

Una regulación más adecuada a la naturaleza del sector bancario

Como es bien sabido, el sistema financiero está sujeto inevitablemente a problemas de información asimétrica que pueden provocar conflictos de intereses entre los distintos agentes: prestatarios, acreedores, accionistas, gestores de bancos, etc. Ello tiende a exacerbar el carácter procíclico del sistema, es decir, la tendencia a la aparición de *booms* de crédito en fases expansivas, y puede conducir a una acumulación excesiva de riesgos, niveles de capital demasiado bajos o una mala praxis en la comercialización de productos.¹ En este contexto, la regulación intenta evitar que se den ciclos de crecimiento excesivo del crédito y de toma de riesgos, aunque este objetivo no siempre es fácil de conseguir, como vimos durante la última crisis, de la que ahora se cumplen exactamente 10 años.

En este artículo analizamos en qué medida las iniciativas regulatorias adoptadas en los últimos años han servido para encauzar desequilibrios pasados y dotar al sector bancario de suficiente capacidad para afrontar con solvencia escenarios adversos en el futuro. Debemos preguntarnos, en definitiva, si hemos aprendido la lección para que no vuelvan a repetirse los mismos errores. Veamos si lo hemos hecho.

Ratios de capital y de liquidez en la eurozona y EE. UU.

	Ratio de capital * (%)		Ratio créditos/depósitos (%)	
	2007	2017	2007	2017
Eurozona	7,9	15,6	124	98
EE. UU.	8,5	13,7	97	76

Nota: * Ratio Tier 1 (capital de primer nivel) sobre los activos ponderados por riesgo.

Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del Federal Reserve Bank of St. Louis, Federal Reserve Bank of New York, EBA y BCE.

La crisis pasada evidenció, entre otros problemas, dos grandes fuentes de inestabilidad financiera: el riesgo sistémico y una excesiva prociclicidad del crédito.

El riesgo sistémico alude a perturbaciones del conjunto del sistema financiero que pueden ser causadas, por ejemplo, por una entidad en problemas, tal como ocurrió con Lehman Brothers hace 10 años. Una de sus causas principales es el denominado riesgo moral, por el que una entidad toma riesgos excesivos asumiendo que, antes de quebrar, sería rescatada con fondos

públicos. Este problema se hizo especialmente evidente en aquellas entidades «sistémicas», consideradas demasiado grandes, complejas e interconectadas para quebrar.² Además, dichas entidades se beneficiaban de un coste de financiación inferior, ya que los inversores daban por descontado que difícilmente se las dejaría caer.

Dicho problema se ha intentado corregir con el refuerzo de la denominada regulación macroprudencial, que persigue evitar crisis sistémicas y fomentar una mayor estabilidad financiera. Para ello se han incorporado recargos de capital específicos para entidades consideradas sistémicas y también para riesgos sistémicos dentro del marco de capital implementado a nivel global tras la crisis y conocido como Basilea 3. Adicionalmente, para mitigar de manera creíble este problema, se ha introducido un nuevo marco de resolución en Europa que facilita la reestructuración de una entidad con problemas y pretende evitar el uso de fondos públicos en dicho proceso. Este marco exige a los accionistas y acreedores de una entidad, y no a los contribuyentes, asumir las pérdidas (*bail in*). Y para que esto sea factible en la práctica, se han establecido nuevos requisitos de absorción de pérdidas.³

Por otro lado, con tal de mitigar o suavizar los ciclos crediticios para prevenir una acumulación excesiva de riesgos (la prociclicidad del sistema), Basilea 3 ha comportado un aumento muy considerable de los requisitos de capital, tanto en cantidad como en calidad. Además, dicho marco ha adoptado una amplia batería de herramientas, como el colchón de capital anticíclico que sirve para acumular capital en periodos de expansión para absorber pérdidas en recesiones,⁴ así como otras medidas en materia de capital y liquidez (ponderaciones por riesgo de los activos más altas, requisitos más estrictos, requisitos de información, etc.). Más allá de Basilea 3, a nivel nacional pueden desarrollarse medidas adicionales si así lo decide la autoridad competente (que suele ser el banco central de cada país) para controlar la concesión de crédito a través de límites sobre los préstamos en relación con su garantía (*loan-to-value* o LTV) o de la capacidad de pago del deudor (*debt-to-income* o DTI).⁵ Todas estas medidas son útiles para mitigar la tendencia cíclica del crédito y de endeudamiento del sector privado y la aparición de burbujas en algunos activos, pero cabe señalar que estas siempre tenderán a ser más efectivas si se combinan adecuadamente con instrumentos de política monetaria y fiscal (véase el artículo «De la Gran Recesión a la actualidad: los errores de la política monetaria y fiscal» de este mismo Dossier).

1. Para más detalle, véase J. Gual (2009), «El carácter procíclico del sistema financiero», Documentos de Economía "la Caixa", n.º 14.

2. Este problema también se dio en grupos de entidades de menor tamaño, que en conjunto podían generar la misma inestabilidad en caso de quiebra (*too many to fail*).

3. Requisitos conocidos como MREL (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*).

4. Países como Suecia o Noruega ya lo aplican, y otros como Francia, Reino Unido e Irlanda lo aplicarán pronto.

5. Portugal, por ejemplo, las ha utilizado recientemente para regular la oferta de crédito en el mercado hipotecario.

Como estamos viendo, la regulación introducida a raíz de la crisis se ha encaminado a aumentar significativamente los requisitos prudenciales del sector bancario.⁶ Resultado de todo ello es que la solvencia y la liquidez del sector en el conjunto de la UE y en EE. UU. han mejorado sustancialmente respecto a 2007 (véase la tabla adjunta) y se sitúan actualmente en niveles muy superiores al mínimo exigido. Ello aumenta su capacidad para absorber *shocks* futuros y los accionistas tienen más en juego ante posibles pérdidas futuras, lo que debería incentivar una mayor prudencia.

Aun así, la crisis pasada demostró que, para tener un sector bancario realmente sólido, también es clave fortalecer otros ámbitos (más allá del prudencial), lo que ha llevado a la implementación de medidas en materia contable, de gobierno corporativo y de conducta. Así, en materia contable, con la introducción de las nuevas normas contables (IFRS 9) se intenta reflejar de manera más fiel el riesgo de crédito. De este modo, se han aumentado las exigencias de provisiones por riesgo de crédito que actualmente se deben calcular para los créditos deteriorados de acuerdo con la pérdida esperada durante toda la vida del préstamo (antes se provisionaban los créditos dudosos con base en la pérdida esperada a 12 meses), lo que por lo general conlleva un mayor nivel de provisiones y fomenta la estabilidad financiera.

Asimismo, se han intentado corregir algunos problemas de gobierno corporativo inherentes al sector financiero que pueden verse agravados cuando los incentivos entre distintos agentes no están del todo alineados.⁷ Una manera de alinear dichos incentivos ha sido fomentar esquemas de compensación más vinculados a retornos y riesgos futuros para evitar una asunción de riesgos excesiva y cortoplacista. A la vez, se ha puesto un mayor énfasis por parte tanto de reguladores como de supervisores en aspectos como el tamaño de los Consejos de Administración, la profesionalización de sus miembros, su independencia o las dinámicas de funcionamiento. A ello hay que sumar el esfuerzo realizado por las entidades para definir políticas de control interno que establecen umbrales de apetito para cada riesgo (financiero, de negocio, operacional, etc.). Adicionalmente, en el ámbito de conducta, se ha producido un refuerzo significativo de la transparencia y en la comercialización de productos (información sobre costes, riesgos asociados, etc.).⁸

La UE también se ha embarcado en los últimos años en la construcción de una unión bancaria. Con ello se pretende reducir el vínculo entre riesgo soberano y riesgo bancario, y mitigar la fragmentación financiera. Con todo, todavía queda trabajo por hacer. En particular, se hace imprescindible implementar un sistema de garantía de depósitos común que proteja por igual a todos los depósitos, con independencia de la entidad y del país de procedencia. A la vez, es necesario un prestamista de última instancia a nivel europeo que ofrezca apoyo al fondo único de resolución y al propio sistema de garantía de depósitos ante eventos sistémicos. También necesita diseñarse un esquema de provisión de liquidez para entidades en resolución.

Asimismo, a pesar de los esfuerzos realizados para reducir la naturaleza procíclica del sector, algunas de las medidas implementadas conllevan efectos procíclicos (como IFRS 9 o las ponderaciones por riesgo de los activos), lo que tiende a menoscabar parte de sus efectos beneficiosos para la estabilidad financiera. Finalmente, cabe señalar que la intensificación de la regulación sobre el sector bancario tiende a favorecer una desviación de la actividad de intermediación hacia sectores poco regulados, como la llamada banca en la sombra.⁹

En definitiva, gracias a la implementación de las medidas introducidas tras la crisis, el sector financiero es hoy más robusto que antes. Ello contribuirá a minimizar el impacto para la economía y la estabilidad financiera en periodos de turbulencias, ya que los países con sistemas bancarios mejor capitalizados suelen estar asociados a recesiones más cortas y una menor contracción en la oferta de crédito.¹⁰ No obstante, los deberes pendientes que hemos mencionado deberían abordarse adecuadamente más pronto que tarde.

Gerard Arqué
CaixaBank Research

6. A las medidas ya mencionadas, hay que añadir la introducción de una ratio de apalancamiento (ratio simple de capital sobre activo, sin tener en cuenta el riesgo de este) y de ratios de cobertura de liquidez y de financiación estable. Más recientemente, se ha revisado el marco de Basilea 3 para limitar también la dispersión en el cálculo de los activos ponderados por riesgo entre entidades.

7. Ello sucede, por ejemplo, cuando los gestores de un banco tienen incentivos a maximizar la rentabilidad del negocio a más corto plazo que los accionistas, sin considerar que los riesgos de las inversiones realizadas pueden materializarse a más largo plazo.

8. Normativas como, por ejemplo, MIFID 2 (de aplicación desde 2018) regulan estos ámbitos.

9. Entidades (aseguradoras, fondos de inversión, etc.) que llevan a cabo actividades financieras con características bancarias, pero que están menos reguladas y no cuentan con una red de protección, como un prestamista de última instancia.

10. Véase, por ejemplo, Jiménez *et al.* (2012), «Credit supply and monetary policy: identifying the bank balance-sheet channel with loan applications», *American Economic Review* August Vol. 102, n.º 5, y Jordà *et al.* (2017), «Bank Capital Redux: Solvency, Liquidity, and Crisis», Working Paper Series 2017-6, Federal Reserve Bank of San Francisco.