

Rafael Repullo
Director del Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI)

“La reforma de la regulación del capital bancario”

“Debemos poner las bases de una reforma que ayude a asegurar
que una crisis global, como la actual, no suceda de nuevo.”
Cumbre de Washington del G-20
15 de noviembre de 2008

“Desde el inicio de la crisis, hemos desarrollado y comenzado a aplicar
reformas de gran calado para abordar las causas profundas de la crisis
y transformar el sistema de regulación financiera global.”
Cumbre de Pittsburgh del G-20
24-25 de septiembre de 2009

El propósito de esta ponencia es presentar un resumen de las propuestas de reforma de la regulación del capital bancario que se están discutiendo en estos momentos en los foros internacionales, propuestas que han sido calificadas por José María Roldán, Director General de Regulación del Banco de España, como un tsunami regulatorio.

La Declaración de la Cumbre de Pittsburgh del G-20 identifica cuatro áreas críticas, a saber, (1) aumentar la calidad del capital bancario y mitigar la prociclicidad, (2) reformar las prácticas de remuneración de los directivos para reforzar la estabilidad financiera, (3) mejorar los mercados de derivados no organizados (OTC) y (4) establecer mecanismos para la resolución de las crisis de entidades transfronterizas y para el tratamiento de entidades sistémicas. Esta ponencia se centrará en la primera y la última de estas áreas.

La ponencia consta de tres apartados. En primer lugar, trataré de la regulación del capital bancario, haciendo una breve referencia a los Acuerdos de Comité de Supervisión Bancaria de Basilea de 1988 y 2004, conocidos como Basilea I y Basilea II, para después comentar algunas de las reformas propuestas en la Declaración de Pittsburgh. En segundo lugar, abordaré el tema de la prociclicidad de la regulación del capital. Por último, consideraré las propuestas de regulación de las instituciones financieras sistémicas.

El capital, o recursos propios, son los fondos aportados por los accionistas de la entidad, que provienen tanto de la emisión de acciones como de los beneficios no distribuidos. La regulación del capital es específica de las entidades financieras y se puede justificar de dos maneras complementarias. En primer lugar, como forma de protección de los depositantes y del Fondo de Garantía de Depósitos, en el caso de que exista esta institución. En segundo lugar, como forma de mitigar los incentivos a la asunción de riesgos por parte de los accionistas, que normalmente están relacionados con el nivel de apalancamiento (el cociente entre deuda y capital). La idea básica es que los accionistas (y los directivos que actúan en su nombre) se vuelven más prudentes cuando se juegan su dinero y no el de los depositantes. Sin embargo, hay situaciones, especialmente en

entornos muy competitivos, en las que los accionistas pueden querer operar con muy pocos recursos propios, en cuyo caso está justificada una regulación que imponga unos requisitos mínimos de capital. De hecho, uno podría entender la historia de la regulación del capital bancario como una forma de responder, desde el sector público, al aumento de la competencia en el sector financiero que se produce a partir de los años setenta del siglo pasado.

Desde una perspectiva internacional, la regulación del capital bancario ha estado impulsada por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Dicho Comité fue creado en 1974 con el fin de coordinar la regulación de los bancos internacionalmente activos. El Comité está formado por representantes de bancos centrales y autoridades supervisoras de un número limitado de países (entre los que desde 2001 se encuentra España). No tiene el estatus legal de organismo internacional y sus recomendaciones no son vinculantes, pero sí muy influyentes, al ser normalmente transpuestas a las legislaciones nacionales (o a la legislación comunitaria, en el caso de la Unión Europea). El primer Acuerdo de Capital (Basilea I), que puso en marcha la armonización internacional de la regulación del capital, data de 1988, mientras que su revisión (Basilea II), que se aprobó siendo Jaime Caruana Presidente del Comité de Basilea, es de 2004.

El Acuerdo de 1988 tenía como objetivos fortalecer la solvencia de los bancos y nivelar el terreno de juego internacional, afectado especialmente por la actuación de los bancos japoneses. El Acuerdo proponía una definición armonizada de capital y un requisito mínimo, fijado en el 8% de los activos ponderados por el riesgo. Dichas ponderaciones eran del 0%, para los llamados riesgos soberanos (deuda pública), del 20% para préstamos interbancarios, del 50% para préstamos hipotecarios y del 100% para el resto de activos. Por ejemplo, 100 millones de euros en préstamos hipotecarios serían 50 millones de activos ponderados por el riesgo, para los que se exigiría un capital de 4 millones de euros.

Los aspectos positivos de Basilea I eran su simplicidad y su aplicación, prácticamente universal, mientras que el principal aspecto negativo, que motivó su reforma, era la insuficiente diferenciación en el tratamiento de los riesgos. En particular, préstamos a empresas con elevada calificación crediticia y, por tanto escaso riesgo de impago, tenían las mismas exigencias de capital que préstamos a otro tipo de empresas, lo que abría la puerta a lo que se conoce con el nombre de arbitraje regulador. Esta característica generaba, asimismo, un problema de comparación en los ratios de capital de los distintos bancos, ya que la métrica del riesgo de Basilea I era muy imprecisa.

El objetivo fundamental del Acuerdo de 2004 era aumentar la correspondencia entre los requisitos de capital y el riesgo de los activos bancarios, introduciendo una nueva métrica del riesgo, mucho más precisa, que evitara el arbitraje regulador. Como objetivo secundario, pero también importante, se trataba de proporcionar incentivos a las entidades para que mejoraran la gestión de sus riesgos. Basilea II se articula en tres pilares complementarios: el pilar 1 establece los nuevos requisitos mínimos de capital para riesgos de crédito, de mercado y operacional, el pilar 2 trata de la actuación del supervisor, mientras que el pilar 3 incorpora el papel de la disciplina de mercado. Por lo que respecta al pilar 1, el aspecto más novedoso (y criticado por algunos comentaristas) es la posibilidad de calcular los requisitos de capital mediante la utilización de las

calificaciones “internas” del riesgo por parte de las entidades, llamadas así para diferenciarlas de las calificaciones “externas” de las agencias de calificación.

Por lo que respecta a la regulación del capital, la Declaración de Pittsburg recoge los siguientes compromisos:

“Desarrollar para finales del 2010 reglas acordadas internacionalmente para mejorar tanto la cantidad como la calidad del capital bancario y desincentivar el apalancamiento excesivo. Estas reglas se aplicarán progresivamente conforme mejoren las condiciones financieras y la recuperación económica esté asegurada, con el objetivo de implementarlas a finales de 2012. La implementación nacional de un mayor nivel y una mejor calidad de los requerimientos de capital, colchones de capital contracíclicos, mayores requerimientos para productos de riesgo y actividades fuera de balance, como elementos del Acuerdo de Basilea II, junto con el reforzamiento de los requerimientos para el riesgo de liquidez y las provisiones dinámicas, reducirán los incentivos a la asunción excesiva de riesgos y crearán un sistema financiero más preparado para enfrentarse a perturbaciones adversas. (...) Apoyamos también la introducción de una ratio de apalancamiento como medida complementaria del marco basado en el riesgo de Basilea II (...) Todos los principales centros financieros del G-20 se comprometen a adoptar el Acuerdo de Basilea II en 2011.”

Mi primer comentario sobre estos compromisos es que la decisión de seguir adelante con Basilea II es bienvenida, dado el debate precedente sobre si la nueva regulación del capital había tenido o no culpa en la crisis, debate absurdo ya que Basilea II todavía no se había implementado en 2007. Por lo que respecta a los mayores requerimientos de capital, también estoy muy de acuerdo. Los niveles de capital que resultan de la aplicación de Basilea II son, en general, muy bajos y sería deseable que en el futuro el sistema bancario internacional funcionara con más capital. El problema que habría que evaluar es su posible efecto sobre el coste del crédito. Mi opinión, basada en un trabajo con Javier Suárez publicado en 2004, es que el aumento en el coste del crédito asociado a las mayores exigencias de capital no será, probablemente, muy importante. Asimismo, estoy de acuerdo con aumentar los requerimientos de capital para riesgos de mercado y operaciones fuera de balance, aunque en este caso es clave que las autoridades supervisoras se comprometan a asegurar el cumplimiento de la normativa. De hecho, se puede afirmar que una de las causas de la crisis fueron los fallos en la supervisión, en particular por lo que respecta al cumplimiento de la regulación existente. También estoy de acuerdo con la introducción de una ratio de apalancamiento, complementaria de los requerimientos de Basilea II, aunque en condiciones normales no debería ser la restricción vinculante. Finalmente, me parece razonable condicionar la aplicación de los nuevos requerimientos a la mejora de la coyuntura económica, pues de otra manera se podría producir una contracción del crédito que retrasaría la recuperación.

En todo caso, queda pendiente un tema muy importante que es el de la corrección de la prociclicidad de la nueva regulación del capital bancario. En pocas palabras, el problema es el siguiente: si los requerimientos del capital son sensibles al riesgo, entonces la entrada de la economía en una fase recesiva aumentará las medidas de riesgo de la cartera de los bancos, con el consiguiente incremento de las exigencias de capital, lo que puede llevar a una contracción de la oferta de crédito que empeore la

coyuntura macroeconómica. Dicho de otra manera, este tipo de regulación puede ser procíclica, esto es, puede contribuir a amplificar los ciclos económicos.

¿Qué se puede hacer para mitigar esta prociclicidad? Básicamente hay dos alternativas: ajustar por el ciclo la medida de riesgo de cada activo, o ajustar por el ciclo los requerimientos totales de capital de cada entidad (véase el trabajo de 2006 de Michael Gordy y Bradley Howells). En estos momentos no hay consenso sobre cuál es la mejor de estas alternativas, si bien parece que la mayor parte de los reguladores se orientan hacia la primera. En un trabajo reciente con Jesús Saurina y Carlos Trucharte defiende las ventajas de la segunda, instrumentada mediante un multiplicador de los requisitos de capital basado en la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB). En concreto, cuando el crecimiento del PIB estuviera por encima de su tendencia a largo plazo, el multiplicador sería mayor que la unidad, con lo que los bancos tendrían que aportar más capital, mientras que cuando el crecimiento del PIB estuviera por debajo de su tendencia, el multiplicador sería menor que la unidad, con lo que se reducirían las exigencias de capital. Dicha reducción sería especialmente importante en periodos recesivos, en los que la tasa de crecimiento del PIB se vuelve negativa.

Un aspecto de la regulación bancaria que podría también contribuir a mitigar la prociclicidad son las provisiones dinámicas, del tipo de las introducidas por el Banco de España en el año 2000 y que desde el inicio de la crisis han sido alabadas de manera generalizada tanto dentro como fuera de España (aunque es conveniente recordar que en el momento de su introducción hubo numerosas quejas por parte del sector financiero español, que temía que le llevaran a una posición de desventaja competitiva). Mi opinión es que el ajuste cíclico de las provisiones es positivo, pero que no resuelve el problema de la prociclicidad. Las pérdidas esperadas, que son las que de acuerdo con Basilea II se deben cubrir con provisiones, son normalmente entre cuatro y cinco veces menores que las pérdidas inesperadas, que es lo que se cubre con capital. Esto implica que las provisiones dinámicas distan mucho de poder resolver la prociclicidad de la nueva regulación, de manera que resulta imprescindible realizar, además, el ajuste cíclico de los requerimientos de capital.

Pasando ahora al tema del tratamiento de las instituciones financieras sistémicas, la Declaración de Pittsburg dice lo siguiente:

“Las instituciones financieras sistémicas deberían desarrollar planes contingentes y de liquidación específicos, que estén armonizados internacionalmente. (...) Los estándares prudenciales para las instituciones sistémicamente importantes deberían estar en línea con los costes de su quiebra. El Consejo de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board) debería proponer a finales de octubre de 2010 posibles medidas, incluyendo una supervisión más intensa y requisitos prudenciales adicionales de capital y liquidez, entre otros.”

Así pues, se trata de que los estándares prudenciales se ajusten al coste social de la quiebra de estas entidades, lo que justificaría requerimientos adicionales de capital y liquidez. Existe, sin embargo, el problema práctico de cómo fijarlos, por lo que la tendencia natural de muchos reguladores es la de basar el tratamiento diferencial en el tamaño del balance, que es fácilmente observable. Obviamente, hay otros elementos que

deberían tenerse en cuenta tanto en la identificación de las instituciones sistémicas como en su regulación, como, por ejemplo, su complejidad, interconexión con otras entidades, tipo de actividad, modelo de negocio, etc. En todo caso, parece claro que el tamaño será un componente fundamental de la futura regulación específica de estas instituciones.

Para concluir, quiero hacer referencia a una opinión bastante generalizada de que no hay que desaprovechar una crisis como ésta, que ahora es el momento de “meterle mano” a toda una serie de instituciones que caracterizan el sistema financiero internacional desde los fondos de inversión libre a los paraísos fiscales, pasando por las agencias de calificación, los mercados mayoristas de deuda y los bancos de inversión. Mi posición es mucho menos ambiciosa. Creo que el tsunami regulatorio en el que nos encontramos puede acabar siendo muy ineficiente, y que se debería hacer un cuidadoso análisis coste-beneficio de cada regulación, teniendo en cuenta sus posibles interacciones. Asimismo, creo que no se debería subestimar la capacidad autocorrectora del mercado ni sobreestimar la capacidad de los supervisores, por lo que los reguladores deberían centrarse en los temas realmente fundamentales, entre los que destacaría la reforma de los requerimientos mínimos de capital y de las provisiones y su ajuste cíclico.

Referencias bibliográficas

Basel Committee on Banking Supervision (1988), *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, Basel: Bank for International Settlements.

Basel Committee on Banking Supervision (2004), *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A Revised Framework*, Basel: Bank for International Settlements.

Gordy, M. B., y B. Howells (2006), “Procyclicality in Basel II: Can we treat the disease without killing the patient?”, *Journal of Financial Intermediation*, 15, pp. 395-417.

Repullo, R., y J. Suárez (2004), “Loan pricing under Basel capital requirements”, *Journal of Financial Intermediation*, 13, pp. 496-521.

Repullo, R., J. Saurina y C. Trucharte (2009), “Mitigating the procyclicality of Basel II”, CEMFI Working Paper No. 0903.