



## Taller 3

### La proporcionalidad y el marco de Basilea

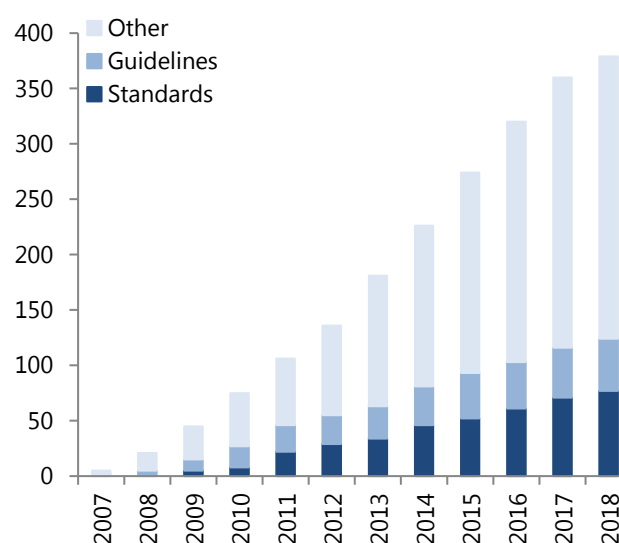
Preside: Vasily Pozdyshev (Subgobernador del Banco Central de Rusia)

A lo largo del último decenio, el Comité de Basilea (BCBS) ha puesto en práctica una completa serie de reformas poscrisis de amplio alcance, que han reforzado las normas internacionales de regulación bancaria centrándose en las principales deficiencias detectadas en el sistema bancario a raíz de la crisis financiera mundial. Estas deficiencias incluyen un crecimiento insostenible del apalancamiento y el crédito, niveles inadecuados de capital con capacidad de absorción de pérdidas, un alto grado de riesgo sistémico y una exposición excesiva al riesgo de liquidez.

Aunque las reformas poscrisis del Comité han contribuido a incrementar la resiliencia de los bancos y a mejorar la estabilidad financiera mundial, también han dado lugar a un marco regulatorio cada vez más voluminoso y en cierto modo complejo (Gráfico 1). Esta complejidad podría complicar a su vez la labor de implementación y supervisión del marco de Basilea de algunos bancos y autoridades de supervisión. Además, ha puesto sobre la mesa la necesidad de equilibrar correctamente la sencillez, la comparabilidad y la sensibilidad al riesgo<sup>1</sup>.

¿Cuál es el papel de la proporcionalidad en la regulación y la supervisión? ¿En qué medida adopta el principio de proporcionalidad el marco de Basilea? ¿Hacen falta otras medidas en materia de proporcionalidad a escala mundial? A continuación se destacan algunos de los asuntos que se tratarán en este taller.

**Gráfico 1:** Número acumulativo de publicaciones del Comité de Basilea<sup>(a)</sup>



Fuente: Cálculos del Comité de Basilea y su Secretaría.

(a) «Standards» (normas) incluye normas propuestas y finalizadas. «Guidelines» (directrices) incluye buenas prácticas. «Other» (otras) incluye informes de implementación y seguimiento, documentos de trabajo y comunicados.

## Proporcionalidad, regulación y supervisión: una evaluación conceptual

El objetivo de la regulación prudencial es internalizar las externalidades derivadas del deterioro o la quiebra de entidades bancarias y del sistema bancario en su conjunto (Dewatripont y Tirole, 1994). En

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Comité de Basilea (2013).

principio, las externalidades pueden variar dependiendo del perfil de riesgo de cada banco. En este contexto, la proporcionalidad puede definirse de forma general como el establecimiento de normas para los bancos —tanto requerimientos prudenciales como requisitos administrativos asociados (por ejemplo, los de divulgación de información)— que sean proporcionales a sus perfiles de riesgo, con el fin de lograr un objetivo (común) deseado. Este enfoque regulatorio «a medida» trata de reflejar la distinta naturaleza de los modelos de negocio, la importancia sistémica y la actividad transfronteriza de los bancos y, en términos más generales, de los riesgos a los que están expuestos. Por lo tanto, el objetivo de la proporcionalidad no es reducir la resiliencia de los bancos o del sistema bancario, sino reflejar las diferencias en los niveles de riesgo de las distintas entidades.

## Ventajas de la proporcionalidad

En principio, aplicar un marco regulador proporcional podría ofrecer ventajas, como por ejemplo:

- **Maximizar los beneficios netos de la regulación:** Por definición, los beneficios netos de la regulación se maximizan cuando la diferencia entre los beneficios y los costes (marginales) es la máxima posible. Sin embargo, estos beneficios y costes pueden ser distintos para cada tipo de banco. Por ejemplo, los beneficios de reducir la probabilidad y el impacto de una quiebra bancaria pueden ser menores en el caso de un pequeño banco regional sin actividad exterior que en el de un gran banco con actividad a escala mundial, ya que las externalidades de los procesos concursales de estos dos tipos de banco no son las mismas. De forma similar, los costes, en particular los costes privados de los bancos (por ejemplo, los costes fijos del cumplimiento de la regulación) pueden ser diferentes dependiendo del tipo de entidad. Por lo tanto, un enfoque regulatorio «a medida» podría ser más eficaz para lograr que los riesgos derivados de los distintos modelos se mitiguen debidamente de una forma acorde con el tamaño y la importancia sistémica del banco.
- **Simplificar el marco regulador:** Con el tiempo, el marco regulador de Basilea se ha ido tornando cada vez más complejo. Varios factores han contribuido a este constante incremento de la complejidad, entre ellos: (i) la búsqueda de una mayor sensibilidad al riesgo; (ii) la innovación en los mercados financieros y la evolución de las prácticas de gestión del riesgo de los bancos y (iii) el proceso seguido para alcanzar un consenso internacional sobre normas que deben ser de aplicación transnacional. Aunque buena parte de la complejidad tiene su origen en los métodos basados en modelos internos, la búsqueda de una sensibilidad al riesgo cada vez mayor también se ha traducido en una mayor complejidad de los métodos estándar y una proliferación de categorías de riesgo. Por ejemplo, un cálculo somero indica que un banco tendría que dar más de 100 pasos para calcular sus requerimientos de capital con arreglo al método estándar revisado para el riesgo de mercado, frente a los 10 pasos aproximadamente del método estándar actual. Muchos de los métodos del marco de Basilea —tanto basados en modelos internos como estándar— pueden no ser especialmente adecuados o pertinentes para algunos tipos de banco.
- **Garantizar unas condiciones competitivas equitativas para todos los bancos:** En principio, a la hora de cumplir los requisitos administrativos, los bancos de mayor tamaño pueden beneficiarse de mayores economías de escala que las entidades más pequeñas. Diseñar estos requisitos administrativos «a medida» podría ayudar a igualar el coste medio del cumplimiento normativo de las distintas categorías de bancos, propiciando unas condiciones competitivas más equitativas. Además, la proporcionalidad podría afectar al nivel de competencia del sistema

bancario, y un sistema bancario más competitivo (en comparación con el actual) contribuiría a una mayor estabilidad financiera<sup>2</sup>.

- **Mejorar la eficiencia de la supervisión:** Desde una perspectiva supervisora, la principal ventaja de un enfoque proporcional es que mejora la eficiencia de la regulación y el aprovechamiento de los recursos de regulación y supervisión. Esto resulta especialmente importante en jurisdicciones en las que los recursos supervisores son limitados y que tienen dificultades para atraer, formar y retener personal supervisor cualificado.

## Desventajas de la proporcionalidad

Junto a los beneficios potenciales de un marco regulador proporcional, han de sopesarse también sus posibles costes o inconvenientes, como por ejemplo:

- **Mayores oportunidades de arbitraje:** Dependiendo de su diseño, un enfoque regulador a medida podría facilitar prácticas de arbitraje de los bancos, que podrían jugar con las definiciones utilizadas para segmentar el sector por tipos de entidades. Así, los bancos podrían modificar su modelo de negocio o sus actividades para beneficiarse de regulaciones más favorables sin una reducción proporcional de su perfil de riesgo.
- **Fragmentación del marco regulador:** Una mayor proporcionalidad podría llevar aparejada una mayor fragmentación del marco regulador, con múltiples métodos reguladores que exigirían enfoques y respuestas de supervisión diferentes. Esto podría incrementar la complejidad para bancos centrales y reguladores y, por lo tanto, socavar su capacidad para vigilar correctamente la resiliencia del sistema bancario.
- **Posible discontinuidad (*cliff effects*):** Dependiendo del diseño del marco proporcional, los bancos pueden tener que afrontar un efecto de discontinuidad si pasan de un conjunto de requerimientos a otro al cambiar su clasificación (por ejemplo, si el tamaño de la entidad se utiliza como criterio para fijar los requerimientos de los distintos bancos, un cambio en el tamaño del banco que le lleve a superar el umbral de proporcionalidad lo sometería a un conjunto de requerimientos distinto).

P1. ¿Hay otros factores que justificarían un enfoque regulador y supervisor proporcional? ¿En qué medida las ventajas de un régimen proporcional superan a sus desventajas?

## Proporcionalidad en el actual marco de Basilea

El marco regulador de Basilea —que comprende las normas de Basilea II y Basilea III— es aplicable a los «bancos con actividad internacional»<sup>3</sup>. Aunque este término no se define, se incluyó en el marco para dejar claro que no se pretende que las normas de Basilea se apliquen a todos los bancos de una jurisdicción. Además, el Comité tampoco espera necesariamente que las jurisdicciones no pertenecientes

<sup>2</sup> La relación entre competencia y estabilidad financiera es compleja. Los estudios sobre este tema son muy numerosos, pero ofrecen teorías discrepantes: la de la «fragilidad de la competencia» postula que una mayor competencia genera más riesgo y erosiona el «*charter value*» (o valor de la licencia bancaria) de un banco (véanse, por ejemplo, Keeley (1990), Allen y Gale (2004) y Beck et al (2006)), mientras que la teoría de la «estabilidad por la competencia» sostiene que una mayor competencia promueve la estabilidad financiera (por ejemplo, Boyd y De Nicolò (2005) y Acharya et al (2012)).

<sup>3</sup> Véase Comité de Basilea (2006).

al BCBS adopten el marco de Basilea, puesto que puede haber razones perfectamente válidas para que adopten un marco regulador diferente, o solo algunos aspectos del marco de Basilea, para sus sistemas bancarios.

El Comité también reconoce el papel que la proporcionalidad desempeña en la supervisión. De hecho, en los *Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz* se estipula que las «prácticas de supervisión deben estar en consonancia con el perfil de riesgo y la importancia sistémica de los bancos supervisados»<sup>4</sup>. Por lo tanto, un enfoque «basado en riesgos», o proporcional, se atiene a lo dispuesto por los *Principios Básicos*.

Sin embargo, incluso dentro del limitado alcance del marco de Basilea, por lo general hay varios métodos distintos disponibles para determinar los requerimientos de capital ponderados por riesgo (Cuadro 1). O, dicho de otro modo, se puede considerar que el marco de Basilea pone en práctica un enfoque proporcional para los bancos con actividad internacional. Estos métodos adicionales adoptan la forma de un método estándar más «sensible al riesgo» (como en el caso del marco de mitigación del riesgo de crédito, por ejemplo), o de un método avanzado menos complejo (por ejemplo, los métodos basados en calificaciones internas).

**Cuadro 1:** Métodos del marco de Basilea – clasificados por grado de sencillez<sup>(a)</sup>

Categoría de riesgo	Métodos vigentes	Métodos revisados
Riesgo de crédito	Método estándar simplificado	Método estándar
	Método estándar	Método básico basado en calificaciones internas
	Método básico basado en calificaciones internas	Método avanzado basado en calificaciones internas
	Método avanzado basado en calificaciones internas	
Mitigación del riesgo de crédito	Enfoque simple	Enfoque simple
	Enfoque integral: descuentos supervisores	Enfoque integral: descuentos supervisores
	Enfoque integral: estimaciones de descuentos propias	Método VaR para <i>repos</i>
	Método VaR para <i>repos</i>	Modelización de la pérdida en caso de incumplimiento para exposiciones no garantizadas
Riesgo de crédito de contraparte	Método estándar para medir las exposiciones al riesgo de crédito de contraparte	Método estándar para medir las exposiciones al riesgo de crédito de contraparte
	Método de modelos internos	Método de modelos internos
Ajuste de valoración del crédito	Requerimiento de capital por riesgo de CVA estándar	Multiplicador simple del requerimiento por riesgo de crédito de contraparte
	Requerimiento de capital por riesgo de CVA avanzado	Método básico
		Método estándar
Marco de titulización	Método basado en calificaciones	Método basado en calificaciones externas
	Método basado en la fórmula supervisora	Método estándar
	Método de evaluación interna	Método basado en calificaciones internas
Riesgo de mercado	Método de medición estándar	Método estándar simplificado
	Método de modelos internos	Método estándar
		Método de modelos internos
Riesgo operacional	Método del indicador básico	Método estándar

<sup>4</sup> Véase Comité de Basilea (2012).

	Método estándar	
	Método estándar alternativo	
	Método de medición avanzada	
Coeficiente de apalancamiento	Medida de la exposición única	Medida de la exposición única
Grandes exposiciones al riesgo	Método único	Método único
Coeficiente de cobertura de liquidez	Método único	Método único
Coeficiente de financiación estable neta	Método único	Método único
Divulgación	Descripción general de divulgaciones cualitativas y cuantitativas	Formularios concretos con formato fijo o flexible

Fuente: Marco de Basilea y valoración subjetiva.

(a) Métodos de Basilea II y Basilea III, en orden descendente de sencillez de acuerdo con una valoración subjetiva. El método más sencillo de cada categoría de riesgo está sombreado en azul.

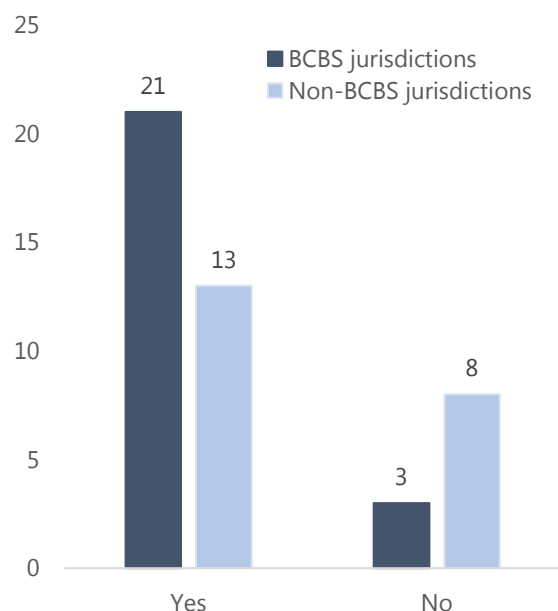
En cambio, solo hay un método disponible para otros parámetros reguladores (es el caso, por ejemplo, del coeficiente de apalancamiento, las normas de liquidez y el marco para las grandes exposiciones). Esto puede deberse al deseo de que estos marcos sean más sencillos y robustos que el marco de capital basado en el riesgo. No obstante, también dentro del marco basado en el riesgo hay casos recientes de simplificación tanto del número de métodos como de su diseño: por ejemplo, el marco para el riesgo operacional tendrá un único método estándar para todos los bancos en el futuro.

P2. ¿En qué medida el actual marco de Basilea incorpora proporcionalidad para los bancos con actividad internacional?

## Proporcionalidad y prácticas actuales en las jurisdicciones

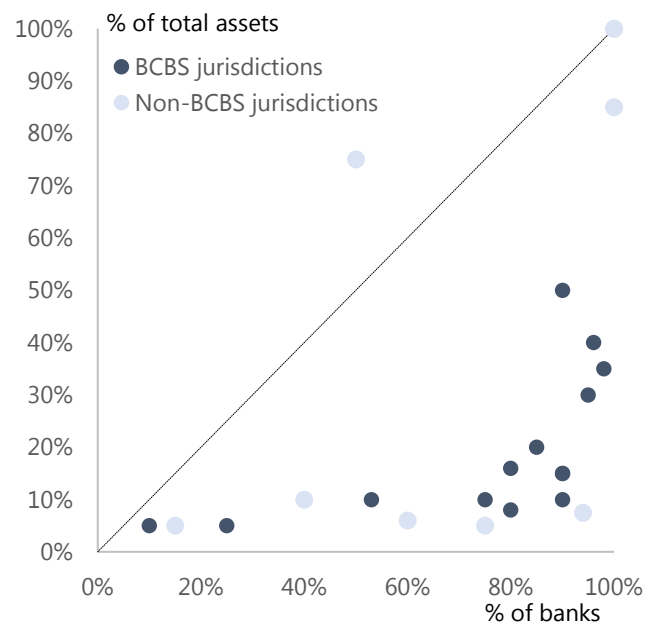
El Comité de Basilea y el Grupo Consultivo de Basilea (BCG) hicieron recientemente inventario de las prácticas de sus miembros en materia de proporcionalidad por medio de una encuesta. Aproximadamente el 75% de los miembros indicaron que aplican medidas de proporcionalidad (Gráfico 2). La gama de bancos de una jurisdicción sujetos a medidas de proporcionalidad varía (Gráfico 3). En la mayoría de los casos, las medidas de proporcionalidad se aplican exclusivamente a un subconjunto de bancos.

**Gráfico 2:** Número de miembros del BCBS y el BCG que aplican actualmente medidas de proporcionalidad



Fuente: Cálculos del Comité de Basilea y su Secretaría.

**Gráfico 3:** Bancos sujetos a medidas de proporcionalidad



Fuente: Cálculos del Comité de Basilea y su Secretaría.

Aunque hay cierto grado de heterogeneidad entre jurisdicciones en lo que respecta al número de bancos sujetos a medidas de proporcionalidad, por lo general estos bancos representan un porcentaje relativamente pequeño del total de activos bancarios en la jurisdicción pertinente. Esto es congruente con la exigencia mínima de que el marco de Basilea se aplique a grandes bancos con actividad internacional, que deja libertad a las jurisdicciones para aplicar otras normas al resto de entidades bancarias. En algunos casos, las jurisdicciones encuestadas respondieron que las medidas de proporcionalidad se aplican a un número mayor de bancos, que constituyen un porcentaje más elevado del total de activos bancarios. Este fue el caso fundamentalmente de las jurisdicciones que no pertenecen al BCBS, y es lógico, dado que no se espera que dichas jurisdicciones apliquen el marco de Basilea íntegramente a algunos o a todos sus bancos.

Para fijar los umbrales o segmentos de proporcionalidad, las jurisdicciones utilizan varios criterios, que incluyen un gran número de indicadores del balance y diferenciaciones por modelos de negocio bancarios. En la mayoría de los casos, además de los indicadores citados, los supervisores hacen uso también de su propio criterio para determinar qué tipos de bancos están sujetos a los distintos requerimientos.

La mayoría de las jurisdicciones aplican alguna forma de proporcionalidad relacionada con los requerimientos de capital y liquidez. Normalmente esa proporcionalidad se plasma en una versión modificada o más sencilla de las actuales normas de Basilea, sobre todo para las categorías de riesgo más complejas, o en una excepción de dichos requerimientos a la que pueden acogerse determinados bancos. Asimismo, las jurisdicciones aplican requisitos de presentación de informes y divulgación proporcionales, que permiten que algunos bancos estén sujetos a normas y frecuencias de presentación menos onerosas. La mayoría de las jurisdicciones aplican también un enfoque proporcional a las prácticas supervisoras, incluyendo la intensidad de los exámenes *in situ* o a distancia, los requisitos relativos a los controles de la gestión de riesgos y la gobernanza y las pruebas de resistencia que llevan a cabo los supervisores.

## Retos de los actuales marcos de proporcionalidad

Aunque la mayoría de las jurisdicciones no comunicaron ninguna dificultad operacional en la implementación y supervisión de sus regímenes de proporcionalidad, algunos de los encuestados sí identificaron ciertos obstáculos. Entre ellos cabe citar los siguientes:

- **Lograr un equilibrio entre proporcionalidad y comparabilidad:** Algunas jurisdicciones señalaron que, a la hora de diseñar sus normas de proporcionalidad, hubieron de conciliar las ventajas de adaptar los requerimientos a los distintos tipos de bancos, por una parte, y la preservación de la comparabilidad de los coeficientes reguladores de los bancos, por otra.
- **Lograr un equilibrio entre proporcionalidad y competencia:** Otro reto destacado por algunas jurisdicciones es lograr una adecuada diferenciación de los requerimientos para reflejar la diversidad de los bancos sin generar desigualdades competitivas injustificadas. Por ejemplo, una jurisdicción indicó que el principio *ex ante* de diseñar métodos más sencillos con un impacto neutro sobre el capital para bancos más pequeños no siempre es factible en la práctica.
- **Determinación de los segmentos de proporcionalidad:** Algunas jurisdicciones señalaron sus dificultades para identificar criterios apropiados para establecer segmentos de proporcionalidad (por ejemplo, qué indicadores cuantitativos deberían usarse, el equilibrio entre medidas cuantitativas y cualitativas, etc.).
- **Arbitraje de umbrales y cambios en los modelos de negocio de los bancos:** Un número reducido de jurisdicciones indicaron que les resulta difícil evitar que los bancos realicen prácticas de arbitraje con los umbrales o segmentos de proporcionalidad con la intención de beneficiarse de requerimientos menos onerosos. Otro reto identificado en la implementación de enfoques supervisores proporcionales es la necesidad de seguir el ritmo de los cambios en los perfiles de riesgo y las actividades de los bancos.

P3. ¿Cuál ha sido su experiencia con el diseño, la implementación y la vigilancia de un marco regulador y supervisor proporcional en su jurisdicción?

P4. ¿Cómo podría mejorarse el diseño proporcional de los marcos reguladores manteniendo al mismo tiempo el nivel de resiliencia deseado?

## ¿Futuro trabajo internacional sobre proporcionalidad?

Como se ha mencionado, el marco de Basilea es aplicable a los bancos con actividad internacional de las jurisdicciones pertenecientes al Comité de Basilea. A escala global, no existen normas mínimas para los bancos sin actividad internacional, ni tampoco hay una expectativa formal de que el marco de Basilea se aplique a bancos de jurisdicciones que no son miembros del Comité de Basilea (con actividad internacional o no). Teniendo esto en cuenta, ¿es necesario abordar el tema de la proporcionalidad internacionalmente en el futuro? La decisión sobre si se adopta o no un régimen de proporcionalidad y, en caso afirmativo, cómo hacerlo, corresponde exclusivamente a cada una de las jurisdicciones o regiones.

Sin embargo, en principio hay como mínimo tres razones por las que continuar trabajando sobre la proporcionalidad a escala mundial podría reportar ventajas. En primer lugar, en consonancia con la dilatada práctica del Comité de intercambiar información sobre enfoques y técnicas de supervisión, tanto las jurisdicciones miembros del Comité como el resto de jurisdicciones podrían beneficiarse del intercambio de información y de experiencias sobre sus respectivas prácticas de proporcionalidad nacionales o regionales.

En segundo lugar, pese a que el ámbito formal de aplicación del marco de Basilea es más restringido, la experiencia ha demostrado que, en la práctica, las jurisdicciones que no son miembros del Comité reciben presiones externas (de participantes del mercado, agencias de calificación crediticia y organizaciones internacionales) para que adopten parte o la totalidad del marco de Basilea, con independencia de la idoneidad de este para sus jurisdicciones. Por lo tanto, las decisiones de política y de supervisión adoptadas por el Comité podrían tener repercusiones en jurisdicciones que no son miembros.

En tercer lugar, aunque el alcance del marco de Basilea se circunscribe a los bancos con actividad internacional, a lo largo de la historia ha habido varios casos de tensiones sistémicas causadas por la quiebra colectiva de bancos nacionales de menor tamaño (como la crisis de la banca secundaria del Reino Unido en 1973–75 y la crisis del ahorro y el préstamo en Estados Unidos en la década de 1980). A la vista de la creciente interconexión de los sistemas financieros, este tipo de episodios de tensión podrían tener consecuencias para la estabilidad financiera internacional.

P5. ¿Es necesario continuar trabajando sobre proporcionalidad en la esfera internacional? Si es así, ¿qué tipo de trabajo habría que realizar?

## Referencias bibliográficas

Acharya, V., D. Gromb y T. Yorulmazer. «Imperfect competition in the interbank market for liquidity as a rationale for central banking», *American Economic Journal: Macroeconomic*, vol. 4(3), pp. 184-217.

Allen, F. y D. Gale (2004). «Competition and financial stability», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 36(3), pp. 453-480.

Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y R. Levine (2006). «Bank concentration, competition, and crises: first results», *Journal of Banking & Finance*, vol. 30(5), pp. 1581-1603.

Boyd, J. y G. De Nicolò, (2005). «The theory of bank risk taking and competition revisited», *Journal of Finance*, vol. 60(3), pp. 1329-1343.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2013). *El marco regulador: Equilibrio entre sensibilidad al riesgo, sencillez y comparabilidad*, julio.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2012). *Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz*, septiembre.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2006). *Convergencia internacional de medidas y normas de capital*, junio.

Dewatripont, M. y J. Tirole, J (1994). *The prudential regulation of banks*, MIT Press.

Keeley, M. (1990). «Deposit insurance, risk and market power in banking», *American Economic Review*, vol. 80(5), pp. 1183-1200.