

LAS ENTIDADES FINANCIERAS SISTÉMICAS: LAS MEDIDAS ACORDADAS

Cristina Iglesias-Sarria y Fernando Vargas (*)

(*) Cristina Iglesias-Sarria y Fernando Vargas pertenecen a la Dirección General de Regulación y Estabilidad Financiera del Banco de España. Los autores quieren agradecer a Cecilia Lozano sus valiosos comentarios. El artículo es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente la opinión del Banco de España.

I can't get out at the door. I do wish I hadn't drunk quite so much [...] Alas! It was too late to wish that! [...] she went on growing [...] she put one arm out of the window, and one foot up the chimney, and said to herself "Now I can do no more, whatever happens. What WILL become of me?"

Alice in Wonderland. Lewis Carroll

Resumen

Este artículo es continuación del publicado por los mismos autores hace dos años (*Estabilidad Financiera*, n.º 18) sobre el tratamiento de las entidades sistémicas. Tras un pequeño recordatorio sobre la problemática de las entidades sistémicas y de los fundamentos de los distintos tipos de medidas para abordarla, se describen los trabajos ya acordados (entonces en germen) o en desarrollo en el ámbito internacional para las entidades sistémicas globales (G-SIB), centrados en una metodología para su identificación y en tres pilares para su tratamiento: exigir una mayor capacidad de absorción de pérdidas, disponer de instrumentos y mecanismos adecuados de resolución (a escala nacional y de entidad) y aplicar una supervisión más intensiva. Asimismo, describe el nuevo marco para las entidades sistémicas nacionales (D-SIB) y se mencionan brevemente algunas iniciativas «unilaterales» enfocadas a imponer limitaciones estructurales al negocio bancario. Se concluye con una valoración sobre los temas más controvertidos desde el punto de vista de los autores.

1 Introducción: riesgo sistémico y riesgo de entidades sistémicas

Desde el comienzo de la crisis financiera se han empleado en Europa importantes cantidades de fondos públicos en el rescate de entidades bancarias, con el fin de evitar el impacto sistémico que hubiera supuesto su caída. Dentro de la eurozona, el importe de estas ayudas alcanza los 279.000 millones de euros (3 % del PIB, llegando a superar en algún país el 6 % de su PIB); en el Reino Unido se han concedido ayudas por importe de 113.000 millones de libras (8 % del PIB). En Estados Unidos estas ayudas han superado los 360.000 millones (el 2,5 % del PIB).

Por otra parte, la eurozona, que supone el 71 % del PIB de la Unión Europea, está viviendo actualmente una crisis sistémica de proporciones y consecuencias desconocidas. Ambos fenómenos (rescate de entidades/crisis sistémica) están interrelacionados, pero son muy distintos.

Hace algo más de dos años, escribimos en estas páginas un artículo sobre este mismo tema: el tratamiento prudencial de las entidades sistémicas¹. Ya entonces señalábamos que la necesidad de adoptar medidas relacionadas con las entidades sistémicas, a raíz de la crisis financiera internacional, era un debate sustantivo, pero al que había que enmarcar en un contexto más amplio: no había que caer en el error de pensar que el mayor problema al que nos enfrentábamos era el de las entidades demasiado grandes para quebrar.

Comentábamos la diferencia entre una crisis sistémica y una crisis de entidades sistémicas. El conocido concepto «demasiado grande para quebrar» se extiende de forma natural a los conceptos «demasiado grande para gestionar» o «demasiado grande para supervisar». Pero la crisis financiera no ha derivado solo de (e impactado en) los grandes y complejos grupos o entidades financieras. Hay otro componente tan importante como el anterior: el concepto de entidades «demasiado numerosas para quebrar», derivado

¹ «Entidades financieras sistémicas: discusión de posibles medidas», *Estabilidad Financiera*, n.º 18 (mayo de 2010).

principalmente del riesgo de contagio y su extensión a magnitudes sistémicas. El caso español es una buena muestra de esto último.

Por otra parte, hay que señalar que, aunque el detonante de la crisis en la que ahora está sumida la eurozona fue la crisis financiera iniciada en 2007, esta acabó transmitiéndose y dando lugar a una crisis soberana, que a su vez repercute en las entidades financieras en general, dando lugar al círculo vicioso banca-soberano-banca, que los estamentos políticos están intentando romper.

No obstante, este artículo no va a tratar esta situación tan compleja, sino que viene a ser continuación del artículo anterior, completando la descripción de las medidas, entonces en germen y ahora acordadas, sobre las entidades financieras sistémicas, centrándose, como entonces, en las entidades bancarias; esto es, en los denominados SIB (*Systemically Important Banks*) en la jerga de los trabajos internacionales y documentos del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) y del Comité de Basilea (BCBS).

Para ello, tras un pequeño recordatorio sobre la problemática de las entidades sistémicas (el «por qué»), y de los fundamentos de los distintos tipos de medidas para abordarla (el «cómo»), la mayor parte de este artículo se dedicará a la descripción de los trabajos ya acordados o en desarrollo en el ámbito internacional, centrados básicamente en tres pilares: capital, resolución y supervisión. Además, se mencionarán brevemente algunas iniciativas «unilaterales» enfocadas a imponer limitaciones estructurales al negocio bancario, y se concluirá con una valoración sobre los temas más controvertidos desde nuestro punto de vista.

2 Breve descripción de la problemática y medidas de las entidades sistémicas

Las entidades sistémicas son aquellas cuya quiebra genera *riesgo sistémico*, impactando al sistema financiero en su conjunto y dañando finalmente a la economía real, debido a su tamaño, interconexiones y/o dificultad para sustituir los servicios que prestan.

2.1 PROBLEMAS DE LAS ENTIDADES SISTÉMICAS

Los problemas provocados por las entidades sistémicas son de sobra conocidos. Están relacionados con el hecho de que son demasiado grandes para gestionar, supervisar y, sobre todo, para dejarlas caer. El corolario es simple: el impacto (sistémico) de su quiebra es tal, que es menos costoso rescatarlas, con el consiguiente coste para los Gobiernos y sus ciudadanos.

La expectativa de rescate genera riesgo moral; no funcionan los incentivos y mecanismos de mercado para gestores, accionistas e inversores. De este modo se exagera el riesgo sistémico de las entidades consideradas sistémicas.

En efecto, las entidades sistémicas producen externalidades negativas, ya que no internalizan el coste de su quiebra y, por tanto, no tienen los mitigantes (gestión, capital) suficientes para reducir la probabilidad de quiebra a niveles «aceptables». Esto origina beneficios privados en vida y costes públicos en la quiebra.

2.2 SOLUCIONES: PROBABILIDAD DE QUIEBRA E IMPACTO DE ESTA

¿Cómo se puede impedir o, al menos, amortiguar la espiral descrita en el epígrafe anterior? Hay dos vías para ello: reducir la probabilidad de que un banco quiebre y reducir las consecuencias (costes) de esa quiebra (hasta el punto de que el rescate sea más costoso que la liquidación).

No obstante, hay que reconocer que la probabilidad de quiebra no será nunca nula, y que la posibilidad de «resolver» grandes entramados financieros de manera ordenada y barata

se antoja lejana. Por tanto, las medidas que se discuten a continuación mitigan el problema, pero sería muy comprometido afirmar que lo eliminan por completo.

No cabe duda de que las medidas regulatorias y supervisoras generales, diseñadas para el conjunto de entidades bancarias (sistémicas o no), tienen también un impacto positivo sobre la probabilidad y el coste de la quiebra de las entidades bancarias sistémicas. Esto es especialmente cierto en Basilea III, con el reforzamiento de las exigencias de solvencia, la mejora en la calidad del capital y una medición más adecuada de algunos riesgos. Además, algunas de estas medidas impactan especialmente sobre los SIB, al reforzar las exigencias de capital de operativas complejas más intensivas en este tipo de entidades.

No obstante, las externalidades negativas de los SIB justifican plenamente que se establezca para ellas una regulación y supervisión específica, reforzada o más intensa.

Para *reducir la probabilidad de quiebra* se pueden tomar medidas preventivas. Entre estas, destacan dos: una mejora en la gestión de las propias entidades y una supervisión reforzada. Por otro lado, la exigencia de un recargo de capital adicional al de las entidades en general lleva a que sean capaces de una mayor absorción de pérdidas y, por tanto, de una menor probabilidad de quiebra para unas pérdidas dadas.

Para *reducir el impacto o coste de la quiebra* se pueden tomar medidas relacionadas con planes de recuperación y de resolución. Las primeras, llamadas hasta hace poco *living wills*, casi entran en el número anterior de medidas que reducen la probabilidad de quiebra, ya que, en el extremo, permiten que la entidad sobreviva. Las segundas, las de resolución, sin embargo, entran de lleno en el terreno de la reducción del coste de la quiebra.

En efecto, como veremos, los trabajos internacionales sobre los SIB, tras ofrecer una metodología para identificarlos y medir su *sistemicidad*, proponen tres conjuntos de medidas: recargos de capital, regímenes de resolución y supervisión reforzada o más intensiva —las mejoras en la gestión de las entidades están implícitas en la supervisión reforzada—.

No obstante, para algunos estas medidas pueden ser insuficientes, ya que básicamente atacan la probabilidad de quiebra mediante la búsqueda de una correcta medición y cobertura del riesgo, así como la atenuación de su impacto con medidas a largo plazo de incierta efectividad.

Así, se han desarrollado, o están en proceso de implantación, algunas iniciativas que pretenden ir más allá, proponiendo cambios (en algunos casos, radicales) en la *estructura* de las entidades, separando la actividad bancaria más tradicional y/o más ligada a actividades productivas de la actividad financiera más sofisticada. Al final de este artículo se mencionarán estas propuestas estructurales (Volcker, Vickers, Liikanen).

3 Los trabajos en el ámbito internacional

3.1 INTRODUCCIÓN

Consciente de los problemas descritos anteriormente, y del enorme coste que ya entonces había supuesto el rescate de grandes bancos, en abril de 2009 el G20 solicita al Fondo Monetario Internacional, al Banco de Pagos Internacionales y al Consejo de Estabilidad Financiera una propuesta sobre identificación y medición del riesgo sistémico. Estos organismos elaboraron, conjuntamente, unas guías que se publicaron en octubre de 2009², describiendo el riesgo sistémico como el riesgo de «disrupción en los servicios financieros causado por un deterioro en todo el sistema financiero o en alguna de sus

² *Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations.*

partes con potenciales consecuencias negativas para la economía real» [la cursiva es nuestra]. Asimismo, establece el germen de los criterios que serán utilizados por el BCBS en su metodología para la identificación de los SIB: tamaño, sustituibilidad e interconexión.

A continuación, en septiembre de 2009, el G20 solicita al FSB una propuesta sobre posibles medidas para tratar el problema de las instituciones sistémicas (SIB). Como resultado de esta petición, en noviembre de 2010 el G20 aprueba el marco para el tratamiento del riesgo sistémico, las líneas maestras de trabajo y el calendario, en un informe titulado *Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions (20 October 2010)*.

Este informe, de apenas diez páginas, es la piedra angular que establece el enfoque que se debe adoptar para tratar el problema de las entidades sistémicas. En él se decide abordar, en primer lugar, los bancos sistémicos de naturaleza global y, sobre la base de que estos bancos compiten entre sí, se opta por un enfoque de naturaleza bastante prescriptiva y detallada, con relativamente poca discrecionalidad para las autoridades nacionales.

Así, según este mandato, el FSB ha desarrollado, con la colaboración del BCBS, un conjunto de medidas complementarias agrupadas en tres categorías:

- i. Requerimiento de que los SIB globales o G-SIB tengan mayor capacidad de absorción de pérdidas que el resto de entidades.
- ii. Desarrollo de un marco de resolución que permita que todas las entidades financieras (incluyendo los SIB) puedan ser resueltas/liquidadas de forma ordenada.
- iii. Aplicación de una supervisión más intensa y eficaz para todos los SIB.

El marco se completa con el desarrollo de una metodología para la identificación y ordenación de los G-SIB, en función de su grado de *sistemicidad*.

3.2 LA METODOLOGÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN

Empezaremos por la metodología, desarrollada por el BCBS, pues el primer paso necesario para aplicar la nueva regulación es identificar a las entidades sujetas a ella.

En primer lugar, hay que señalar que es una metodología bastante cerrada, con poco margen para valoraciones cualitativas. Como elementos positivos, hay que señalar que no cae en el simplismo de una definición binaria sistémica/no sistémica, sino que permite una valoración del grado de *sistemicidad* de las entidades e introduce más elementos para la medición además de la variable tamaño.

Esta progresividad en los grados de *sistemicidad* permitirá asociarlos a los (mayores) requerimientos de absorción de pérdidas, como veremos más adelante.

La metodología tiene la finalidad de medir, cardinalmente, el riesgo sistémico de las entidades. Para ello no trata de valorar la *probabilidad* de que la entidad quiebre, sino del *impacto* de esa quiebra.

Para medir este impacto se sigue un enfoque basado en doce indicadores cuantitativos, agrupados en cinco categorías: actividad transnacional, tamaño, interconexión, sustituibilidad

y complejidad. Cada categoría tiene la misma ponderación (20 %) para obtener la calificación final.

La referencia (o base) utilizada para realizar el cálculo y obtener la calificación es una muestra de las entidades de todos los países miembros del BCBS que estén por encima de determinado tamaño. Actualmente, alrededor de 75 entidades forman parte de esta muestra.

Este enfoque cuantitativo se puede complementar, en casos excepcionales, con el juicio del supervisor, pero de manera muy limitada. Este juicio debe estar basado en indicadores auxiliares no capturados en los indicadores principales, y no principalmente en información cualitativa. Además, estará sujeto a una revisión internacional *inter pares* para asegurar la consistencia en su aplicación.

El proceso es el siguiente:

- i. Recogida de información: se recogen los datos de cada uno de los doce indicadores para las entidades de la muestra.
- ii. Cálculo de indicadores: en primer lugar, se calcula el valor de cada indicador para cada entidad, tomando como base el importe total de la muestra para ese indicador. En segundo lugar, se calcula el indicador total de cada entidad como media simple de sus indicadores correspondientes a las cinco categorías: las entidades quedan ordenadas cardinalmente.
- iii. Punto de corte: el BCBS adoptó la decisión sobre el valor del punto de corte que determina que las entidades por encima de este punto están sometidas a medidas complementarias (es decir, serán SIB globales o G-SIB).
- iv. Distribución en grupos o cestas: a efectos de los recargos de capital, por encima de este punto de corte se ha dividido el rango del valor de los indicadores en cinco cestas uniformes. Así, las entidades se distribuyen entre estas cinco cestas en función de su puntuación (unas cestas pueden estar más pobladas que otras) y cada una tiene asignado un nivel de recargo de capital.

El BCBS ha aplicado ya tres veces esta metodología (con datos de 2009, 2010 y 2011), identificando un conjunto de algo menos de 30 entidades que tienen carácter de G-SIB. No obstante, el BCBS hace mucho hincapié en que es una metodología en evolución y, aunque ha mejorado notablemente, todavía existen algunos problemas relativos a la calidad de los datos y a la propia metodología que es necesario solucionar.

Desde su inicio, el marco de identificación establece que cada tres años se podrá revisar la metodología: el punto de corte, los umbrales de las cestas y los denominadores para el cálculo del indicador.

Además, anualmente se recalculará el nivel de *sistemicidad* de las entidades de la muestra. La lista de G-SIB se actualizará anualmente (incluyendo en un futuro, además de entidades bancarias, otras entidades financieras sistémicas) y se publicará en noviembre de cada año.

Hasta el momento se ha publicado la lista de G-SIB con los cálculos pilotos basados en datos de finales de 2009 y 2011. Esta última se publicó el pasado 1 de noviembre e incluye los SIB ordenados por cestas.

Cesta/Bucket	Rango de puntuaciones	Recargo mínimo adicional (%) (Common Equity % RWA)
5 (vacío)	D	3,5
4	C-D	2,5
3	B-C	2,0
2	A-B	1,5
1	Punto de corte-A	1,0

3.3 LOS RECARGOS: LA MAYOR CAPACIDAD DE ABSORCIÓN DE PÉRDIDAS

Como hemos visto, una vez determinado el orden de las entidades por encima del punto de corte, lo que se hace es agruparlas en cestas (*buckets*) en función de su puntuación, que es tanto como decir en función de su riesgo sistémico.

Se han establecido cinco cestas, con unos recargos progresivos que van desde un 1 % hasta un 3,5 %. Para desincentivar que las entidades sigan aumentando su riesgo, el diseño prevé que el casillero más alto no contenga ninguna entidad y, además, el salto del recargo es mayor, según puede apreciarse en el cuadro 1.

En nuestra opinión, este enfoque de exigir unos mayores requerimientos de capital como uno de los elementos (no el único) para el tratamiento de las entidades sistémicas y, además, exigirlo en función creciente con el grado de *sistemicidad*, es un enfoque adecuado. Sin embargo, a la hora de su (futura) implantación se han constatado ciertas disfunciones, como veremos posteriormente.

3.4 LA RESOLUCIÓN

Como hemos señalado, otro gran bloque de medidas en el que se ha estado trabajando en el ámbito internacional durante estos últimos dos años (en este caso, el propio FSB) es el desarrollo de los sistemas de resolución efectivos que hagan factible la resolución de los SIB sin requerir una vez más recursos de los contribuyentes.

En octubre de 2011, el FSB emitió su documento básico sobre este pilar del tratamiento de los SIB: *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*.

En este documento crucial, el FSB establece que las distintas jurisdicciones deben tener regímenes de resolución con los suficientes poderes e instrumentos para permitir que las funciones esenciales para la estabilidad de los sistemas financieros se mantengan, y unos mecanismos adecuados de liquidación y financiación que protejan los intereses de los acreedores minoristas (frente a la responsabilidad de los mayoristas, en función de su jerarquía de subordinación).

Estos regímenes deben ser lo más convergentes posible en las distintas jurisdicciones, de forma que, disponiendo de medidas similares y unos adecuados mecanismos de coordinación entre las autoridades (de resolución, supervisores, bancos centrales, ministerios...) de los distintos países, se pueda abordar la resolución de los grupos bancarios transnacionales.

Los regímenes deben tener un ámbito de aplicación subjetivo claro, así como una autoridad o autoridades de resolución claramente designadas. Se establecen, asimismo, las condiciones que deben cumplir estas autoridades (independencia, transparencia, etc.).

En cuanto a los poderes de resolución, una vez que la entidad pasa a este estadio (cuyo desencadenante debe ser claro), se requiere a las jurisdicciones que dispongan de un amplio conjunto de instrumentos, algunos de los cuales afectan a los derechos de los accionistas.

Por ello, es necesario establecer unas garantías, reafirmando los principios de la «jerarquía de acreedores» y de «no peor tratamiento que en situación de liquidación» (*no creditors worse off*). También se requieren unas salvaguardias para los casos de acciones legales en contra de las decisiones tomadas: en caso de que se estimen improcedentes, no se revierten, sino que se compensan económicamente.

Otro elemento fundamental es el de la financiación de la resolución, destacándose la polémica cuestión de la posibilidad del *bail in* de los acreedores *senior*; y tratando el también espinoso tema de la armonización de los fondos de garantía de depósitos, de resolución, etc.

Otra cuestión importante es la de la cooperación transfronteriza. Para los grupos bancarios transnacionales, la existencia de una regulación armonizada es condición necesaria, pero no suficiente. También es necesaria la existencia de unos mecanismos de cooperación entre las autoridades de los distintos países, al menos de los países en los que el grupo tenga una presencia más relevante: estos son los denominados «grupos de gestión de crisis», con sus respectivos acuerdos de cooperación.

Y también respecto a cada grupo o entidad individual, se requiere que la autoridad de resolución lleve a cabo una valoración de la «resolvabilidad» de cada una de ellas, evaluando el grado de realismo de sus estrategias, y la credibilidad de los supuestos que hayan tenido en cuenta las entidades a la hora de realizar los planes de recuperación, así como los respectivos planes de resolución.

El último elemento, pero igualmente importante, es el de la disponibilidad y acceso a la información por las distintas autoridades relevantes. Para ello —añade el documento que se describe—, se debe requerir que las entidades tengan unos sistemas de gestión de la información adecuados. Este punto lo veremos también más adelante.

3.5 LA SUPERVISIÓN REFORZADA

Como complemento a las medidas puramente regulatorias incluidas en la programación del G20 como reacción a la crisis, y reconociendo que, además de la regulación, la supervisión también falló, el FSB creó un grupo para trabajar en la intensidad y efectividad supervisora. En noviembre de 2010 este grupo publicó el primer resultado de sus trabajos: *Intensity and Effectiveness of SIFI Supervision*.

Se trata de un informe que contiene 32 recomendaciones agrupadas en los siguientes apartados: i) mandatos, independencia y recursos de los supervisores; ii) mejora de los métodos supervisores; iii) colegios supervisores, y iv) fortalecimiento de los principios básicos (*core principles*) de supervisión de Basilea.

Casi un año después, en octubre de 2011, este grupo publicó un segundo informe, *Intensity and Effectiveness of SIFI Supervision: Progress report on implementing the recommendations on enhanced supervision*, que recoge los avances en la implantación de las recomendaciones de 2010, identifica obstáculos y añade algunas recomendaciones.

Actualmente se está trabajando en una serie de temas que surgen de los informes anteriores, que se han presentado a la cumbre del G20 de noviembre de 2012.

Por una parte, y por primera vez, se está profundizando en las propias prácticas supervisoras. Se destacan cuatro áreas de trabajo: los recursos supervisores, ¿cómo valorar si son adecuados?; los enfoques supervisores, *top-down versus bottom-up*; el análisis supervisor, con mayor énfasis en las cuestiones de gobierno corporativo; y, finalmente, para los grupos transnacionales, la implantación y el funcionamiento de los colegios supervisores, sobre los que trabaja el BCBS (y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, IAIS, para los grupos de aseguradoras).

Asimismo, se está trabajando sobre debilidades detectadas en la gestión de las entidades y su correspondiente supervisión. Entre estos trabajos cabe señalar: el apetito al riesgo y cómo valorarlo dentro de la función supervisora; el riesgo operacional y la continuidad del negocio, riesgos cada vez más relevantes, precisando una supervisión más intensiva; las prácticas sobre gestión del colateral también se apuntan como merecedoras de una supervisión reforzada; y, finalmente, el reforzamiento de los sistemas de gestión y de agregación de datos sobre riesgo, y su supervisión.

Mención especial a la agregación de datos

Este último tema, la agregación de datos, merece una mención especial por su novedad e importancia. El FSB encargó al BCBS desarrollar la recomendación que se incluyó en el informe de octubre de 2011 sobre este punto. Como resultado, el BCBS ha publicado en junio pasado un documento de consulta, *Principles for effective risk data aggregation and risk reporting*. La cuestión es la siguiente.

La crisis de 2007 puso en evidencia que los bancos tenían unos sistemas de información de riesgos claramente deficientes. Esta deficiencia parte de la propia base de la infraestructura tecnológica para la recogida y agregación de los datos, y se extiende a la calidad del reporte de la información sobre riesgos necesaria para apoyar la adecuada (informada) toma de decisiones por parte de los órganos de dirección de las entidades. Las entidades ignoraban cuáles eran sus riesgos agregados y, por extensión, los supervisores también. Este hecho fue notable en los casos de Lehman Brothers y de AIG, en los que las autoridades supervisoras de los distintos países tuvieron que ir indagando las exposiciones en sus respectivos países para poder alcanzar una visión global del alcance de la actividad de estas entidades y el impacto de su situación de quiebra.

Las propias entidades fueron conscientes de esta grave deficiencia, e iniciaron una revisión de sus sistemas³. No obstante, la importancia del problema y el elevado coste financiero que supone para las entidades la inversión necesaria para solucionarlo han llevado a que el FSB/BCBS lo haya querido tratar de forma más expeditiva, obligando a las entidades a implantar un conjunto de principios, con una fecha de entrada en vigor concreta y cuyo cumplimiento será objeto de supervisión.

El documento citado contiene catorce principios, estructurados en cuatro bloques interrelacionados:

- 1 *Sistemas y controles*: como prerequisites se establecen unas recomendaciones sobre: 1) aspectos de gobernanza, y 2) arquitectura de datos e infraestructura tecnológica.

³ Véase el informe del Instituto de Finanzas Internacionales (IIF), de junio de 2011, *Risk IT and Operations: Strengthening capabilities*.

- 2 *Capacidad de agregación de datos:* esto es, de la obtención de los datos que serán la materia prima para el reporte adecuado de los riesgos. Los datos deben ser: 3) precisos e íntegros; 4) completos; 5) estar disponibles en el tiempo oportuno, y 6) ser adaptables a las necesidades de distintos momentos, en particular a los momentos de crisis.
- 3 *Informes para la dirección y otros usuarios sobre riesgos:* tener unos buenos sistemas de recogida y gestión de datos no garantiza que la información que llegue a los órganos de decisión sea la precisa para la toma de decisiones. Se desarrollan unos principios para ello que puede parecer que duplican los anteriores, pero tienen un matiz diferente. Los informes de gestión deben ser: 7) exactos, para lo cual debe haber un proceso previo de chequeo; 8) exhaustivos, en el sentido de cubrir todos los riesgos materiales de forma consistente con el tamaño y complejidad de la entidad; 9) claros y concisos, dando la información en la forma necesaria para que el receptor pueda tomar la decisión informada; 10) elaborados con la frecuencia adecuada en función del tipo de riesgo, y 11) distribuidos a los estamentos relevantes de la entidad.
- 4 *Revisión de los supervisores, herramientas y cooperación:* se establece de forma genérica la supervisión del cumplimiento de los principios anteriores; esto es, los supervisores deben: 12) revisar y evaluar periódicamente su cumplimiento por parte de los bancos; 13) disponiendo de las necesarias acciones correctivas y medidas supervisoras, y 14) cooperando con otros supervisores en los grupos transnacionales.

Una discusión interesante en este ámbito fue la de si todos los principios deben cumplirse simultáneamente siempre; esto es, ¿es aceptable que la precisión de un dato sea menor en caso de que ese dato se pida de forma imprevista e urgente? Se ha decidido limitar esta posibilidad a casos excepcionales, ya que el reconocimiento de esta compensación entre el cumplimiento de los principios podría acabar perjudicando la toma de decisiones.

3.6 LA IMPLANTACIÓN

En primer lugar, hay que destacar que uno de los temas más importantes en esta área, como en toda la regulación desarrollada por el G20, es el de su implantación consistente. La idea inicial de crear un «centro de control», denominado *Peer Review Council*, para valorar el cumplimiento del nuevo marco ha ido evolucionando. En efecto, al principio se estaba pensando en un marco de tratamiento de los SIB bastante abierto, de «discrecionalidad limitada», con distintos elementos que podían compensarse entre sí (por ejemplo, mayor capacidad de absorción de pérdidas, requerimientos más estrictos en liquidez, límites más estrictos en grandes riesgos, etc.), con lo cual este «centro de control» tenía que hacer una valoración de las medidas tomadas y de su equivalencia. Sin embargo, al quedar bastante cerrado el marco, la función de este Consejo ha quedado limitada, principalmente, a la revisión del cumplimiento de los principios sobre resolución y la evaluación de la «resolvabilidad» de los G-SIB.

En cuanto al calendario de implantación de los requerimientos, sigue un esquema escalonado, con diferencias en las fechas de entrada en vigor de los distintos elementos: la resolución, el recargo de capital, la agregación de datos... A continuación se mencionan por orden cronológico.

Lo primero en entrar en vigor son los requerimientos sobre la resolución, tanto los que se refieren a la implantación de los regímenes de resolución necesarios por parte de las jurisdicciones⁴ como los que se refieren a las acciones que han de adoptar las entidades y supervisores.

En efecto, respecto a lo primero, el FSB ha llevado a cabo una primera revisión sobre este grado de implantación, y va a llevar a cabo la segunda.

Respecto a la implantación en las entidades, como hemos mencionado, en noviembre de 2011 se publicó la primera lista de G-SIB (29 entidades⁵). Aunque esta lista no tiene carácter definitivo, para ir adelantando se estableció que estas 29 entidades tenían que cumplir con los siguientes requerimientos relativos a su resolución:

- Diciembre de 2012:
Tener completos los planes de recuperación y las estrategias de resolución.
- Primera mitad de 2013:
Completar los planes de resolución y los acuerdos de cooperación entre supervisores.
- Segunda mitad de 2013:
Valoración de su resolubilidad.

Tras la publicación de la lista actualizada en noviembre de 2012, el FSB ha establecido también un calendario de cumplimiento de estos requerimientos para las entidades que se incorporan a la lista, así como para futuras actualizaciones⁶.

Respecto al establecimiento del recargo de capital, la lista relevante será la de las entidades identificadas en noviembre de 2014. Estas tendrán que cumplir con los requerimientos que les correspondan, aumentando progresivamente su capital de máxima calidad (*common equity Tier 1*) a partir de enero de 2016, para cumplir íntegramente con el recargo adicional en 2019. No obstante, el requerimiento de capital, incluido el recargo, puede parecer casi anacrónico en algunas partes del mundo, donde las exigencias de capital de todos los bancos, o, al menos, de un grupo más numeroso que el de los SIB, están alcanzando ya niveles muy elevados (incluso superiores a los de Basilea III más el recargo de capital de los SIB).

Además, las entidades incluidas en la lista en noviembre de 2011 o noviembre de 2012 deberán cumplir en enero de 2016 las expectativas supervisoras sobre agregación de datos.

4 En este sentido, la propuesta de directiva emitida por la Comisión Europea el pasado 6 de junio tiene precisamente como objetivo la implantación del marco de resolución establecido por el FSB. Nótese que, al ser una directiva, los Estados miembros tienen que transponerla a sus legislaciones. En España, el *Real Decreto Ley de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito*, ha supuesto la implantación de prácticamente todo este nuevo marco, adelantándose a la finalización del proceso de aprobación de la directiva por el Consejo y el Parlamento Europeos.

5 Por orden alfabético, la lista de 2011 incluía: Bank of America, Banco de China, Bank of New York Mellon, Banque Populaire CdE, Barclays, BNP Paribas, Citigroup, Commerzbank, Credit Suisse, Deutsche Bank, Dexia, Goldman Sachs, Grupo Crédit Agricole, HSBC, ING Bank, JP Morgan Chase, Lloyds Banking Group, Mitsubishi UFJ FG, Mizuho FG, Morgan Stanley, Nordea, Royal Bank of Scotland, *Santander*, Société Générale, State Street, Sumitomo Mitsui FG, UBS, Unicredit Group, Wells Fargo.

6 En la lista de 2012 se añaden dos entidades: *BBVA* y *Standard Chatered*. Y salen tres: *Dexia*, *Commerzbank* y *Lloyds*.

Aunque en el primer año los trabajos se centraron principalmente en los SIB globales, el FSB/BCBS se comprometió desde el principio a extender inmediatamente este marco a los SIB nacionales, reconociendo el hecho de que hay entidades «nacionales» (por contraposición a globales) que pueden tener un importante impacto en su sistema financiero y economía nacional, y que pueden tener externalidades negativas transnacionales, bien por la extensión del impacto en su sistema nacional a su área geográfica u otras jurisdicciones, o bien bilateralmente, por la propia estructura de la entidad. Este hecho justifica que sea de interés general tratar también las entidades sistémicas nacionales. Así, en octubre de 2012 el BCBS publicó el marco para el tratamiento de entidades sistémicas nacionales (D-SIB): *A framework for dealing with domestically important banks*.

Lo primero que hay que señalar es que el marco propuesto para los D-SIB es mucho más abierto y flexible que el establecido para los G-SIB. Si bien, como hemos visto, el marco regulatorio adicional de los G-SIB está basado en reglas, con poca discreción y sometido a requisitos y vigilancia, el de D-SIB está basado en principios. El argumento que sustenta esta diferencia es que las entidades que son G-SIB, es decir, globales, son más o menos similares entre sí y compiten en un mismo mercado, el mercado global. Por el contrario, los D-SIB por definición son nacionales; por lo tanto, no entra con igual fuerza el factor competencia y, además, una misma regla internacional general puede no adaptarse a las distintas circunstancias nacionales. Desde nuestra perspectiva, este enfoque puede provocar problemas, en particular en su aplicación a grupos bancarios transnacionales, aumentando la carga para el grupo y aumentando el campo para posibles desacuerdos entre el supervisor de origen y el de acogida en cuando a la distribución de capital dentro del grupo.

En efecto, los principios se aplican a las entidades, tanto individuales como grupos consolidados y sus filiales. Esto es, en un grupo G cuya matriz X está en un país A, que tiene una filial Y en un país B, el supervisor del país A valorará si la matriz X (con todo su grupo G) es D-SIB para A, y el supervisor del país B valorará si la filial Y es D-SIB para B. En consecuencia, este supervisor de acogida podrá imponer a esta filial Y recargos de capital o medidas de otra naturaleza que haya adoptado en su normativa local (siempre bajo el principio de no discriminación).

Este esquema se aplica también a las sucursales en jurisdicciones en las que la regulación prevea requerimientos de capital para ellas. Esta última posibilidad, que parece contraintuitiva, puede tener sin embargo un efecto positivo: es más neutral respecto a las diferentes estructuras de los diversos grupos bancarios.

En cuanto a la propuesta, lo que establece es que los países puedan imponer requerimientos adicionales a los D-SIB, si lo consideran necesario. El documento citado establece 12 principios estructurados en dos bloques: metodología para evaluar el grado de *sistemicidad* y unos requerimientos de mayor capacidad de absorción de pérdidas.

El primer bloque se refiere a la metodología (principios 1 a 7). Se establece que los países: 1) deben tener una metodología para medir el grado de *sistemicidad*, es decir, 2) el impacto de la quiebra de un banco 3) en la economía nacional. Para medir el impacto de un grupo bancario, nacional o transnacional, 4) se debe tomar en base consolidada, pues se entiende que la posible quiebra de una de sus filiales se eleva o puede elevarse a la matriz, y por ello al evaluar el riesgo de la matriz se debe considerar con su grupo. En cuanto a la metodología propiamente dicha, 5) se señalan los factores de *sistemicidad*, cuatro en este caso, pues son los mismos que para los G-SIB, excepto el factor de actividad transnacional

(tamaño, interconexión, sustituibilidad, complejidad), pero no se estipulan indicadores concretos. Finalmente, se establece que 6) estas evaluaciones deben actualizarse regularmente y que 7) las autoridades nacionales deben hacer pública su metodología.

El segundo bloque se ocupa de la mayor capacidad de absorción de pérdidas (principios 8 a 12). De forma similar, se comienza diciendo que 8) las autoridades nacionales deben tener documentadas las metodologías y consideraciones utilizadas para calibrar el recargo de capital que aplicarían en su jurisdicción, recargo que 9) debe ser conmensurado con el nivel de *sistemicidad*. Este marco tan abierto genera la necesidad de establecer dos principios muy generales con el objeto de subrayar la necesidad de que 10) las autoridades aseguren que la aplicación de su marco para los D-SIB es compatible con el de los G-SIB y que 11) cuando las filiales en el extranjero tienen consideración de sistémicas por el supervisor de acogida, las autoridades de origen y acogida deben coordinarse y cooperar respecto a los recargos establecidos, por supuesto respetando la legislación de acogida. Finalmente, se establece que 12) los mayores requerimientos deben cubrirse con capital principal (CET1) y, además, las autoridades deben imponer requerimientos adicionales o cualquier otra medida que estimen necesaria para abordar el riesgo sistémico.

4 Otras vías de tratamiento de los SIB: los cambios en la estructura

4.1 INTRODUCCIÓN

Una vía más extrema para el tratamiento de los SIB es la exigencia de cambios en la estructura de la banca. Estas exigencias pueden ir desde un límite al tamaño de las entidades (por ejemplo, como porcentaje del PIB de un país), o la separación de determinados negocios en entidades distintas dentro de un mismo grupo, hasta la prohibición de que un banco realice determinadas actividades.

Las reformas estructurales propuestas o en desarrollo en general persiguen los mismos tres objetivos que el FSB/BCBS con su marco de tratamiento de los SIB: reducir la probabilidad de quiebra creando bancos más pequeños y con actividad menos arriesgada; reducir el impacto de la quiebra reduciendo la interconexión entre entidades y simplificándolas; y eliminar el subsidio implícito de los SIB al poder dejarlos caer, pues ya no serían sistémicos.

Estas propuestas se basan en identificar un modelo de negocio bancario más tradicional y «socialmente útil» (*utility bank*, *comercial bank* o *retail bank*) y separarlo o aislarlo de los riesgos de un modelo bancario de alto riesgo (*casino bank*, *investment bank*, *wholesale bank* o *trading entity*).

Las propuestas en cuestión proponen esta separación por dos vías. La primera, y más radical, es la propuesta por Volcker en Estados Unidos, que establece una prohibición de que un banco o grupo bancario realice actividades de negociación por cuenta propia (*proprietary trading*). La segunda es la de Vickers en el Reino Unido y de Liikanen en la UE (nótese que esta propuesta no se recoge en el cuadro del documento del FMI reproducido antes), que propone separar (*ring-fence*) las actividades bancarias tradicionales al por menor de las de negociación en entidades distintas *dentro de un mismo grupo*.

Ambas presentan un *trade-off* entre un objetivo de estabilidad financiera, que depende de la eficacia de la norma, y otro de eficiencia, relacionado con las ventajas de diversificación y demás de un modelo de banca universal. Suponiendo que la actividad que se quiere prohibir o segregar pueda identificarse adecuadamente, la prohibición conseguiría más seguramente el objetivo perseguido, pero tendría un mayor impacto negativo sobre la eficiencia.

La propuesta más reciente de modificaciones a la estructura (o modelo de negocio) de los bancos es la contenida en el informe *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, del grupo homólogo de la UE conocido como «Grupo Liikanen», por su presidente Erkki Liikanen, gobernador del banco de Finlandia, publicado el 2 de octubre de 2012.

Dicho informe reconoce que los mayores requerimientos de capital establecidos en la futura CRD IV (que transpone Basilea III a Europa) aumentarán la resistencia de las entidades, corregirán determinados incentivos de propietarios y gestores, y ayudarán a reducir el coste público de las crisis. También reconoce la importancia de la futura directiva de resolución de la UE, en la medida en que facilita que los bancos, sea cual sea su tamaño, puedan reestructurarse o resolverse con un menor coste para el erario público.

Este análisis está en línea con lo comentado hasta aquí (si bien no menciona explícitamente la necesidad de una adecuada supervisión), tanto más cuanto que los dos requisitos anteriores (más capital y mejor resolución) son más rigurosos en el caso de los SIB. No obstante, el informe concluye que, además, es necesario separar legalmente determinadas actividades bancarias especialmente arriesgadas (las de negociación) dentro de un grupo bancario, impidiendo que las realicen los bancos que se financian mediante depósitos garantizados, con la finalidad de conseguir grupos bancarios más seguros, menos complejos y menos interconectados, dos variables que, según hemos visto, son esenciales para medir el grado de riesgo sistémico de una entidad.

El informe propone que, cuando las operaciones de negociación y similares por cuenta propia sean significativas para un banco, se separen en otra entidad legal dentro del grupo. Para ello se establece un procedimiento en dos etapas. La primera identifica a todos los bancos cuyos activos en las carteras de negociación y disponible para la venta superan el 15 %-25 % de sus activos totales o, en volumen, suponen más de 100.000 millones de euros. El segundo límite se establece porque, para un banco grande, la operativa de negociación puede ser inferior al 15 % de sus activos, pero significativa en términos absolutos para la estabilidad financiera. Estos bancos pasan a una segunda etapa en la que el supervisor determina la necesidad de establecer una separación según la cuota de los activos que deban separarse. Su definición es genérica y se deja que la Comisión Europea fije el umbral.

Por otra parte, podría exigirse una separación de más actividades si los planes de recuperación y resolución dictan dicha necesidad. Debe notarse, además, que el informe incluye otro conjunto de medidas propuestas que no se comentan, al no estar relacionadas directamente con los cambios estructurales: los bancos deben tener suficientes pasivos sujetos a *bail in*; mayores requerimientos de capital, en la forma de una ratio de apalancamiento, para la cartera de negociación; mayores ponderaciones para el cálculo de los activos ponderados por riesgo para determinadas operaciones, tales como las inmobiliarias; o mayores exigencias en relación con el gobierno corporativo y la gestión interna de las entidades.

Las medidas de tipo estructural descritas, de alguna manera niegan —o suponen una crítica— a la eficacia de las medidas de capital, resolución y supervisión adecuada. Asimismo, de alguna manera suponen una desconfianza hacia Basilea III.

En efecto, debe recordarse que Basilea III (al igual que los anteriores acuerdos de capital) es neutral respecto de la estructura y actividad de las entidades. Lo que Basilea III hace

es exigir capital en función de los riesgos de una entidad, con la finalidad de conseguir una probabilidad de pérdida semejante entre bancos.

Asimismo, la necesidad de establecer medidas estructurales implica que los recargos de capital de las SIFI y otras medidas específicas para estas entidades se consideran insuficientes para atajar el problema. Por supuesto, con cambios estructurales extremos, se puede llegar a una situación, en el límite, en que deja de haber SIB y, lógicamente, las medidas anteriores son innecesarias —las cestas de recargos estarían vacías—.

Una pregunta que surge, entonces, es si las medidas estructurales son complementarias o sustitutivas de las descritas hasta ahora en este artículo. Es evidente que no pueden sustituir (ni lo pretenden) a una adecuada regulación de la resolución, o a los planes de recuperación de las entidades, ni, sobre todo, a una supervisión efectiva. No obstante, cabe plantearse si los recargos, la mayor capacidad de absorción de pérdidas y los impuestos a los SIB tienen sentido en un mundo sujeto a cambios estructurales —aunque, por supuesto, sí lo tienen durante la transición hacia él—.

Por otra parte, estas medidas estructurales de alguna manera ponen en entredicho el modelo de negocio de banca universal (o supermercado financiero), con sus ventajas, que se ha venido desarrollando en las últimas décadas, especialmente en Europa. Aunque también es cierto que las medidas estructurales basadas en la separación de actividades dentro de un grupo crean menores problemas para este tipo de modelo de negocio que aquellas medidas que establecen prohibiciones.

Es cierto que banca universal y SIB normalmente coinciden, y ya hemos visto el impacto en la estabilidad financiera de su caída, el riesgo moral que acarrearán y la reducción que puede producirse en la competencia por concentración. No obstante, estas entidades presentan ganancias en eficiencia, sinergias, permiten mayor diversificación y reducción de riesgos y economías de escala, siempre, por supuesto, que sean entidades bien gestionadas y supervisadas, por lo que dichas medidas pueden reducir estas ventajas.

Por otro lado, estas propuestas tienen, en primer lugar, determinadas dificultades prácticas, pero no por ello menos importantes. Ejemplos son la dificultad de definir las operaciones objeto de separación o prohibición; la necesidad de definir un umbral que determina que una operativa es significativa y debe separarse, y la arbitrariedad de cualquier umbral que se determine; el coste de supervisar una correcta separación cuando esta se realiza entre entidades de un mismo grupo; los costes de implantación de estas medidas, que aún no se han estimado, como tampoco se han estimado sus beneficios, excepto conceptualmente —y a lo mejor en realidad no se pueden cuantificar—.

Si bien se reconocen sus ventajas, y posiblemente la intensidad de la crisis requiere medidas también intensas, las propuestas también provocan determinadas dudas conceptuales al hacer «ingeniería financiera» con el modelo de negocio de las entidades, recorriendo un camino no testado. Estas dudas tienen que ver también con los límites de la regulación (bancaria) y la responsabilidad que asume el regulador, y el supervisor, frente a la responsabilidad del empresario y su libertad para organizar su negocio. Asimismo, puede plantearse en qué medida una regulación basada en la prohibición (comentario más dirigido a Volcker que a las otras dos propuestas) funciona mejor que otra basada en incentivos, pero cuya efectividad se somete a estricto seguimiento.

Pero, en fin, siendo prácticos, lo que puede ser más preocupante es que se promulgue una separación tipo Liikanen y que esta no sea efectiva porque ambos tipos de entidades conviven en un mismo grupo, sometido a una misma propiedad, dirección y gestión. En estos casos hay que extremar la vigilancia, tener instrumentos apropiados para actuar y sancionar arbitrajes y comportamientos contrarios a la separación. En momentos de crisis y necesidades de liquidez o capital por parte del grupo (consolidado), los muros entre el banco y la entidad de negociación dentro del grupo (límites a los grandes riesgos, prohibición de financiación del banco a la entidad de negociación, etc.) tenderían a derrumbarse, el contagio será una realidad y el uso de fondos públicos para rescatar (no al banco o a la entidad de negociación, sino al grupo) volvería a ser necesario.

5 Temas más controvertidos. Conclusiones, valoración y siguientes pasos

Volvamos ahora al marco general descrito en el apartado 3 de este artículo y hagamos un ejercicio de análisis crítico de su contenido.

En los primeros trabajos, en 2009, la discusión sobre el tratamiento de las entidades sistémicas se centró solo en la necesidad de imponerles un recargo de capital. En nuestra opinión, la imposición de un recargo adicional de capital podía ser una medida más, pero no necesariamente la más relevante. La exigencia de una buena gestión, la supervisión intensiva y el resto de medidas son igualmente importantes: por ello, es también fundamental que finalmente no se haya caído en la idea de que el capital sustituye a la buena gestión/supervisión. Desde esta perspectiva, el paquete final acordado para los G-SIB es satisfactorio y equilibrado.

Respecto a la identificación, también al comienzo se centró excesivamente en una única variable, el tamaño, e incluso se planteó un enfoque dual, lo que desde nuestra perspectiva era una aproximación excesivamente simplista, como comentábamos en nuestro anterior artículo. No obstante, finalmente el BCBS ha adoptado un enfoque más matizado, basado en indicadores cuantitativos y estructurales, en contraposición a que el tamaño fuera el único indicador.

Así, finalmente, la metodología de identificación y el enfoque de recargo progresivo son muy razonables. Sin embargo, ha prevalecido la idea de publicar la lista de entidades que son G-SIB, generando, en nuestra opinión, cierta disfunción.

En efecto, esta disfunción derivaría de la conjunción entre la publicación de la lista de entidades sistémicas con la calibración de los recargos de capital (¿demasiado tímida?). Como hemos mencionado, estos recargos (regulatorios) son poco gravosos para las entidades, pues están ya absorbidos por las exigencias de los mercados y, por otra parte, los otros elementos del marco (supervisión intensiva y resolución) se acabarán extendiendo a entidades no sistémicas. En consecuencia, parece que las ventajas de estar en el «club» de los G-SIB pueden ser superiores a sus costes si el mercado va a valorar positivamente esa pertenencia. Esto es, ¿quizá la norma no va a eliminar el subsidio implícito a estas entidades?

Por otra parte, se ha alcanzado un difícil equilibrio entre normas (o principios) prescriptivas y principios generales y flexibles. La idea inicial para tratar los G-SIB con una discrecionalidad limitada (*constrained discretion*) versus un enfoque basado en reglas era una idea atractiva, pero más difícil de implementar. En efecto, cierta discrecionalidad nacional permite mayor matización y la aplicación de mitigantes (por ejemplo, poner en valor que la estructura de los grupos con filiales autónomas reduce el contagio en el grupo y, en

consecuencia, mitiga la *sistemicidad*), pero estos diversos elementos cualitativos son muy difíciles de valorar y evaluar. Por ello, finalmente, en el caso de los G-SIB se ha optado por un enfoque prescriptivo; y consideramos que este enfoque es el más adecuado para evitar complicados procesos de revisión multilateral de la implantación y/o tratos desiguales a entidades parecidas.

Sin embargo, como hemos mencionado, en el caso de los D-SIB se ha optado por un enfoque excesivamente flexible. Es erróneo el argumento de que el marco de los D-SIB no tiene consecuencias para la (des)igualdad competitiva de los grupos transnacionales, al ser solo para las «entidades nacionales»: dos grupos similares pueden estar sometidos a cargas de capital muy diferentes dependiendo de la interpretación o implantación que hagan los países de acogida de sus filiales sobre el carácter de sistémico o no (metodología para la identificación) y sobre el nivel de los recargos de capital correspondientes u otras medidas que consideren. Y, además, en el ámbito nacional, los G-SIB compiten con los D-SIB.

Como es sabido, el Banco de España siempre ha apreciado como muy positiva, desde el punto de vista de la estabilidad financiera, la estructura de filiales autónomas de los principales grupos españoles. Con esta estructura se reduce el riesgo de contagio entre las entidades del grupo; este es un hecho reconocido por diversas instancias (FMI, BIS). Como no puede ser de otra forma, las decisiones y requerimientos de los países de acogida de estas filiales deben ser reconocidas y respetadas; no obstante, en nuestra opinión, esta flexibilidad total para imponer recargos podría crear fricciones entre los supervisores de origen y acogida. Nótese, además, que la matriz a su vez está sometida al recargo individual por D-SIB, y que la base para el cálculo del recargo es el grupo total, esto es, no se reconoce el menor riesgo de contagio que implica esta estructura de filiales autónomas. Así, la distribución de capital entre las distintas entidades del grupo va a convertirse en un elemento fundamental que se ha de tratar en los colegios de supervisores. Ciertamente, la distribución de capital en el grupo no es un tema nuevo, pero cada vez es un tema más espinoso, dados el aumento de las exigencias de capital por diversos conceptos y su encarecimiento.

Y este tema nos lleva a comentar lo apuntado sobre la posibilidad de aplicar a las sucursales el tratamiento de D-SIB y la afirmación de que es más neutral respecto a las diferentes estructuras de los grupos. Supongamos dos grupos bancarios similares, pero uno se ha expandido a través de filiales y el otro a través de sucursales. El primero, como hemos visto, además de los requerimientos de capital a nivel consolidado, tiene requerimientos de capital para cada una de sus filiales que se identifiquen como sistémicas en los países de acogida. Por el contrario, en un grupo que se ha expandido a través de sucursales «normalmente» esto no ocurriría: solo tiene requerimientos de capital a nivel centralizado; por grandes que sean las sucursales, no tendrán recargo sistémico. En conclusión, la posibilidad de imponer (requerimientos de capital) recargos a las sucursales es más neutral, aunque, lógicamente, su imposición tiene límites legales y, por supuesto, es incompatible con el pasaporte único en el marco de la Unión Europea.

En resumen, en estos dos años se ha llevado a cabo un ingente trabajo y el marco que se ha elaborado tiene elementos muy valiosos. Sin embargo, vemos algunos problemas, aunque todavía es pronto para valorar la idoneidad y el efecto de este conjunto de disposiciones. Habrá que esperar a su implantación para ver su funcionamiento, en particular en el tratamiento de las entidades nacionales y los aspectos país de origen-país de acogida. Además, habrá que ver el potencial impacto de las reformas estructurales, si finalmente se aprueban, sobre todo este marco que hemos comentado.

Por otra parte, todavía queda trabajo por hacer; precisamente en estos días se están ultimando algunas cuestiones. Hay que trabajar más en la consistencia entre el marco de los G-SIB y el de los D-SIB; en cómo llevar a cabo la revisión multilateral; en la extensión al sector de seguros e infraestructuras. Por no hablar de la transposición del marco global a Europa, con la complejidad que ello conlleva.