácter exhaustivo, reveló que había que ajustar en 48.000 millones los activos declarados y aumentar en 138.000 millones los créditos dudosos. El sistema bancario español era el menos afectado por estos desfases.

Figura 1.
Impacto neto del AQR en el CET1

Impacto neto de AQR en CET1 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Banco de España.

Con esa fotografía de los balances en la mano, el BCE parece haberse dado de momento por satisfecho, lo que no significa que no pueda haber revisiones o inspecciones *on site* de ciertas entidades. Pero lo cierto es que el AQR no se va a repetir con esta intensidad, al menos a corto plazo, y la tendencia es que la intervención supervisora sea decreciente. El análisis de la calidad de los activos de los bancos quedaría así fundamentalmente en manos de los auditores, que ya participaron decisivamente en el AQR de 2014, y que ahora verían reforzado su papel en esta materia.

Esta delegación de competencias al sector privado se produce pese a que no se han resuelto muchos de los graves problemas de heterogeneidad normativa contable que afectan a los activos (en particular, a las provisiones en caso de deterioro) y cuyo debate sigue sobre la mesa. Es lo que el presidente de la Asociación Española de Banca (AEB), José María Roldán, ha denominado “el elefante en la habitación” de las entidades financieras, dado el impacto que la aplicación de una u otra regulación contable tiene sobre la cuenta de resultados.

Parte de esos problemas se resolverán en 2018 (o eso se espera), cuando entren en vigor los nuevos criterios de contabilidad internacional (IFRS, por sus siglas en inglés), pero mientras llega ese momento sería deseable un esfuerzo de homogeneización a nivel europeo. El Banco de España comunicó en mayo de 2015 a las entidades financieras la apertura de un proceso de reforma del actual sistema de provisiones (regulado por el anejo IX de la circular 4/2004) con el fin de ir convergiendo hacia los criterios IFRS. La principal novedad de la IFRS 9 es que las provisiones se constituirán en función de las denominadas pérdidas esperadas, en vez de hacerlo, como hasta ahora, con arreglo a las pérdidas

incurridas. Este cambio de referencia a la hora de calcular las provisiones de los bancos perfecciona la medición del riesgo, en tanto en cuanto anticipa los problemas, pero al mismo tiempo hace más complejo y subjetivo el cálculo y puede dar lugar a una mayor heterogeneidad en su aplicación, lo cual pudiera exigir que el BCE estableciera criterios comunes de interpretación. En el caso de España, se prevé que el nuevo sistema esté en vigor a mediados de 2016, aunque todo dependerá del debate en el seno del MUS.

La eme de management (la importancia del tone from the top)

Otro de los grandes focos de atención del nuevo modelo de supervisión que surge de la creación del MUS es la gobernanza, que ha sido objeto de una revisión temática, similar a la que se hizo para evaluar las necesidades de capital de los bancos. El resultado es también similar a la decisión sobre capital, ya que las conclusiones del examen de gobernanza se comunican por escrito a cada entidad. Este proceso se ha desarrollado a lo largo del otoño de 2015.

El énfasis supervisor en la manera en que se gestionan los bancos europeos se canaliza a través de cuatro vías principales:

1. La adecuada composición del Consejo de Administración y de los demás órganos de gobierno de la entidad. Los consejeros y miembros de las comisiones consultivas deben ser independientes y estar bien preparados y formados para desarrollar el puesto que ocupan con la mayor eficacia.
2. La buena información al Consejo de Administración. La información ha de ser fiable y de calidad. Además, el flujo debe ser gradual y proporcionado con el fin de facilitar el desarrollo de sus funciones.
3. La calidad del debate. El nuevo supervisor exige que en las reuniones del Consejo de Administración haya

un debate razonable de los temas que se tratan y que los acuerdos se adopten de forma motivada y no por asentimiento pasivo.

4. Un marco de apetito al riesgo adecuado. Es un instrumento clave para la buena gobernanza, porque debe involucrar a toda la organización y el seguimiento estricto de su cumplimiento es garantía de gestión activa del riesgo.

Tras estos ejes de desarrollo subyace la idea base de que la nueva cultura de gobernanza debe ser promovida y visada desde el Consejo de Administración (en inglés, *tone from de top*), con ánimo de que sea ejemplarizante y con el fin de que el impulso a toda la organización venga desde arriba. Al mismo tiempo, se intenta inculcar el principio de que todo lo que se haga se escriba y que todo lo que se escriba se haga, como mecanismo complementario de buen gobierno. Ambos compromisos aseguran las buenas prácticas de gobernanza en las entidades y son también fundamentales para que el BCE pueda supervisar su aplicación y desarrollo.

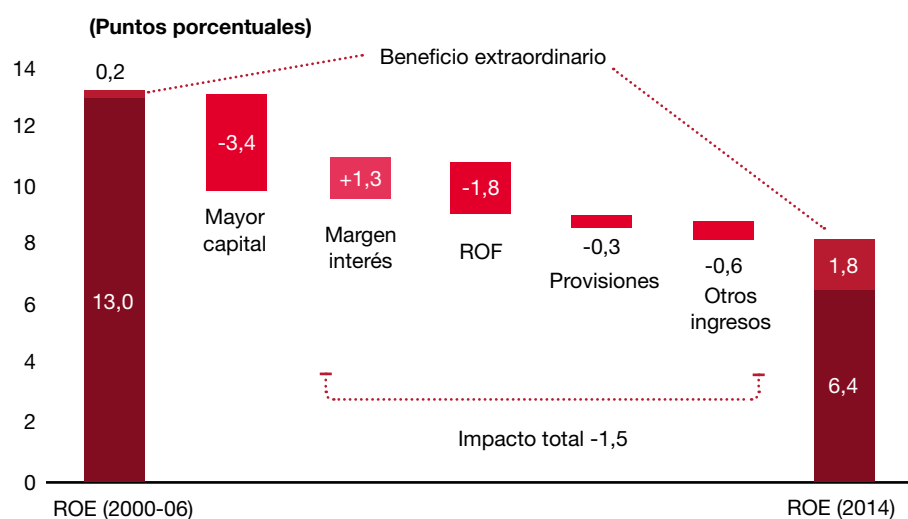
Estas ideas son desarrolladas de forma más completa en el capítulo 3 de este trabajo.

La e de earnings (sin beneficios no hay nada)

Es una obviedad, pero no siempre aparece en primer plano: sin beneficios no hay ni control del riesgo ni solvencia ni futuro ni nada. La capacidad de generar beneficios es, por tanto, un indicador clave para las labores de supervisión. El BCE es consciente de ello y está intensificando su demanda de información sobre el soporte de los planes estratégicos y los presupuestos de las entidades a medio plazo para conocer con el mayor detalle y profundidad posibles su modelo de negocio, es decir, cómo piensan ganar dinero en el futuro y cuáles son los riesgos que acompañan esa previsión.

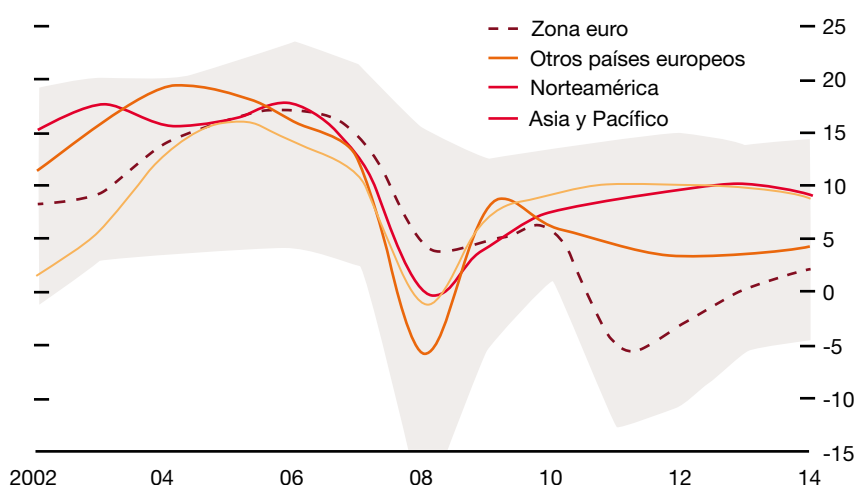
Detrás de esta solicitud de información está la preocupación por la caída de la rentabilidad de la banca europea, cuyo rendimiento de capital (ROE, por sus siglas en inglés) se ha reducido a casi la mitad. La tendencia es especialmente preocupante si se compara con la de los bancos norteamericanos, asiáticos y del resto de Europa (ver gráficos adjuntos).

Figura 2.
Deterioro del ROE en los bancos de las economías avanzadas



Fuente: Bloomberg y estimaciones del FMI.
Nota: Basado en una muestra de más de 300 bancos.

Figura 3.
ROE de los bancos (porcentaje)



Fuente: Bloomberg y estimaciones del FMI.
Nota: Basado en una muestra de más de 300 bancos.

En este contexto, la tesis que quiere trasladar el BCE a las instituciones bancarias es la necesidad de que justifiquen sus proyecciones de rentabilidad para identificar sus puntos débiles y sus puntos fuertes, y a partir de ahí poder implementar los planes de acción correspondientes, incluyendo la posibilidad de fusionarse con otra entidad.

Esta toma de conciencia es crucial en un momento en el que el sector financiero se enfrenta globalmente a desafíos de gran calibre (el cambio en el comportamiento del consumidor, la presión regulatoria, los avances tecnológicos y un escenario, coyuntural pero persistente, de muy bajos tipos de interés), que pueden trastocar los modelos tradicionales de hacer banca.

La Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés) ha aprobado unas guías comunes para la realización periódica de análisis de modelos de negocio (BMA, por sus siglas en inglés). El objetivo es determinar su solidez en dos planos temporales:

- La viabilidad del actual modelo de negocio en función de su capacidad para generar beneficios aceptables en los siguientes doce meses.
- La sostenibilidad de la estrategia de la entidad en función de su capacidad para generar beneficios aceptables en un periodo de tres años, basándose en sus planes estratégicos y sus previsiones financieras.

Estos criterios servirán de guía, previsiblemente, para la realización de una revisión temática de los modelos de negocio de los bancos sometidos al control directo del BCE, lo que a su vez servirá para apoyar la evaluación de sus necesidades de capital y otros requerimientos incluidos en el proceso de supervisión. Las características y el calendario de ese ejercicio de análisis

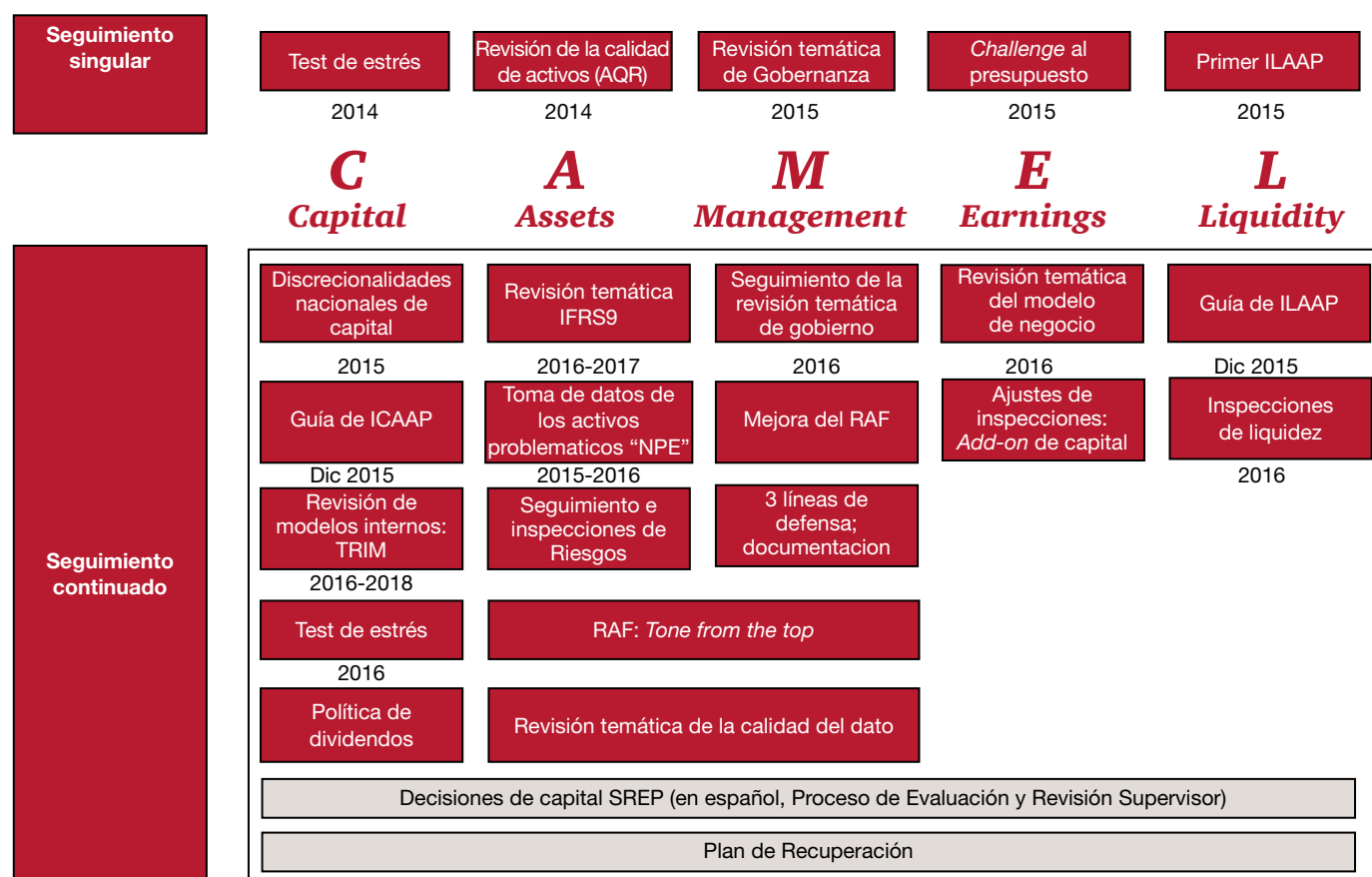
exhaustivo de los BMA de las principales entidades europeas, sin embargo, están pendientes de concreción.

La ele de liquidez (bancos sólidos en estado líquido)

Los problemas de liquidez han jugado un papel importante en las recientes crisis financieras, con episodios muy agudos en 2007, cuando se secó el mercado interbancario por el temor al contagio *subprime*; en 2008, tras la bancarrota de Lehman Brothers, y en 2012, cuando la tensión en los mercados de deuda de los países periféricos obligó al BCE a anunciar que haría todo lo necesario (el famoso *whatever it takes* de Draghi) para evitar el colapso. Como consecuencia de ello, el riesgo de liquidez ha sido incluido de forma explícita en el marco de Basilea III. Sin embargo, a nivel europeo no ha habido muchos avances en ese terreno. Solo Reino Unido y Holanda (que desde 2011 obliga a sus entidades a realizar una exhaustiva evaluación de su gestión del riesgo de liquidez) tienen regulaciones detalladas de planificación estructurada de liquidez. En el resto de los países hay iniciativas sueltas y heterogéneas.

El BCE ha tenido en cuenta esta dispersión y ha pedido a las entidades que realicen evaluaciones internas de liquidez (ILAAP, por sus siglas en inglés) de forma preliminar con el fin de identificar una política común de planificación. Asimismo, algunas inspecciones *on site* han indagado en la manera que tienen los bancos de abordar la gestión del riesgo de liquidez. El propósito final es generar un modelo transversal de buenas prácticas. No se trata de momento de una tarea de alta prioridad (ahora mismo, la sequía de liquidez no es precisamente un problema para el sistema financiero europeo), pero hay que tener en cuenta que la liquidez es uno de los bloques del proceso de evaluación del capital y en 2016 podría llegar a convertirse en un tema relevante para el supervisor.

Figura 4.
El enfoque Camel del nuevo modelo supervisor



ILAAP: Proceso Interno de Evaluación y Adecuación de Liquidez.

ICAAP: Proceso Interno de Evaluación y Adecuación de Capital.

TRIM: Revisión total de los Modelos Internos.

Fuente: PwC.

Así funciona el Camel

El modelo Camel de supervisión bancaria, empleado por la Reserva Federal de EEUU, se basa en seis indicadores (capital, activos, gestión, beneficios, liquidez y sensibilidad al riesgo de mercado) que son valorados por los supervisores. La valoración se hace con arreglo a una escala de 1 a 5, donde el 1 es la puntuación más sólida (que se corresponde con el menor riesgo y el grado de preocupación supervisora más bajo), y el 5 es lo contrario (baja fortaleza, elevado riesgo, alta preocupación). La misma escala sirve para asignar un rating sintético o compuesto a cada entidad. Esta valoración compuesta no resulta del promedio aritmético de los seis indicadores, sino de

una estimación en la que cada uno de ellos tiene un peso variable en función de la situación del banco de que se trate.

Las evaluaciones no se hacen públicas y son solo conocidas por la autoridad supervisora y por la alta dirección de la entidad. En general, el Camel está considerado un modelo sencillo y que permite hacerse una idea con rapidez de la situación en que se encuentra un banco.

El modelo Camel inspiró sistemas parecidos en Australia, Canadá y Reino Unido. Incluso fue utilizado de manera informal por el Banco de España, si bien la

evaluación no se comunicaba a las entidades supervisadas. El ejercicio solo servía a efectos internos para distribuir los recursos disponibles en función del riesgo estimado para los bancos.

El sistema de evaluación que utiliza el BCE para determinar el rating supervisor (SREP, por sus siglas en inglés) tiene clara influencia del Camel, si bien reduce la escala de las puntuaciones a un arco de entre 1 y 4 y concentra la mayoría de las calificaciones en 2 y 3. Un 4 obligaría a tomar medidas de intervención temprana y se reserva para situaciones de especial gravedad.

Exigencias de capital

¿Hasta dónde?

El grado de exigencia de los niveles de capital para las entidades europeas se ha endurecido extraordinariamente en los últimos años. Ya sea a través de los mínimos de capital establecidos en los acuerdos de Basilea, ya por las nuevas obligaciones derivadas del examen de la supervisión única, ya por otras exigencias regulatorias suplementarias, lo cierto es que el péndulo sigue moviéndose en una sola dirección: más carga para los bancos.

Esa tendencia hacia una fuerte capitalización tiene un cierto sentido desde el punto de vista de la seguridad: a mayor y mejor capital, más sólida es una entidad bancaria, y por tanto más posibilidades tiene de resistir una hipotética crisis financiera futura. Ese empeño por acumular capital recuerda un poco a los granjeros de las películas que almacenan cuantiosos víveres en la despensa en previsión de la llegada de una gran tormenta de nieve.

Sin embargo, la inflación de requerimientos de capital a la que están sometidas las entidades no tiene una correlación lógica con la evolución reciente de la industria financiera europea. En teoría, el nivel de capital de un banco debe ser proporcional al riesgo que soporta. Lo paradójico es que la situación actual de la banca europea es mucho mejor que la que había por ejemplo en 2012, en plena tempestad financiera, y sin embargo los requerimientos de capital son ahora mucho mayores que entonces.

Según datos revelados por la vicepresidenta del Consejo de Supervisión del MUS, Sabine Lautenschläger, el nivel de capital básico (CET1) que el BCE está exigiendo a las entidades como consecuencia del examen supervisor se sitúa, en promedio, en el 10,1% de los activos ponderados por riesgo (con un abanico de entre el 8% y el 14%), cuando en 2012 era de alrededor del 8%. En cualquier caso, la tendencia es inequívocamente al alza, y para 2016 se espera que la espiral inflacionista de los requerimientos de capital se intensifique.

Además de la presión que supone tener que disponer de más capital, la ausencia de correspondencia lógica entre solvencia del sector y exigencias de capital genera en las entidades una gran incertidumbre sobre el futuro, ya que no hay una estrategia clara del regulador y del supervisor a este respecto, o al menos así se interpreta en la industria financiera europea.

El debate abierto en el seno del banco británico HSBC sobre la posibilidad de cambiar su sede central a China es una señal de la incomodidad que el nuevo marco de capital provoca en el sector. También en el seno del BCE hay discrepancias sobre las crecientes exigencias de capital que emanan del examen supervisor realizado por el Mecanismo Único de Supervisión. Fabio Panetta, representante de Italia en el Consejo de Supervisión, el órgano interno

encargado de la planificación y ejecución de la política de supervisión, remitió en agosto de 2015 una carta a su presidenta, Danièle Nouy, en la que asegura que el endurecimiento generalizado de los requerimientos de capital no está justificado y pone en peligro la recuperación de la economía europea.

¿Cómo se llega a esta situación de creciente presión sobre las entidades bancarias? El proceso de acumulación de las exigencias de capital tiene múltiples estadios, y puede resumirse así:

1. El punto de partida son los requerimientos mínimos de capital establecidos por el Acuerdo de Basilea, el marco de recomendaciones que regula la actividad de las entidades bancarias. El denominado Pilar 1 de Basilea determinaba que el capital regulatorio mínimo debe ser el 8% de los activos ponderados por riesgo. Basilea III mantiene ese mínimo del 8%, pero endurece su composición, ya que desde 2015 obliga a que al menos un 4,5% sea capital básico (el denominado Common Equity Tier 1, o CET1), es decir el de mayor calidad. Además, Basilea III introduce dos *buffer* o colchones de capital adicionales de CET1: un colchón de conservación del 2,5%, que es obligatorio y que entrará plenamente en vigor en 2019, y otro contracíclico, de entre el 0% y el 2,5%, que puede ser demandado por los bancos centrales nacionales durante

periodos de alto crecimiento del crédito. Las exigencias, que están recogidas en la Directiva europea de Requerimientos de Capital IV, son iguales para todo el sector; es una especie de café para todos.

2. La segunda vuelta de tuerca es el llamado examen supervisor (el Pilar 2, según la terminología de Basilea). Aquí, el supervisor revisa la situación individual de cada entidad a través del llamado Proceso Supervisor de Evaluación y Revisión (SREP, por sus siglas en inglés) y toma lo que se denomina la decisión de capital (ver información adjunta). De lo que se trata es de calibrar, más allá de los requerimientos mínimos de capital, las necesidades individuales de cada entidad, en función de sus riesgos específicos en materia de crédito, de mercado, de operaciones y de tipos de interés, así como de los relativos al control y la gobernanza de la entidad, teniendo en cuenta pérdidas esperadas o inesperadas que se puedan producir en el horizonte de doce meses. El resultado de este ejercicio de análisis es un porcentaje de capital sobre los activos ponderados por riesgo que se suma al umbral mínimo del 8% que se aplica con carácter general a todas las entidades, y también a los colchones de capital adicionales de CET1.
3. Una tercera capa en el proceso de acumulación del capital es el riesgo

sistémico. Las entidades que son consideradas de importancia sistémica global (es decir, aquellas cuyo colapso provocaría una disrupción significativa del sistema financiero y de la actividad económica a nivel mundial) necesitan cubrir, además de las exigencias de capital ya mencionadas, un requerimiento de absorción de pérdidas equivalente a una ratio de CET1 que oscila entre el 1% y el 3,5% de los activos ponderados por riesgo, en un plazo máximo de tres años. La determinación de esa ratio se hace en función de los criterios de la actividad transfronteriza, el tamaño, la interconexión, la sustituibilidad y la complejidad de cada entidad. En la lista publicada por el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) en noviembre de 2015 hay 30 bancos considerados sistémicamente importantes a nivel global. Entre ellos está Santander, al que se le asigna un colchón adicional de capital para la absorción de pérdidas del 1% del importe total de su exposición al riesgo, el mínimo previsto. BBVA también figuraba en la lista hasta ahora, pero ha dejado de estar en ella en la última revisión. Asimismo, hay entidades sistémicas a nivel nacional. En el caso de España, la lista es elaborada por el Banco de España, que puede imponer a cada banco un *buffer* adicional de capital de hasta un 2% de los activos ponderados por riesgo. Un último colchón sistémico o macroprudencial, este de carácter colectivo o por sectores de entidades, puede ser establecido por el Banco de España, para prevenir o evitar los riesgos sistémicos o macroprudenciales no cíclicos a largo plazo.

4. El último clavo en el cajón de las exigencias de capital es el de los requerimientos ligados al proceso de resolución de entidades bancarias. Su objetivo es que sirvan de colchón para absorber potenciales pérdidas y permitan mantener las funciones

críticas de una entidad no viable sin que haya necesidad de recurrir a fondos públicos. Las exigencias que hay sobre la mesa son dos: el Requerimiento Mínimo de Fondos Propios y Pasivos Elegibles (MREL, por sus siglas en inglés) y la Capacidad Total para la Absorción de Pérdidas (TLAC, por sus siglas en inglés). Ambos colchones (de capital y de pasivos susceptibles de convertirse en capital) son parecidos, pero su perímetro de aplicación es diferente. El MREL es un requerimiento establecido por la Directiva europea de Recuperación y Resolución Bancaria, y su ámbito se circunscribe por tanto a las entidades europeas. El TLAC, en cambio, es una iniciativa del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) dirigida a los 30 bancos considerados de importancia sistémica global. También hay algunas diferencias de concepto y definición entre ambos. El TLAC, por ejemplo, es un mínimo global, mientras el MREL se exige banco a banco en función de su plan de resolución. La cuantía de estos requerimientos está todavía en fase de discusión, pero se presupone que será elevada, toda vez que ha de garantizar no solo que se compensan las pérdidas sino que se genere capital nuevo en un volumen suficiente para que el banco pueda seguir operando y mantenerse en el mercado. En el caso del TLAC, la horquilla que se maneja es de entre el 16% y el 18% de los activos ponderados por riesgo, si bien en esa ratio no se computa solo el capital básico de mayor calidad sino otros tipos de instrumentos, como la deuda senior o la subordinada, que tienen un coste mayor para las entidades y por tanto perjudican sus márgenes.

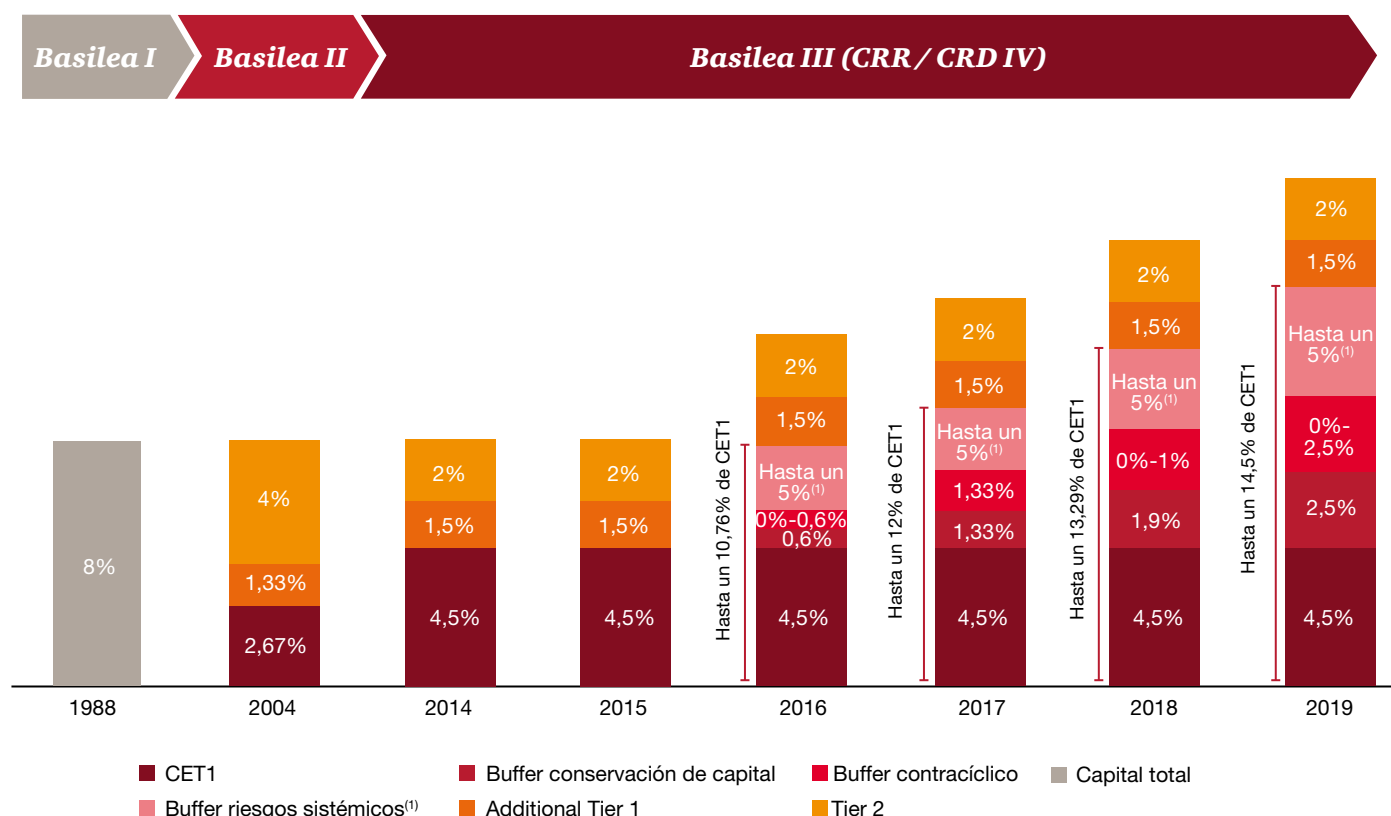
El resultado de todo ello es una densa red de seguridad para la banca europea. Según la Federación Bancaria Europea, hasta la fecha la aplicación de la Directiva y el Reglamento de Requerimientos de Capital ha multiplicado por tres el promedio de las exigencias de capital.

Reguladores y supervisores dormirán tranquilos porque el despliegue de barreras defensivas probablemente amortiguará el impacto del próximo *shock* financiero y limitará o evitará el recurso a los fondos públicos, aunque todo dependerá de la naturaleza de la crisis (como decía un general alemán, “no hay estrategia que resista el primer choque con el enemigo).

Pero las instituciones financieras se sienten abrumadas por la avalancha de requerimientos, que les obliga a detraer importantes recursos económicos y de gestión para fortalecer sus estructuras de

capital, en un momento en que el modelo de negocio bancario tradicional está amenazado por los cambios tecnológicos y los bajos tipos de interés. El propio BCE se ha mostrado comprensivo con la preocupación de los bancos y ha defendido en el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria que ha llegado el momento de frenar el incremento continuo de las exigencias de capital. En esa línea, la presidenta del Consejo de Supervisión del MUS, Danièle Nouy, ha declarado públicamente que los bancos no pueden perseguir un objetivo móvil sino que deben saber a qué requerimientos han de atenerse.

Figura 5.
Evolución de los requerimientos regulatorios de capital (Pilar I)



⁽¹⁾ Para el cálculo de los requerimientos de capital de los buffer sistémicos (G-SIIs, O-SIIs y Contra Riesgos Sistémicos), salvo excepciones solo se cuenta el mayor de ellos.

* S-GIIs: *Global systemically important institutions*. Son instituciones de importancia sistémica global.

* O-SIIs: *Other systemically important institutions*. Son las instituciones sistémicas a nivel nacional.

Fuente: PwC.

La decisión de capital, paso a paso

La decisión de capital se enmarca dentro del Proceso Supervisor de Evaluación y Revisión (SREP, por sus siglas en inglés), un procedimiento homogéneo de supervisión bancaria que se realiza cada año en el marco de la Unión Bancaria y que se ha llevado por primera vez a cabo en 2015.

El SREP es un mecanismo de análisis segmentado en cuatro bloques: el modelo de negocio, la gobernanza y el control interno, el riesgo de capital y el riesgo de liquidez. A cada uno de esos bloques, que a su vez se subdividen en indicadores cuantitativos y cualitativos, se les asigna una calificación o *score* de entre uno y cuatro, siendo el uno el nivel más bajo de riesgo y el cuatro el más alto. El banco recibe también una calificación global, que coincide con la media de las puntuaciones de los bloques, puesto que cada una de ellas pondera un 25% en el *score* general. Es

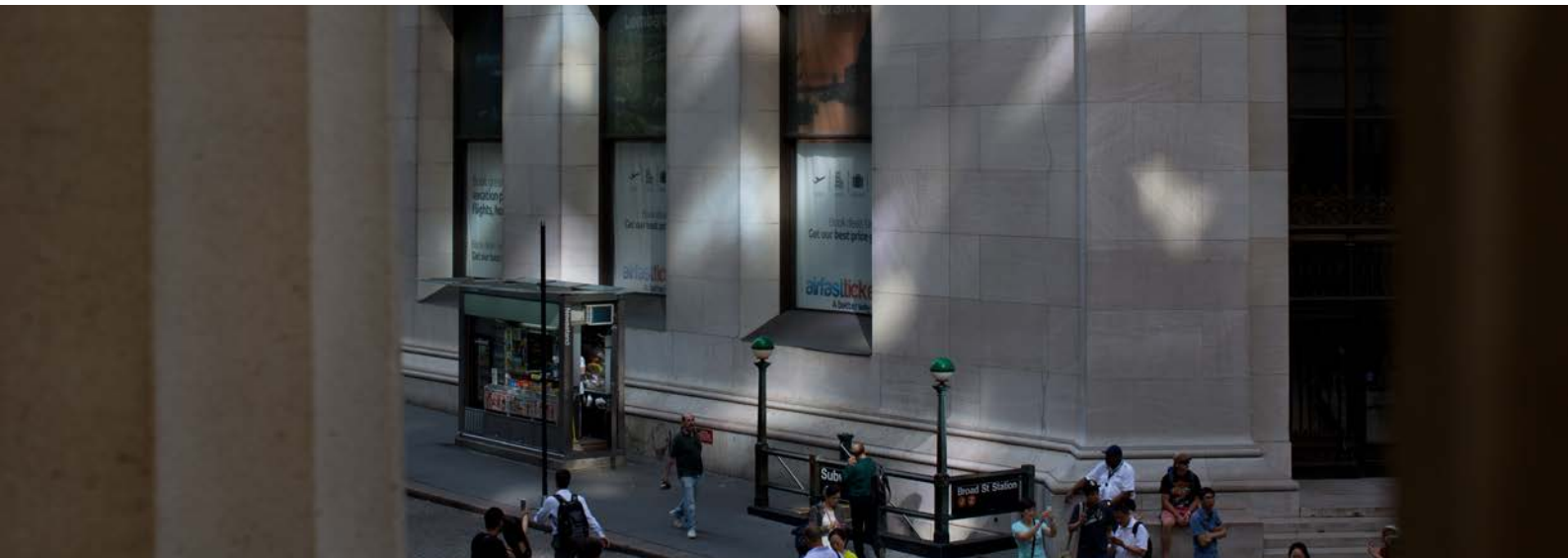
esa nota global la que sirve de referencia para establecer el requerimiento de capital del examen supervisor, específico para esa entidad, y que se añade a los mínimos de Basilea.

Supongamos por ejemplo que un banco tiene un *score* global de 2 (es decir, una puntuación que refleja un riesgo moderado) y que como consecuencia de ello se le asigna a un requerimiento prudencial del 3% de capital CET1 (el de mayor calidad) sobre los activos ponderados por riesgo. Eso significa que la exigencia para esa entidad se situaría en el 10%, ya que al 3% hay que sumar el 4,5% del mínimo general y el 2,5% del colchón de conservación.

El resultado de todo este proceso de revisión se sintetiza en una comunicación escrita, firmada por el presidente del BCE, Mario Draghi, que se envía a cada una de las entidades

bancarias directamente supervisadas. La carta contiene las conclusiones de la revisión (incluyendo no solo los aspectos en los que hay que mejorar, sino también los elementos positivos), con referencia a los riesgos existentes y las coberturas previstas. Además, en esa carta, y esto es lo más importante, se comunica el requerimiento prudencial, es decir, el suplemento de capital básico (CET1) derivado del examen supervisor y que hay que añadir a la ratio mínima (4,5% CET1) y al colchón de conservación (2,5%, también CET1) establecidos en los acuerdos de Basilea e incorporados a la normativa europea. Tras recibir esta información, los bancos tienen dos semanas para contestar y realizar las alegaciones que consideren oportunas. El BCE recomienda a las entidades que preserven la confidencialidad de la comunicación y no difundan los requerimientos que se establecen en ella.





Los activos fiscales y otros debates entre países

La discusión sobre los requerimientos de capital salpica a los intereses nacionales y genera enfrentamientos entre países que cuestionan la homogeneidad de la Unión Bancaria. Para poner orden en este debate y avanzar en el proceso de armonización, el BCE publicó el 11 de noviembre un proyecto de reglamento sobre las discrecionalidades nacionales. En el documento, que en el momento de redactar este informe está en fase de consulta, se hacen propuestas para armonizar 24 de las 150 discrecionalidades nacionales identificadas por el supervisor. Entre ellas, alguna de las más controvertidas, es el caso, por ejemplo, de los denominados Activos Fiscales Diferidos (DTA, por sus siglas en inglés). Estos activos se generan cuando se registran pérdidas en un período y pueden compensarse, en parte, en ejercicios posteriores, constituyendo por lo tanto un crédito fiscal. La normativa internacional de solvencia exige que los DTA de la banca se deduzcan, a efectos del cómputo de capital, de los recursos propios, ya que no está garantizado que mantengan su valor en caso de que la entidad entre en dificultades. Sin embargo, las legislaciones nacionales de algunos países, como es el caso de España,

permiten que esos activos sean considerados capital, lo cual hace posible que las entidades beneficiadas tengan ratios de solvencia más altas. Los DTA tienen importancia sobre todo en bancos de países del sur de Europa, como España, Italia, Grecia y Portugal.

El proyecto del reglamento del BCE lo que propone sobre los DTA es acortar el calendario de aplicación de deducciones por rendimientos futuros, de tal manera que a partir del 1 de enero de 2019 dichos activos deben deducirse íntegramente de los recursos propios.

En el caso de España, los problemas derivados del tratamiento fiscal de los DTA garantizados por el Estado se han resuelto a través de una reforma del Impuesto de Sociedades incluida en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado de 2016. La medida establece que parte de los DTA generados antes del 1 de enero de 2016 (28.000 millones sobre un total de 40.000 millones) se mantendrán en el futuro, y por tanto podrán seguir siendo computados como capital, si bien los bancos beneficiarios habrán de abonar una prestación anual en función de lo que

hayan pagado en el Impuesto sobre Sociedades. Según estimaciones del mercado, ese canon para el sector bancario español supone alrededor de 420 millones anuales, que es una cantidad inferior a la que tendrían que desembolsar por emitir los 28.000 millones de capital equivalente. Los DTA que se creen a partir de ahora se garantizarán con condiciones. La reforma cuenta con el apoyo de la Comisión Europea y del BCE.

Si los DTA benefician a los países del sur de Europa, otros privilegios favorecen a los socios del centro y el norte de la Unión Europea. Es el caso del controvertido Compromiso Danés, denominado así porque fue firmado bajo la presidencia de Dinamarca en 2012, que permite a los bancos con filiales aseguradoras beneficiarse de un tratamiento favorable en el cálculo de las ratios de capital. Esta excepción, que bonifica más a conglomerados franceses (sobre todo), belgas y finlandeses, es respetada en el proyecto de reglamento del BCE, lo cual supone que sus defensores han ganado la primera batalla. Sin embargo, hay presiones internas y externas para que se elimine.

Gobernanza

Por ejemplo y mirando a los demás

La gobernanza de los bancos europeos es uno de los temas centrales de las nuevas prácticas de supervisión y el MUS ha dedicado grandes esfuerzos a generar criterios comunes y homogéneos que sirvan de guía a las entidades para gestionar y organizarse mejor. El principio que inspira estas actuaciones es que los bancos bien gobernados (es decir, aquellos que tienen los niveles adecuados de autoridad, responsabilidad, rendición de cuentas y mecanismos de control) facilitan la tarea del supervisor e incluso hacen menos necesaria su intervención. El objetivo final no es imponer un único modelo de gobernanza en los bancos europeos, sino promover líneas de actuación eficaces en la materia.

Con esta idea motriz, a lo largo de 2015 la autoridad supervisora ha realizado una revisión temática de la gobernanza y el apetito al riesgo, basada en inspecciones específicas en la mayoría de las 123 entidades de las que es directamente responsable, con el fin de recabar exhaustiva información sobre la situación en la industria financiera europea, identificar las mejores prácticas y procurar su puesta en común.

La revisión, que ha sido realizada por los equipos conjuntos de supervisión (en inglés, *Joint Supervisory Teams*, o JSTs) y en algún caso por la Dirección General IV, ha permitido profundizar en el

conocimiento de múltiples aspectos del gobierno de las entidades, como el proceso de toma de decisiones, la calidad del debate interno, el flujo de la información, los incentivos de los directivos o la cultura del riesgo.

Las conclusiones del trabajo han facilitado el examen supervisor (el llamado Proceso de Revisión y Evaluación de la Supervisión), uno de cuyos bloques de análisis es precisamente la gobernanza. Además, han servido de base para realizar recomendaciones específicas a las entidades. En un documento escrito similar al remitido por el supervisor para comunicar la decisión de capital, los bancos europeos están recibiendo instrucciones concretas para mejorar sus prácticas de gobernanza.

El enfoque que inspira estas directrices está basado en la idea de que deben ser los altos directivos (los miembros del Consejo de Administración y los ejecutivos de primera línea) los que marquen el tono de la cultura de gobernanza (en inglés, *tone from the top*) y sirvan de ejemplo al resto de la organización. Los líderes de las instituciones financieras deben promover y monitorizar las mejores prácticas corporativas, basadas en los principios de integridad, cumplimiento de las reglas y corrección inmediata de las desviaciones de conducta.

Regulación blanda

Otra de las singularidades de estos preceptos es que, al contrario que lo demás aspectos de las prácticas supervisoras, en muchos casos no están apoyadas normativamente, sino que son recomendaciones, normalmente emanadas del Consejo de Estabilidad Financiera o de los Acuerdos de Basilea. Se trata por tanto de una regulación blanda, aunque no por ello menos rigurosa, basada más en lo que se denomina la expectativa supervisora (“esto es lo que el supervisor espera que hagas”, es el mensaje a las entidades) que en un marco legal de exigencia obligatoria. De acuerdo con este enfoque, una de las referencias clave para saber qué hacer en materia de gobernanza es mirar alrededor y comparar con las prácticas más avanzadas de otros bancos de similares características (en inglés, *peer group*).

En este nuevo campo de juego, la autoridad supervisora tiene amplios poderes y los ejerce de una manera muy activa, hasta el punto de generar un fuerte debate sobre su intervención en aspectos de la gestión de las entidades que hasta ahora estaban considerados de exclusiva competencia de sus gestores. Especialmente controvertida es la asistencia puntual, sin voz y sin voto, de representantes de la autoridad supervisora a reuniones del Consejo de Administración y de sus comisiones consultivas (como las de Auditoría o de

Retribuciones). Esta práctica ha despertado sospechas de intrusismo en la industria bancaria europea. La polémica ha generado incluso un debate interno en el BCE sobre la necesidad de llevar tan lejos los mecanismos de control.

Estos son los ejes fundamentales de la revisión de la gobernanza que está llevando a cabo el MUS:

1. **Atención prioritaria a la composición y funciones del Consejo de Administración** y de otros órganos de gobierno. La regla básica para los nombramientos de responsabilidad es lo que se denomina en inglés *fit and proper* (apto y apropiado), ya que se exige que los consejeros y otros cargos directivos tengan un perfil idóneo para el puesto, es decir, que estén preparados, formados y capacitados para ejercerlo. Esta regla se refiere especialmente a los candidatos a nuevos nombramientos, que pueden ser investigados y entrevistados por el supervisor para comprobar su grado de idoneidad, pero también puede ser aplicada a los directivos ya nombrados. El MUS tiene asimismo la potestad de sugerir cambios en la estructura o las funciones de gobierno para reforzar determinadas áreas o especializaciones. En particular, el supervisor está interesado en que el banco garantice

el carácter independiente de los consejeros de los comités consultivos y que también asegure que su dedicación al cargo es suficiente. Con el fin de completar el análisis de los órganos de gobierno de una entidad, la autoridad supervisora también podría entrevistar a altos directivos salientes.

2. **Evaluación de la información al Consejo de Administración.**

La información que se suministra al Consejo debe ser de calidad y su flujo ha de ser gradual y proporcionado para que pueda cumplir sus funciones de forma eficaz. El supervisor quiere acabar con prácticas como el envío de un gran volumen de información a los consejeros sin tiempo material para analizarla. El examen de la calidad de la información se realiza a través del examen de las actas de las reuniones. Pero para que ese control sea efectivo, es necesario que las actas estén redactadas con un alto grado de precisión y detalle.

3. **Control de la calidad del debate.**

El MUS exige que en las reuniones del Consejo de Administración haya un debate adecuado de los temas que se discuten o aprueban y que los acuerdos se adopten de forma motivada y no por inercia, silencio o pasividad. En este sentido, la elaboración del orden del día de la reunión, que debe ser claro y comprehensivo, es clave para garantizar el intercambio de puntos de vista. Al igual que en el caso de la calidad de la información que se proporciona al Consejo, la revisión de las actas de las reuniones es considerada por el supervisor decisiva

para evaluar la calidad del debate. El supervisor también vigilará para que el intercambio de opiniones en las reuniones no sea impostado y enriquezca de forma genuina el proceso de la toma de decisiones de la entidad. El objetivo final es que el Consejo de Administración sea plural, equilibrado y proactivo en el establecimiento de la agenda del banco y no esté dirigido desde dentro.

4. **Garantía de un marco de apetito al riesgo adecuado.**

Es una herramienta estratégica para la buena gobernanza, porque involucra no solo al primer ejecutivo, al director financiero y al responsable de riesgos, que forman la primera línea de responsabilidad del área, sino a toda la organización. El marco de apetito al riesgo (RAF, por sus siglas en inglés) es un documento en el que el banco tiene que establecer de forma precisa sus objetivos y sus límites de riesgo. El seguimiento estricto de su cumplimiento es garantía de gestión activa del riesgo. El RAF se estructura en torno a un cuadro de mando de indicadores de solvencia, liquidez, rentabilidad, calidad de activos y otros riesgos (de crédito, operacional, de conducta, etc.) en el que se establecen procedimientos de control y difusión, límites y mecanismos de alerta para facilitar la toma anticipada de decisiones correctoras. El supervisor espera que las entidades actúen con valentía y diligencia y en el supuesto de que haya desviaciones o bien rectifiquen el RAF o bien adopten medidas voluntarias para remediar el problema, evitando en todo caso que el banco se deslice hacia situaciones en las que sea



preciso activar un plan de recuperación. Como prueba de la importancia que el marco de apetito al riesgo tiene y tendrá en el futuro, el supervisor valora positivamente que sea visado por una organización externa independiente. Sin embargo, el MUS es también consciente de que se trata de una herramienta a la que le falta rodaje, por lo que es previsible que en una primera fase evalúe su aplicación sin extremar el rigor.

Junto a estos ejes de revisión, uno de los objetivos de nuevo supervisor es que todos los bancos tengan un plan de sucesión para sus puestos clave. Esta idea es bastante novedosa en el sector financiero y tiene un respaldo normativo débil (hay referencias poco concretas al tema en recomendaciones del Comité de Basilea), pero forma parte de la agenda del MUS para mejorar las prácticas de gobierno corporativo. Lo que pretende el supervisor es que las entidades, ante cualquier eventualidad, dispongan de un programa estructurado de sustitución en los puestos estratégicos de la organización a distintos niveles: Consejo de

Administración, comisiones consultivas, alta dirección... En definitiva, utilizando una analogía deportiva, la autoridad supervisora quiere ver que en las entidades hay banquillo y que los profesionales de la segunda línea están preparados para saltar al terreno de juego en cualquier momento.

La expectativa inicial del supervisor es que el plan de sucesión personalice, es decir, que señale qué personas (con nombres y apellidos) serían los sustitutos en el supuesto de que se produzca un relevo. Esto debería ser así, al menos, en el caso de los cargos más importantes de la entidad. En el resto de niveles de responsabilidad, cuando no haya personas concretas asignadas a una función de alta dirección, el programa de sucesión sí debe hacer constar con toda claridad el perfil que se requiere para acceder a cada puesto. Con el plan en la mano, el MUS puede hacer un seguimiento más estrecho de la idoneidad de los nuevos cargos de responsabilidad y por ejemplo instar a que un determinado candidato complete su formación en un área concreta de gestión.

El control en la cocina

Otro cambio que se avecina es el de las estructuras de gestión y control del riesgo. La autoridad supervisora presta gran atención a que los procedimientos de gobierno interno de los bancos (lo que podríamos llamar la cocina) sean eficaces, desligando en la medida de lo posible las funciones de negocio de las de control, sobre todo en el caso del responsable del riesgos. Esta separación es clave para evitar la aparición de conflictos de interés, como ocurre por ejemplo cuando un directivo participa de la toma de decisiones (de las que puede depender incluso su retribución variable) y al mismo tiempo es responsable de su vigilancia.

El MUS también demanda que el reparto de las funciones y responsabilidades esté bien delimitado, y que al mismo tiempo haya una conexión entre las distintas áreas, de forma que se construya un marco sólido e integrado de control de riesgos.

Para conseguir este propósito, la opción que los principales organismos internacionales recomiendan a los bancos, y que se está imponiendo como una referencia *de facto*, es la implantación de las denominadas Tres Líneas de Defensa, un modelo con reminiscencias militares que fue mencionado por primera vez en un informe del Comité de Basilea sobre Supervisión Bancarias de 2011. Se trata de una distribución de funciones en diferentes niveles y con dependencia jerárquica independiente, cuyo objetivo es mantener a raya los riesgos de la entidad y garantizar la eficacia y consistencia del marco de gestión. Estas son las tres líneas del modelo:

1. **Gestión del riesgo.** Este frente inicial se corresponde con las funciones de la toma de decisiones y la gestión operativa de riesgo y constituye un primer dique de control. Típicamente, forman esta

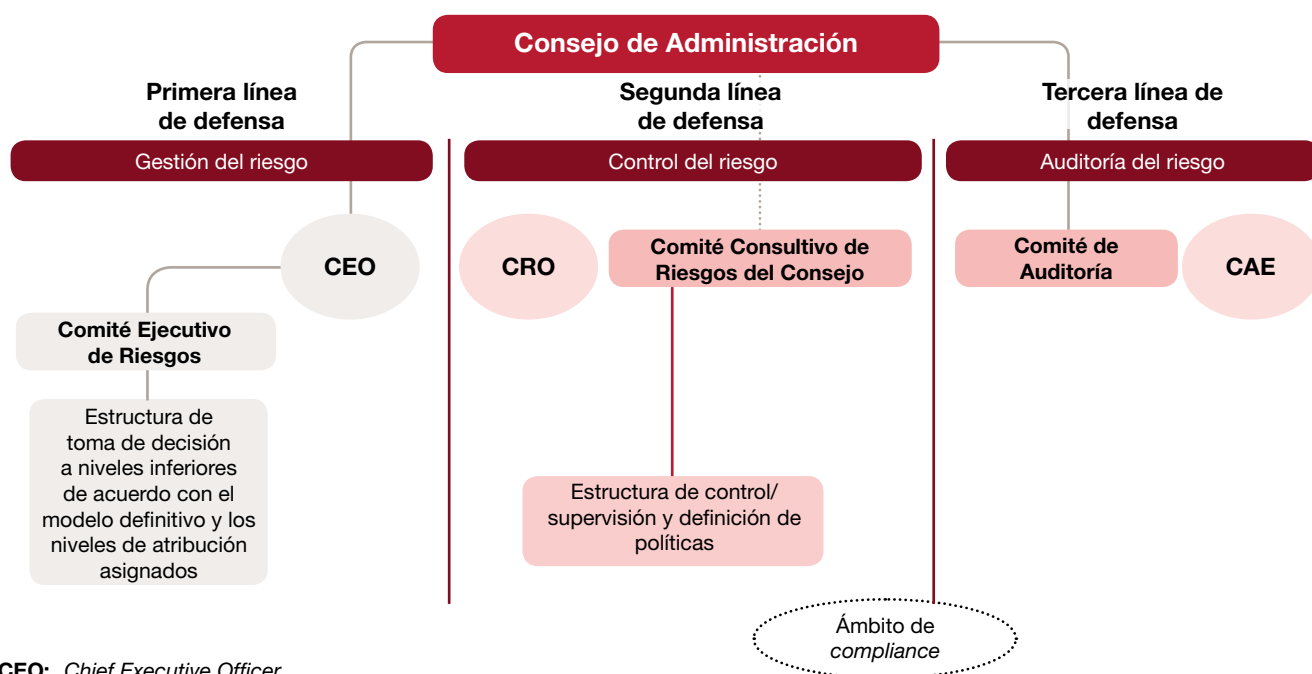
línea el presidente, el primer ejecutivo y el Comité Ejecutivo de Riesgos, que es el máximo organismo responsable de la ejecución de la estrategia de riesgo definida por el Consejo de Administración.

2. **Control del riesgo.** La segunda línea de defensa realiza la definición de políticas generales relacionadas con el apetito y la tolerancia al riesgo. También abarca funciones de medición del riesgo para garantizar un adecuado control y para realizar la comunicación interna y externa. Orgánicamente se adscriben a esta línea el Comité de Supervisión de Riesgos, que preside el director responsable de riesgos, y el Comité Consultivo de Riesgos que asesora al Consejo de Administración y que idealmente debe estar presidido por un consejero no ejecutivo.

3. **Auditoría interna del riesgo.** Es la retaguardia del modelo. Se corresponde con la función supervisora interna, cuyo objetivo es asegurar, mediante revisiones independientes, la efectividad de las dos primeras líneas de defensa, es decir, la gestión y control del riesgo. La responsabilidad es del director de Auditoría Interna y del Comité de Auditoría, órgano que revisa los controles financieros y de gestión del riesgo, evalúa la eficacia de la función de auditoría y vigila la integridad de los estados financieros de la entidad. El Comité de Auditoría asesora al Consejo de Administración y debe estar presidido por un consejero no ejecutivo.

La autoridad supervisora ha pedido a las entidades que avancen hacia un marco de gobierno interno similar al de las Tres Líneas de Defensa que asegure la adecuada distribución de funciones y responsabilidades, así como la independencia y la coordinación entre las mismas. En especial, el MUS está

Figura 6.
Un nuevo esquema de gobernanza para las entidades



CEO: Chief Executive Officer.
CRO: Chief Risk Officer.
CAE: Chief Audit Executive.

Fuente: PwC.

interesado en hacer ver a las instituciones financieras la importancia clave de la función de auditoría interna y la necesidad de que la doten de los recursos suficientes.

Sin embargo, el BCE también permitirá a las entidades, en especial a aquellas que han funcionado bien hasta la fecha, adaptar sus estructuras de modo gradual y con arreglo a su cultura y a su tipo de negocio. De esta forma, el modelo óptimo de gobierno interno sería un objetivo a medio y largo plazo.

Hacer lo que escribes, escribir lo que haces

Una de las reglas de oro que resume el enfoque del supervisor sobre la buena gobernanza de los bancos es que “hay que hacer lo que se escribe y escribir lo que se hace”. Aunque puedan parecer obviedades, ambas normas de comportamiento son básicas para desarrollar buenas prácticas de gobierno corporativo. Si haces lo que escribes (lo que sería el concepto antónimo de papel mojado), estás respetando tus propios compromisos y proyectas por tanto una imagen de solvencia y rigor. Al mismo tiempo, escribir lo que haces, sin camuflajes, vaguedades ni omisiones interesadas, es una señal de transparencia y de rendición de cuentas que garantiza la disciplina interna de la organización y aumenta la credibilidad de la institución financiera.

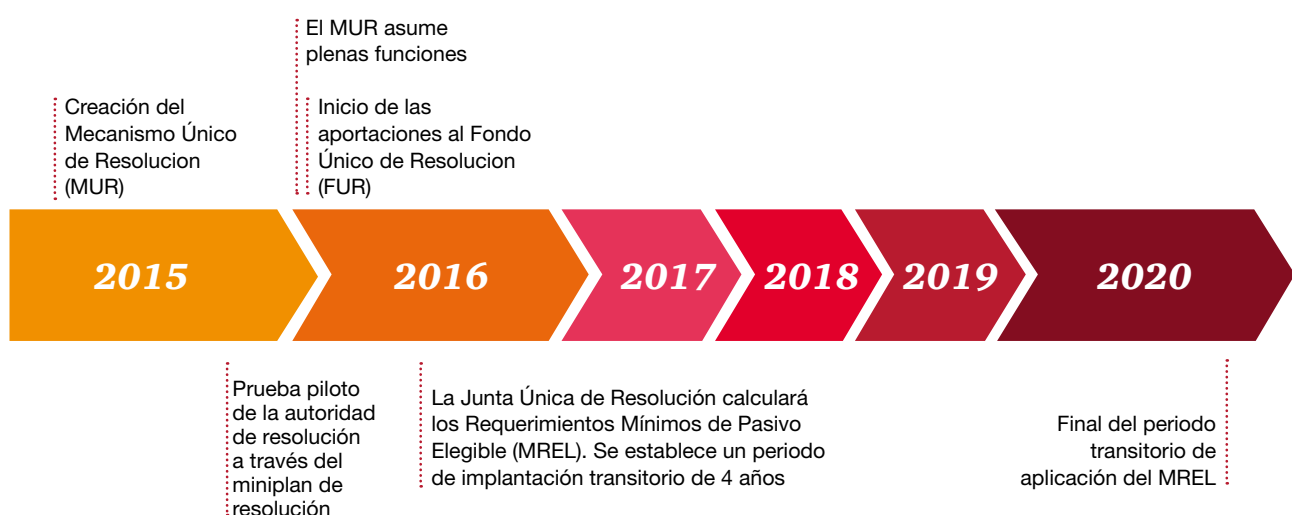
El mecanismo de resolución

Entre la cirugía y la autopsia

El Mecanismo Único de Resolución (MUR), que es el segundo e imprescindible pilar de la Unión Bancaria, ya ha echado a andar y desarrollará todas sus potencialidades a partir del 1 de enero de 2016. Esa es la fecha marcada para que empiece a funcionar formalmente y con plenos poderes la Junta Única de Resolución, que es el organismo central, y también para que se constituya el Fondo Único de Resolución, que se nutrirá progresivamente en ocho años de las aportaciones de los bancos hasta llegar a los 55.000 millones de euros.

Pero todo ese andamiaje operativo e institucional ya ha empezado a levantarse, especialmente en lo que respecta a los procesos de planificación y preparación. Las palancas fundamentales del MUR son los planes preventivos de recuperación o reestructuración (en inglés, *recovery plan*) y de resolución (*resolution plan*) para cada banco, de aplicación sucesiva y que deben ser elaborados de forma anticipada para que puedan ponerse en práctica cuando una entidad de crédito entre en dificultades. Veamos cuál es el grado de avance y desarrollo en ambos casos:

Figura 7.
Hoja de ruta del MUR



Fuente: PwC.

1. El plan de recuperación

(diagnóstico y cirugía). Es un programa ideado para asegurar que el banco salga adelante en situaciones de estrés grave (lo que podríamos llamar salvar los muebles). Para ello, la entidad de crédito tiene que desvelar todos los detalles de sus estructuras societarias, y anticipar qué medidas de cirugía habría que adoptar en caso de que se superen determinados umbrales de alarma para restaurar su viabilidad: ampliaciones de capital, venta de activos, supresión de dividendos, ajuste de costes, etc. El recovery plan es conducido por los gestores de la entidad, salvo que la autoridad supervisora, a la vista de la gravedad de los problemas del banco, active el denominado proceso de intervención temprana. En ese caso, los administradores pueden ser sustituidos a instancias del MUS.

Las entidades ya están trabajando en el plan de recuperación y en algunos casos tienen muy avanzada su elaboración. Los plazos legales para la entrega del plan no están claros (en algunas jurisdicciones todavía no hay mandato legal para hacerlo y en otras, como en España, se acaba de aprobar el desarrollo reglamentario). Sin embargo, con respaldo normativo o sin él lo cierto es que el supervisor está metiendo prisa a las entidades para que los terminen rápidamente, ya que quiere revisarlo antes de entregarlo a la

El plan de recuperación, un *striptease* ante el supervisor

El plan de recuperación es un ejercicio extremo de transparencia ante el supervisor que se estructura en cinco bloques fundamentales:

1. Descripción general de la entidad. Debe incluir las líneas centrales de negocio (es decir, aquellas cuya caída afectaría a los ingresos, el beneficio o el valor); las entidades legales (las que contribuyen significativamente a los resultados, las que pueden ser liquidadas sin grave perjuicio, las que tienen actividades comerciales o funciones económicas esenciales, las que prestan servicios compartidos críticos o las que soportan riesgos significativos para el banco) y las funciones económicas críticas (con un análisis del impacto interno y externo que tendría no realizarlas).
2. Indicadores de recuperación. Hay que determinar qué indicadores cuantitativos y cualitativos serán objeto de seguimiento en el plan y qué umbrales activarán las señales de alerta. Se establecen cuatro categorías de indicadores obligatorias (capital, liquidez, rentabilidad y calidad de activos) y dos opcionales (mercado y datos macroeconómicos). En este último caso su no inclusión debe ser debidamente justificada.
3. Escenarios. Permiten evaluar la realidad de la institución de crédito en una situación de estrés, así como el impacto de las medidas de remedio para encauzar el problema.
4. Medidas de recuperación. El plan debe describir las posibles actuaciones que permitirán generar capital y/o liquidez y facilitarán la viabilidad del banco.
5. Marco de gobernanza. Es necesario precisar las directrices, procesos, funciones y responsabilidades en el seguimiento y ejecución del plan de recuperación, con el fin de garantizar su integración en el marco de gobernanza de la entidad. Asimismo, hay que incluir un plan de actuación para gestionar la comunicación interna y externa de la situación de crisis.

autoridad de resolución, que está empezando a hacer su trabajo y que necesita esa información para comenzar a preparar el plan de resolución de cada banco (ver información en este mismo capítulo).

Con el plan de recuperación en la mano, el BCE también tendrá una base de conocimiento suficiente para hacer recomendaciones a los bancos e instarles a implementarlas en 2016, ya que el plan debe ser actualizado anualmente.

2. El plan de resolución (la autopsia). Es la segunda fase del engranaje y sirve para anticipar las decisiones que habrán de tomarse después de que se hayan adoptado sin éxito otras medidas de reestructuración o intervención y se considere que el banco afectado no es viable. Es una especie de autopsia de la entidad que sirve para identificar qué partes u órganos de la misma son críticos para su funcionamiento y deben ser salvados para evitar el impacto negativo en el sistema financiero y mitigar el recurso a los fondos públicos. En el caso de que se activara el plan, los gestores del banco quedarían apartados de sus funciones, que pasarían a ser desempeñadas por la autoridad de resolución.

El plan de resolución es un documento que correspondería hacer a la autoridad de resolución, pero el trabajo es de gran complejidad y se ha preferido que sean los bancos los que lo elaboren, por supuesto bajo el control del MUR.

Los primeros trabajos del plan de resolución ya están en marcha, porque la autoridad de resolución pretende hacer una prueba piloto o miniplan a lo largo del último trimestre de 2015, en la que deben participar, con carácter general, tres

entidades por país. Para ello, examina el plan de recuperación de cada banco que previamente le ha remitido la autoridad de supervisión y empieza un proceso de diálogo con la entidad para elaborar el plan de resolución. Este procedimiento exprés (hay que tener en cuenta que en el último trimestre de 2015 se encabalgan las entregas del plan de recuperación y de resolución y algunas entidades tienen muy poco tiempo para hacer el trabajo) servirá de aprendizaje de cara al ejercicio de 2016, durante el cual todos los bancos de la eurozona deberán presentar su plan de resolución.

El plan de resolución ha de tener dos componentes principales:

- Una estrategia de resolución. El plan ha de establecer la estrategia para resolver la entidad, eligiendo las herramientas disponibles, que no son excluyentes:
 - *Bail in*, o absorción de pérdidas por parte de los accionistas y acreedores. Esta opción es obligatoria y debe emplearse siempre (sola o en combinación con otras), puesto que es la garantía principal para evitar en lo posible que el contribuyente acabe pagando las consecuencias de la crisis. Para que el *bail in* sea efectivo se impone un requerimiento de capital mínimo (MREL, por sus siglas en inglés) que asegura la existencia de un colchón de fondos suficiente para absorber la pérdidas (ver información en el capítulo 2 de este trabajo).
 - Venta de partes del banco.
 - Transferencia de negocios a una estructura temporal o banco puente.
 - Separación de activos sanos y tóxicos para crear un banco bueno y un banco malo.

Para analizar todos estos aspectos, la autoridad de resolución, cuya órgano central es la Junta Única de Resolución, necesita recabar de las entidades una cantidad ingente de información, que deberá ser suministrada a lo largo de 2016. Sin embargo, no se sabe exactamente el calendario de entregas.

En todo caso, en las dos experiencias recientes de bancos europeos no viables, el Espirito Santo y la Banca Privada d'Andorra, la estrategia de resolución adoptada por las autoridades nacionales ha sido dividir la entidad en un banco bueno y un banco malo, por lo que se puede considerar que hay una tendencia en esa dirección.

Otro aspecto importante a considerar es si la estrategia de resolución ordenada se realiza mediante el procedimiento de un único punto de entrada (en inglés, *single point of entry*) o de un múltiple punto de entrada (*multiple point of entry*). En el punto único solo la entidad matriz es situada en resolución, de acuerdo con la normativa de la jurisdicción en la que opera, y es por tanto un procedimiento adecuado para bancos centralizados y con conexiones muy fuertes entre las partes que dificultan una resolución independiente de las mismas. Esta es la opción preferida en los planes de resolución aprobados para los bancos de Estados Unidos. El punto múltiple, en cambio, aborda el proceso de resolución desde diferentes jurisdicciones, por lo que es más apropiado para bancos con estructuras modulares, en los que las filiales funcionan de forma autosuficiente y están sometidas a las regulaciones locales. Ese sería, en principio, el caso en España de Santander y BBVA.

- El segundo eje del plan de resolución es la identificación de las barreras al proceso de resolución. Este es un tema clave para las entidades, porque en función de las barreras que se determinen hay que adoptar ya medidas para eliminarlas y la mayor o menor complejidad de ese proceso de limpieza puede influir en el nivel del MREL, es decir, cuál es el colchón de capital y pasivos susceptibles de convertirse en capital, calculado sobre el total de los pasivos, que está obligado a tener el banco para asegurar la absorción interna de pérdidas.

Las barreras a la resolución pueden ser de diversos tipos: operativas (por ejemplo, que el sistema informático no esté preparado para activar el proceso), legales (se pueden presentar problemas de efectividad en los contratos por el cambio de personalidad jurídica), financieras (dificultades para el acceso a sistemas de compensación y liquidación), etc. A la vista de estos potenciales impedimentos, la autoridad de resolución puede requerir a la entidad de crédito que tome medidas para cambiar su estructura legal u operativa, que desinvierta en determinados activos, que limite algunas de sus actividades o que revise acuerdos intragrupo.

En consecuencia, la entidad ha de preparar un plan de acción que haga posible la implantación de tales medidas y en definitiva allane el camino para que en el futuro el hipotético proceso de resolución sea más fácil de llevar a cabo.

La elaboración del plan de resolución tiene un gran impacto potencial en las entidades. La autoridad de resolución puede dictar reformas de carácter estructural y, sobre todo, tiene la potestad de fijar el colchón del MREL, que en la práctica puede llegar casi a

duplicar los requerimientos de capital del banco. La lógica detrás de esta vuelta de tuerca es que si un banco es resuelto, y no liquidado, necesita un doble colchón de capital: para absorber las pérdidas y para seguir operando en sus funciones críticas con la confianza del mercado.

En definitiva, la autoridad de resolución tiene competencias que en

cierto sentido se asemejan a las del supervisor, aunque sus objetivos sean distintos, y puede por tanto llegar a considerarse una segunda autoridad supervisora. Los bancos deben ir acostumbrándose a esa doble policía de supervisión, un régimen de vigilancia que no tiene precedentes en el sistema financiero europeo, y que puede hacerles la vida más difícil.

Figura 8.
Instrumentos de resolución

A Ventas del negocio	B Banco puente	C Banco malo	D Recapitalización interna/ <i>bail-in</i>	E Ayudas públicas
<ul style="list-style-type: none"> • Cesión de activos y pasivos a una o varias entidades con el efecto de lograr la sucesión universal de la entidad en los contratos de préstamo, financiación, depósito, provisión de servicios, etc... • Sin recabar el consentimiento en las contrapartidas. • De difícil aplicación para las entidades sistémicas debido a la globalidad y al tamaño. • Opción de venta 1: Venta del negocio sano y liquidación ordenada de los activos restantes. • Opción de venta 2: Venta total. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia de los activos y pasivos a un banco de nueva creación de titularidad pública. • Los acreedores <i>senior</i>, <i>junior</i> y accionistas se mantienen financiando los activos malos en la estructura antigua, sujetos a la liquidación ordenada. • Se utilizaría cuando no fuese posible encontrar un comprador de forma inmediata para un banco. • Especialmente eficiente para casos en los que no es factible la aplicación del instrumento anterior, más aún si la crisis se produce por una situación de retirada súbita de liquidez. 	<ul style="list-style-type: none"> • Separación de los activos deteriorados, cediéndolos a un vehículo de gestión de activos (sin licencia bancaria), creado <i>ad hoc</i>. • La principal utilidad es cuando se quiere resolver una entidad vendiéndose la estructura jurídica original y no los activos y pasivos, pero a su vez se tiene que garantizar que los acreedores y accionistas contribuyan a los costes de la resolución. • Debe utilizarse necesariamente en conjunción con algún otro instrumento (carácter accesorio) 	<ul style="list-style-type: none"> • Se otorgan poderes a la autoridad de resolución para que rebaje el valor de la deuda o lleve a cabo una conversión en capital y así hacer partícipes a los acreedores de los costes de resolución. • Sería útil para reestructurar y resolver entidades sistémicas, dado que ninguna de las operaciones anteriores sería aplicable a este tipo de instituciones debido a su complejidad. • Se pretende mantener la misma unidad jurídica. • En caso de aplicación del <i>bail-in</i>, es necesario formular un plan de reestructuración. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados miembros podrán conceder ayudas públicas en estrecha cooperación con la autoridad de resolución. • Este instrumento se utilizará como último recurso, en conjunción con los instrumentos de resolución, y siempre que se haya alcanzado el punto de no viabilidad y se cumpla uno de los siguientes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> – Efectos para la inestabilidad financiera. – Interés público. • Las ayudas públicas son temporales y, básicamente, son dos: <ul style="list-style-type: none"> – Inyección de capital vía acciones o híbridos. – Nacionalización temporal.

Fuente: Actividad Bancaria Europea (EBA) *Guidelines on the sale of business tool* 2014.

*No obstante, los instrumentos no son excluyentes; la normativa faculta para la utilización de forma combinada de estos instrumentos para lograr una mayor flexibilidad.

Un ejemplo de MREL

La determinación en cada entidad del Requerimiento Mínimo para Pasivos Elegibles (MREL, por sus siglas en inglés) será realizada en 2016 por la Junta Única de Resolución. Su calibración depende de múltiples factores, como la estrategia de resolución o las barreras a la resolución, pero un ejemplo tipo de una entidad sistémica podría elevar el total de capital hasta un 22% de los activos totales, como se puede observar en el cuadro adjunto.

El impacto del MREL en la estructura de costes y de financiación de los bancos es de tal magnitud que la Autoridad Bancaria Europea ha propuesto un período transitorio de aplicación de cuatro años (hasta 2020) para suavizar sus repercusiones.

Capacidad de Absorción de Pérdidas (LAC)

Suponiendo la aplicación de un banco puente como herramienta de resolución con:

Necesidades de Recapitalización (RECAP)

Requerimientos de MREL (LAC + RECAP)

Hipótesis asumidas:

- 1 No se considera el mínimo del 20% de RWAs para SIBs locales.
- 2 No se contemplan requerimientos adicionales discrecionales del SRB (*Single Resolution Board*).
- 3 Buffer de conservación de capital contenido en el Pilar II.

Nivel de MREL

Concepto	Ejemplo 1	Ejemplo 2
1 Pilar I Basilea	8%	8%
2 Pilar II Basilea	1%	2%
3 Buffer sistémico	-	1%
LAC	9%	11%

Concepto	Ejemplo 1	Ejemplo 2
1 Pilar I Basilea	5,6%	8%
2 Pilar II Basilea	0,7%	2%
3 Buffer sistémico	-	1%
RECAP	6,3%	11%

15,3%

22%

España, la excepción híbrida

España optó en su día por un modelo de resolución híbrido, en el que se separan las competencias de la resolución ejecutiva, que son ejercidas por el Fondo de Resolución Ordenada Bancaria (FROB), dependiente del Ministerio de Economía, y las de resolución preventiva, que están asignadas al Banco de España. De esta manera, el FROB se encarga de ejecutar el plan de resolución de las entidades no viables, mientras que una unidad específica del banco central, separada jerárquica y funcionalmente de la supervisión, es la que elabora y aprueba el plan. Este modelo de reparto es único en la eurozona (el resto de los países decidieron, con algunas variantes y excepciones, situar la autoridad de

resolución en el supervisor), pero en los pocos meses que lleva en funcionamiento la coordinación ha ido razonablemente bien.

La gran ventaja de ese esquema híbrido respecto a la solución mayoritaria en el resto de los países es que soslaya en buena parte el potencial conflicto de interés que se produce cuando el banco central nacional asume todas las funciones de resolución, ya que en ese caso hay riesgo de solapamientos y fricciones con su competencia supervisora. La robustez del modelo podrá testarse en 2016, conforme avance el proceso de elaboración de los planes de reestructuración y de resolución, y su

prueba de fuego sería el supuesto hipotético de que algún banco entrase en dificultades y se activaran los mecanismos de resolución.

En todo caso, a partir del 1 de enero de 2016, cuando el MUR asuma plenas funciones, será esta institución europea la autoridad principal de resolución para las entidades consideradas significativas (el 90% del sistema financiero español), contando (eso sí) con la colaboración del Banco de España y del FROB en las fases preventiva y ejecutiva, respectivamente. Ambos organismos españoles solo tendrán desde esa fecha competencia directa de resolución sobre las entidades más pequeñas.

Los retos de futuro

Un terreno de juego que no esté inclinado hacia un lado

Los avances de la Unión Bancaria son, en muchos sentidos, sorprendentes por la velocidad, complejidad y profundidad de las reformas. En poco más de tres años (la decisión política se adoptó en junio de 2012), los países de la zona del euro disponen de un código normativo común, de un sistema único de supervisión ya en marcha, de un sistema también único de resolución (incluyendo un fondo de rescate de dotación progresiva) a punto de despegar e incluso de una normativa homogénea para los fondos de garantía de depósitos. Con sus imperfecciones, el resultado es un modelo coherente de regulación y supervisión del sistema financiero que intenta aprender de los errores detectados en la crisis financiera de 2007-2012 y ponerles remedio antes de que vuelvan a producirse.

Pero esto no es el fin de la historia. Los progresos, con ser muchos, necesitan ser asentados y complementados hasta alcanzar los tres grandes objetivos que son la razón de ser de la Unión Bancaria:

1. Romper el círculo vicioso que vincula a las entidades de crédito con el riesgo soberano.
2. Impedir que los contribuyentes vuelvan a pagar los costes de una crisis bancaria.
3. Normalizar el flujo de crédito a empresas y hogares.

¿Qué queda por hacer para avanzar hacia esos objetivos? Estas son las principales tareas pendientes:

- **Promover la igualdad de condiciones (armonizar, armonizar, armonizar).** El *level playing field* (campo de juego igualado) es uno de los mantras de la Unión Bancaria. El código normativo único, que es el conjunto de reglas que las instituciones europeas deben respetar para asegurar el cumplimiento homogéneo de los criterios de Basilea III, es un paso imprescindible en esa dirección. Sin embargo, todavía hay una importante margen de discrecionalidad para las actuaciones a nivel nacional, consagrado incluso en la Directiva y en el Reglamento de Requerimientos de Capital. El problema es que esa autonomía de decisión socava el marco de igualdad de reglas para todos.

El Mecanismo Único de Supervisión ha identificado 150 discrecionalidades específicas (desde discrepancias en las definiciones hasta excepciones a las reglas que tienen carácter permanente, pasando por periodos transitorios diversos) en las que los Estados tienen capacidad para matizar o alterar la normativa general. Para armonizar estas especificaciones, el BCE publicó en noviembre de 2015 un proyecto de reglamento que incluye

propuestas sobre 24 de las discrecionalidades nacionales.

En conjunto, la existencia de estas especificaciones nacionales siembra dudas sobre la homogeneidad del marco normativo y sobre la consistencia de los ejercicios de comparación de los niveles de capital, que hay que recordar que son una de las herramientas clave del nuevo sistema de supervisión. Como consecuencia de ello, las divergencias interfieren negativamente en la percepción que tienen los mercados y la opinión pública acerca de la solvencia del sistema bancario europeo.

Las diferencias entre países son especialmente controvertidas en los casos de los Activos Fiscales Diferidos (DTA, por sus siglas en inglés) y el Compromiso Danés (ver información en el capítulo 2 de este trabajo). Incluso el proceso de armonización de los fondos nacionales de garantía de depósitos, aunque positivo en un área especialmente sensible, deja un amplio margen a la discrecionalidad nacional y también hay un cierto debate sobre la necesidad de limitar esa autonomía de los reguladores de los países.

Otras discrepancias que también afectan a la uniformidad del terreno de juego, y sobre todo a la confianza

en los ratios de capital, son las relativas a los modelos internos de exposición al riesgo de crédito (en inglés, Internal Rating Based, o IRB). Estos modelos tienen un marco de aplicación muy flexible en aspectos como la definición y las repercusiones del impago, que son críticos para determinar el nivel de activos ponderados por riesgo del banco, y por tanto también para establecer sus requerimientos de capital (ver más información en el capítulo 1 de este informe).

Al margen del capital, también hay una considerable heterogeneidad normativa en la definición de la tasa de morosidad (algunos países consideran morosos los riesgos impagados a los 90 días, mientras que otros esperan a los 120 días), de las refinanciaciones o *forbearance* (más estricta en algún país del sur que en los del norte) y en las provisiones por insolvencias (la mayoría de los países aplican la denominada NIC 39, una norma internacional de contabilidad, pero hay especificidades nacionales). Se espera que estas desigualdades (¿todas?) desaparezcan en 2018, con la aplicación de la IFRS 9, pero aún quedan dos años de fricciones.

- **Coordinar los centros de decisión (tú en Fráncfort, yo en Bruselas).** La separación de las funciones de supervisión y de



resolución es uno de los ejes sobre los que pivota la Unión Bancaria. La existencia de dos mecanismos diferentes (el MUS, con sede en Fráncfort, y el MUR, situado en Bruselas), que además tienen autonomía funcional y jerárquica, es una garantía de independencia de criterio y de eficacia.

Ese modelo requiere, sin embargo, un ejercicio muy preciso de coordinación en determinados aspectos porque parte del trabajo de ambas autoridades se integra en un engranaje común (ver información en el capítulo 4 de este trabajo). En efecto, la elaboración del plan de recuperación de las entidades está dirigida y visada por la autoridad de supervisión, pero a su vez ésta ha de trasladar esa información al MUR, que en base a ella, y dentro de su función preventiva, dará su visto bueno al plan de resolución y además tiene amplias potestades para reclamar de cada banco la adopción de medidas estructurales.

De hecho, la Junta Única de Resolución, en colaboración con las autoridades nacionales de resolución,

es la que decidirá a partir del 1 de enero de 2016 el nivel de MREL (un indicador clave en el nuevo mapa de los requerimientos de capital) de cada institución de crédito, convirtiéndose de facto en una especie de segundo supervisor. En sentido inverso, la autoridad de supervisión también tiene ciertas competencias durante la fase de ejecución del plan de resolución. Este cruce de funciones puede producir solapamientos o conflictos que habrán de ser resueltos con mano izquierda y una cierta generosidad institucional por ambas partes, que habrán de encontrar su espacio vital dentro de un proceso de convivencia que se adivina complejo. Algunos expertos señalan incluso que en el diseño de la Unión Bancaria se echa en falta algún mecanismo de mediación que permita dirimir las eventuales disputas entre las autoridades de supervisión y de resolución.

El temor de los bancos europeos es que este encaje institucional se traduzca en una mayor demanda de información e incluso en una duplicación de las obligaciones de



reporting, al margen del incremento de los requerimientos de capital que para ellos supone el doble enfoque supervisión-resolución.

- **Completar el proceso (el caballo y el carro, o al revés).**

La arquitectura institucional y operativa de la Unión Bancaria necesita rodaje, especialmente en el sistema de resolución, pero más allá de ese imprescindible proceso de asentamiento para completar el proceso hay que tomar decisiones que tienen un alto componente político. El denominado *Informe de los cinco presidentes*, suscrito en junio de 2015 por los responsables de la Comisión Europea, el Eurogrupo, el Banco Central Europeo, la Cumbre del Euro y el Parlamento Europeo, identifica con claridad los temas pendientes.

El informe hace una serie de recomendaciones para profundizar en la Unión Económica y Monetaria, y en lo que se refiere a la Unión Bancaria destaca sobre todo la necesidad de crear un Sistema Europeo de Garantías de Depósito, que es el tercer pilar (junto a la

supervisión y la resolución únicas) del proyecto original. Los cinco presidentes consideran que el sistema actual de fondos de garantías nacionales, aunque está sometido a criterios armonizados de financiación y funcionamiento, es vulnerable a situaciones locales de tensión bancaria. Sugieren por ello formalizar una garantía común, financiada *ex ante* por las propias entidades, que permita afrontar mejor eventuales crisis futuras.

Esta es una demanda recurrente que se ha traducido en la elaboración de un proyecto concreto por parte de la Comisión Europea. A finales de noviembre de 2015, la Comisión propuso un plan progresivo en tres fases (reaseguro de los fondos de garantía nacionales, coseguro y sistema único) que habría de culminar en 2024. La iniciativa tropieza sin embargo con la oposición de un grupo de países, con Alemania a la cabeza, a mutualizar los fondos de garantía de depósitos nacionales. Su tesis es que no se puede avanzar hacia un sistema común hasta que no estén plenamente implementadas las medidas de

estabilidad financiera, en especial el Mecanismo Único de Resolución. Lo ha dicho gráficamente el ministro alemán de Finanzas, Wolfgang Schäuble: “Iniciar ese debate sería como poner el carro delante del caballo”. Las suspicacias hacia un fondo común de garantías de depósitos tienen también un trasfondo político, ya que en algunos países la crisis bancaria ha aumentado el nivel de desconfianza de la opinión pública ante cualquier iniciativa que suponga una mutualización de recursos, es decir una eventual transferencia de rentas hacia los países con sistemas financieros más frágiles. Por ello, probablemente será más fácil abordar la sustitución de los fondos nacionales por un sistema europeo cuando la industria financiera sea más estable y la economía europea recobre su ritmo de crecimiento.

Otra de las insuficiencias que señala el *Informe de los cinco presidentes* es el procedimiento de recapitalización directa de los bancos a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Este instrumento puede activarse como red de seguridad en el caso de que el Fondo Único de Resolución (que hay que recordar solo estará completamente dotado en 2024) no baste para afrontar una eventual crisis bancaria sistémica. Sin embargo, el MEDE solo puede utilizarse en casos y circunstancias muy concretas. Además, han de ser los países los que pidan ayuda para después inyectar el dinero en las entidades de crédito en dificultades, lo cual contraría el objetivo de separar el riesgo bancario del riesgo soberano. Por ello, sería conveniente simplificar el acceso al mecanismo de recapitalización indirecta de los bancos y revisar el procedimiento de concesión del rescate para fomentar la confianza de los depositantes.

Otro tema que hay encima de la mesa es el de la exposición de las entidades

al riesgo soberano. Algunos bancos europeos mantienen en sus carteras un elevado volumen de activos en deuda pública del propio país, lo cual refuerza el vínculo de transmisión entre el riesgo soberano y el de la propia entidad de crédito. La Comisión Europea planteó en noviembre de 2015 limitar la exposición de los bancos a determinada deuda pública para diversificar riesgos.

- **Evitar la discriminación (o todos moros o todos cristianos).** Conforme se consolidan las nuevas prácticas de regulación, supervisión y resolución en la Unión Bancaria, con el correspondiente endurecimiento de las exigencias de capital, más evidente resulta la discriminación entre el sistema bancario formal, que está sometido a fuertes restricciones, y la denominada banca en la sombra. Un ejemplo: las inversiones en tecnología son un intangible que consume capital para una entidad de crédito, mientras que no lo hace en una compañía no financiera, aunque pueda tener actividad en negocios tradicionalmente relacionados con la banca.

Esta diferencia de trato (y de costes) es un agravio que tiene consecuencias negativas para la rentabilidad del sistema financiero europeo, ya de por sí limitada por las secuelas de la crisis financiera, los bajos tipos de interés y las propias exigencias regulatorias. Además, la irrupción de la digitalización en el negocio bancario ha abierto las puertas a nuevos jugadores, que no necesitan apenas infraestructura para operar en determinados nichos de actividad, mientras que las tradicionales barreras de protección de las entidades de crédito, como la red de sucursales físicas o la cercanía al cliente, han perdido eficacia.

La solución a este problema de discriminación es compleja y desde luego desborda los límites de la Unión Bancaria. La banca en la sombra no forma parte de su perímetro de actuación y el debate se sitúa más en foros como el Consejo de Estabilidad Financiera o el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

Pero un primer paso para avanzar en la dirección correcta sería tomar conciencia de que la importancia sistémica de la banca en la sombra, cuyo volumen está estimado en más de 70 billones de dólares, exige una respuesta regulatoria por parte de las autoridades internacionales. La banca en la sombra diversifica las fuentes de financiación de las empresas y crea nuevos canales que facilitan la competencia. Contribuye por tanto al crecimiento de la economía, como también hacen otros nuevos entrantes en el mercado (caso de los iniciadores del proceso de pago) que, sin ser entidades en la sombra, aprovechan

los avances en tecnología para competir con la banca formal.

Sin embargo, desde el punto de la regulación y la supervisión, la actividad de la banca en la sombra lleva también aparejados una serie de riesgos. En particular, es vulnerable a los problemas de liquidez, tiene propensión al apalancamiento elevado y sobre todo tiende a crear interrelaciones explícitas o implícitas con el sistema financiero formal, lo cual genera problemas de contagio en las dos direcciones en situaciones de tensión financiera. Todo ello refuerza la tesis de que su actividad es sistémica y sugiere la necesidad de idear algún tipo de sistema de control que limite los riesgos, o incluso de que se establezcan requerimientos para todas aquellas entidades que operen en Europa. ¿Deberá estallar una crisis en el sector de la banca en la sombra para que las autoridades bancarias internacionales tomen cartas en el asunto?

La repatriación de poderes

La homogeneidad de las reglas del juego en la Unión Bancaria tropieza con las resistencias de algunos países, que no siempre están de acuerdo en ceder la capacidad de decisión a las nuevas autoridades de supervisión y resolución que la Unión Bancaria consagra. Un ejemplo de esta resistencia nacional es un proyecto de reforma de la ley bancaria en Alemania, elaborado para trasponer la legislación europea sobre resolución, que otorga poderes al Ministerio de Finanzas sobre planes de recuperación, gestión del riesgo y otros aspectos internos de los bancos en dificultades. En algunos casos, la aplicación de estas competencias puede realizarse sin ni siquiera consultar a la nueva autoridad supervisora.

El proyecto ha sido criticado por el BCE, que considera que se trata de una repatriación de poderes, lo cual choca contra el espíritu de la Unión Bancaria. Además, en algunos aspectos la futura normativa alemana se desvía, en su opinión, de las reglas europeas y contradice otras regulaciones nacionales. Ello puede llevar a la paradoja de que el supervisor, creado para homogeneizar la política europea, tenga que aplicar obligatoriamente en Alemania un código normativo distinto al de otros países, contribuyendo a la consolidación de un mosaico legislativo inconsistente.

Conclusiones y recomendaciones

El proyecto de la Unión Bancaria ha tomado velocidad de crucero. El nuevo sistema de supervisión está en marcha, ha superado el primer año de rodaje y ahora sus responsables se disponen a eliminar del terreno de juego normativo las discrecionalidades nacionales para que todos los bancos actúen bajo las mismas reglas. La autoridad de resolución (con el fondo de resolución debajo del brazo) también está preparada para empezar a funcionar a pleno rendimiento el 1 de enero de 2016, si bien lleva ya muchos meses haciendo trabajos previos.

Todos esos avances no ocultan que hay algunas cosas que se echan de menos o que simplemente no están ocurriendo como se preveía en un principio. ¿Qué pasa, por ejemplo, con las adquisiciones transfronterizas? Antes del inicio de la Unión Bancaria había una expectativa grande de que el nuevo régimen de autorizaciones, al trasladarse a Fráncfort, suprimiría las barreras nacionales y abriría la espita de las operaciones transfronterizas en el sector financiero. Sin embargo, nada de eso ha ocurrido. Y no por falta de entidades candidatas a ser compradas o absorbidas; las pruebas de estrés pusieron de manifiesto cuáles eran los bancos más vulnerables de Europa. La ausencia de operaciones hace pensar que, además de las facilidades administrativas, las fusiones y adquisiciones requieren una serie de condicionantes que no se están cumpliendo en estos momentos, como

una rentabilidad suficiente, un precio adecuado o unas expectativas de negocio favorables.

Otra cosa que se echa de menos es una calibración más fina de las necesidades de capital. Los resultados individuales del examen supervisor revelan que no hay mucha diferencia en las exigencias a los bancos saneados y a lo que no lo están tanto. De hecho, los bancos con menor perfil de riesgo, con rentabilidad más recurrente y con mayor diversificación geográfica no deberían tener niveles crecientes de requerimientos de capital. Si los bancos son rentables, sus decisiones de capital no deberían aumentar por encima de su generación orgánica de capital (resultados netos de dividendos y de incremento de activos ponderados por riesgo), porque de lo contrario se estaría condenando a bancos viables a realizar permanentes ampliaciones de capital. Un buen supervisor no es el que demanda más capital indefinidamente, sino el que es capaz de distinguir los bancos buenos de los que no lo son y actúa en consecuencia. Si no se discrimina la decisión de capital adecuadamente, la vuelta a la normalidad del flujo del crédito (y, por tanto, de la recuperación económica) se retrasará.

Aprendiendo sobre la marcha

En todo este proceso todos los agentes participantes están aprendiendo sobre la marcha. Aprenden los responsables de las nuevas instituciones de supervisión y de resolución, aprenden las autoridades

nacionales a lidiar con el nuevo modelo y aprenden también las entidades de crédito. La complejidad de la Unión Bancaria y la rapidez de su implantación les obligan a todos ellos a tener capacidad de asimilación y de reacción y en muchos casos a recurrir al método de la prueba y el error para seguir avanzando.

Sin embargo, de la (breve) experiencia acumulada, se pueden extraer ya algunas lecciones útiles para que los bancos puedan navegar con seguridad en las aguas inexploradas de la Unión Bancaria. Estas son algunas de las recomendaciones posibles:

- **Hay que gestionar de forma activa la nueva situación (estar en la pomada).** La Unión Bancaria es un reto para todas las entidades y no admite relajación. Los bancos deben estar muy atentos, tomar decisiones y anticiparse en lo posible a los nuevos acontecimientos. Ser reactivo e ir por detrás es la mejor manera de tener problemas. Hay que participar en todos los foros, estar presentes en los debates y creerse el proceso. Porque, sí, esto va en serio.
- **Es bueno explicarlo todo (el profesor es nuevo).** Las nuevas autoridades de supervisión y resolución no conocen al detalle las entidades, así que no hay que dar nada por sabido. Es necesario empezar de cero y ser muy didáctico para que entiendan la cultura y la forma de trabajar de cada banco. Tampoco hay que fiarse de la capacidad de los equipos de inspección o de revisión para conocer en profundidad a las entidades. En realidad, tienen que abarcar mucho y sus recursos son limitados.
- **Conviene discutir (el diálogo es cosa de dos).** Las nuevas autoridades mandan mucho, pero eso

no significa que tengan siempre razón. En muchos procedimientos hay margen para el debate y hay que aprovechar esos espacios de diálogo para defender con firmeza los propios criterios. Del intercambio de ideas surge el conocimiento mutuo, que es imprescindible en estas primeras fases de la Unión Bancaria.

- **Atención al idioma (fuera complejos).** El inglés es la *lingua franca* de la Unión Europea y obviamente también de la Unión Bancaria. Pero los bancos no deberían obsesionarse con emplear el inglés como idioma de trabajo en todos sus documentos e intervenciones. En algunos casos, su uso conduce a malentendidos e imprecisiones que conviene evitar. Países tan curtidos en la diplomacia europea como Alemania y Francia utilizan con cierta frecuencia sus propios lenguajes y cuando se expresan en inglés lo hacen como una cortesía y no como una obligación. El idioma propio puede ser utilizado también como una barrera de defensa en debates controvertidos.
- **Es importante creerse la gobernanza (o sea, la cultura del riesgo).** El nuevo modelo de gobernanza que propone el supervisor no es una lista de tareas que hay que rellenar sino un enfoque integral basado en la cultura del riesgo. Creerse esa filosofía e incrustarla en todos los niveles de la organización es fundamental para dar coherencia a las reformas que exigen las mejores prácticas de gobernanza.
- **Se debe actuar rápidamente sobre el capital (mejor anticiparse que llegar el último).** Los bancos tienen que tomar conciencia de la tendencia hacia el incremento de los

requerimientos de capital y decidir en consecuencia. Cuanto antes se cumplan los requerimientos, mejor, aunque hay un riesgo transitorio de que el esfuerzo para allegar más y mejor capital perjudique la rentabilidad de la entidad.

- **Hay que coordinarse con el mecanismo de resolución (ojo con la doble vigilancia).** La aparición en la escena de la nueva autoridad de resolución, cuyas funciones se suman a las de supervisión, y en algún caso pueden llegar a solaparse con ellas, exige de los bancos una coordinación muy precisa, tanto desde el punto de vista externo como interno. La entidad debe medir bien qué dar, a quién y en qué momento.

La Unión Bancaria es una gran aventura. El viaje, que enfrenta al sector financiero europeo con uno de los mayores desafíos en su historia reciente, ha entrado en su fase decisiva. Y como en las grandes sagas de la televisión: continuará.

Bibliografía

- Angeloni, Ignazio (2015). “Banking supervision and the SSM: five questions on which research can help”.
- Basel Committee on Banking Supervision (2014), Reducing excessive variability in banks’ regulatory capital ratios.
- Basel Committee on Banking Supervision (2015), Guidelines on Corporate governance principles for banks.
- Banco de España (2015), Informe de Estabilidad Financiera.
- Banco de España (2015), Circular n.º XX/2015, de XX de XXXX, del Banco de España, a las entidades de crédito, sobre supervisión y solvencia, que completa la adaptación del ordenamiento jurídico a la Directiva 2013/36/UE y al Reglamento (UE) n.º 575/2013.
- Bank of England (2015), TLAC and MREL: From design to implementation.
- BBVA (2015), BRRD transposition in Spain: a milestone in implementing an effective resolution regime.
- BBVA (2015), Banking Union: what remains to be done?
- BBVA (2015), The Banking Union and the Spanish Financial System.
- Board of Governors and the Federal Reserve System (2006), Enhancement to the System’s Off-site Bank Surveillance Program.
- Bruegel (2015), Firmer foundations for a stronger European Banking Union.
- Bruegel (2015), Europe’s radical Banking Union.
- Coene, Luc. (2015). “The future of regulation in Europe”
- Comisión Europea (2015), Realizar la Unión Económica y Monetaria europea.
- Cortes Generales (2014), Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.
- Cortes Generales (2015), Real Decreto Ley 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.
- Deutsche Bundesbank (2015), Capital requirements, the shadows and a level playing field—current challenges in financial regulation.
- Deutsche Bank (2015), Bank resolution: where are we now?
- Dickson, Julie. (2015). “The relevance of the supervision of behavior and culture to the SSM”.

- European Banking Authority (2011), Guidelines on Internal Governance (GL 44).
- European Banking Authority (2015), Guidelines on the application of the definition of default under Article 178 of Regulation (EU) 575/2013.
- European Banking Authority (2015), EU-wide Stress Test 2016.
- European Banking Authority (2015), Draft EBA Guidelines on limits on exposures to shadow banking entities which carry out banking activities outside a regulated framework under Article 395 para. 2 Regulation (EU) No. 575/2013.
- European Banking Federation (2015), EBF response to the European Commission consultation on the possible impact of CRR and CRD IV on bank financing of the economy.
- European Banking Federation (2015), EBF Preliminary view on Banking Union and deposit insurance.
- European Central Bank (2014), Guía de supervisión bancaria.
- European Central Bank (2015), What was the SSM's inaugural year like? Did you find any skeletons in the closet?
- European Commission (2015), Bank Supervision: Europe in global context.
- Financial Stability Board (2013), Principios para un Marco Efectivo de Apetito al Riesgo.
- Financial Stability Board (2015), 2015 update of the list of global systemically important banks (G-SIBs).
- Institute of International Finance, IIF WGOR Feedback in the "Three Lines of Defense" Model.
- Lautenschläger, Sabine. (2015). "One year of SSM".
- Ministerio de Economía y Competitividad y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015), El Gobierno modifica el tratamiento de los activos fiscales diferidos o DTA en el Impuesto de Sociedades.
- Nouy, Danièle. (2015). "European Banking Supervision: Levelling the playing field".
- Nouy, Danièle. (2015). Entrevista con Expansión.
- Nouy, Danièle. (2015). "European banking supervision after year one: what lies ahead?"

Informe del Centro del Sector Financiero de PwC e IE Business School

El Centro del Sector Financiero de PwC e IE Business School es una apuesta conjunta de ambas instituciones, que comienza en 2010, para crear un organismo de referencia en materia de divulgación e investigación financiera, que analice los retos que afrontan las entidades en España y en el mundo en su actual proceso de transformación. El centro es una institución única en España e independiente de las entidades de crédito.

Centro del Sector Financiero de PwC e IE Business School
c/ Castellón de la Plana, 8
28006 - Madrid