



Colchones de capital

Jihad Dagher, Giovanni Dell'Ariccia, Lev Ratnovski y Hui Tong

Una cuestión importante de la política pública es determinar cuánto capital necesitan los bancos

LA CRISIS financiera mundial reciente demostró el daño que los bancos en problemas pueden infligir a la economía real, productora de bienes y servicios. Lo que comenzó como un problema del sector financiero —pérdidas relacionadas con el sector inmobiliario para bancos y otros intermediarios financieros— no tardó en propagarse a la totalidad de la economía, primero en Estados Unidos y luego en otras economías avanzadas.

Las elevadas pérdidas que sufrieron los bancos pusieron en duda su solidez y produjeron el equivalente moderno de un pánico entre grandes depositantes desprotegidos y acreedores (Huang y Ratnovski, 2011). Los gobiernos tuvieron que inyectar sumas gigantescas de efectivo y capital en el sistema bancario para que las

instituciones pudieran atender sus obligaciones y garantizar su solvencia.

Las autoridades, los economistas y los reguladores llevan mucho tiempo preguntándose qué se podría haber hecho antes de 2007 para atenuar o incluso evitar la crisis, que desencadenó una recesión mundial cuyos efectos aún persisten. Una posibilidad habría sido obligar a los bancos a acumular más capital.

Por qué necesitan capital los bancos

El capital de un banco es la diferencia entre el valor de sus activos y de sus pasivos en forma de deudas (que incluyen los depósitos). En otras palabras, es la parte de los activos del banco que pertenece a los accionistas. Los acreedores y los depositantes de un banco están mejor

protegidos cuando la relación capital/total de activos es elevada, por varias razones. Primero, como los accionistas son quienes menos precedencia tienen, el capital puede amortiguar las pérdidas del banco. Segundo, como los accionistas controlan indirectamente el comportamiento de un banco, cuanto mayor sea el capital en el que participen, más probable es que la institución invierta con prudencia.

Desde el punto de vista del bienestar global, un nivel óptimo de capitalización tiene en cuenta el costo y el beneficio del capital no solo para los bancos, sino también para la economía en general. Las fuerzas de mercado crean incentivos para que los bancos mantengan un nivel positivo de capital. Sin embargo, como los

Los acreedores y los depositantes de un banco están mejor protegidos cuando la relación capital/total de activos es elevada.

accionistas no internalizan los efectos perjudiciales que la quiebra de un banco puede tener en los acreedores, los depositantes y la economía global, generalmente se inclinan por mantener mucho menos capital que el que sería óptimo desde el punto de vista de la sociedad (De Nicolò, Favara y Ratnovski, 2012). Por ende, los niveles de capital bancario han estado tradicionalmente sujetos a regulaciones que buscan acercarlos al nivel socialmente óptimo.

Las primeras regulaciones bancarias —denominadas Basilea I en honor a la ciudad suiza en la que se reúne un grupo internacional de presidentes de bancos centrales y supervisores bancarios— les exigían a los bancos coeficientes de capital mínimos de 8%. El coeficiente de capital se calcula dividiendo el capital —que incluye el capital social, las utilidades que los bancos retienen en lugar de pagarlas a los accionistas y ciertas modalidades de deuda que permiten absorber pérdidas— por los activos ponderados según el riesgo. Las ponderaciones son bajas —es decir, se requiere menos capital— en el caso de los activos relativamente seguros, como los bonos públicos, y son elevadas en el caso de los préstamos riesgosos. A comienzos de la década de 2000, Basilea II les permitió a los bancos emplear avanzadas ponderaciones de riesgos especialmente adaptadas a cada activo, en lugar de las estandarizadas, para determinar las necesidades de capital. Las regulaciones de Basilea II quedaron acordadas varios años antes de la crisis mundial, pero cuando la crisis adquirió dimensiones internacionales en 2008, aún no habían entrado en vigor. La crisis generó una nueva ronda de regulaciones sobre el capital, denominada Basilea III, que exige a los bancos una capitalización sustancialmente superior a la anterior: un mínimo de 11,5%, y hasta 15,5% para los activos ponderados según el riesgo. Como salvaguardia adicional, Basilea III instituyó un coeficiente de apalancamiento sencillo (la relación entre el capital primario y el total de activos) y aumentó las exigencias en cuanto a la calidad del capital (más capital social y no tantos activos menos tangibles como los créditos tributarios). Desde que se propuso Basilea III en 2010, los bancos del mundo entero han

incrementado el coeficiente de capital de Nivel 1 (la relación patrimonio neto y utilidades retenidas/total de activos) así como el coeficiente de capital total, que incluye otras formas de capital, como la deuda subordinada (véase el gráfico 1).

Cuánto capital es necesario acumular

Tras la crisis, gracias al aumento del requisito de capital bancario, los sistemas bancarios están mejor equipados para lidiar con las pérdidas. Pero el debate sobre el nivel óptimo de capital no está cerrado.

Los defensores de una capitalización más estricta hacen hincapié en los riesgos para la estabilidad financiera asociados a un fuerte apalancamiento bancario y los costos exorbitantes de la crisis que es necesario evitar en el futuro; su argumento es que exigir más capital social tiene un costo social pequeño (Admati y Hellwig, 2014). Los oponentes piensan que los costos de financiamiento de los bancos aumentarían y, junto con ellos, el costo de crédito bancario, lo cual entelecería la actividad económica (IIF, 2010).

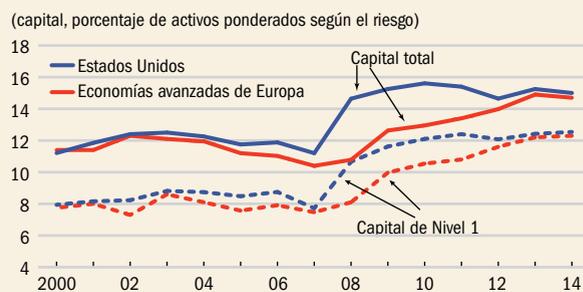
Nuestro estudio busca determinar cuánto capital habría sido necesario para absorber las pérdidas bancarias en su totalidad recurriendo solo al capital social, y cuánto para evitar la recapitalización pública de los bancos (Dagher *et al.*, 2016). Estos dos conceptos son diferentes. La intervención del Estado no depende de que un banco haya agotado todo su capital, y los gobiernos a menudo permiten a los reguladores clausurar bancos inviables, sobre todo si son pequeños.

Para averiguar cuánto capital se habría necesitado a fin de absorber las pérdidas en otros episodios, compilamos datos sobre el coeficiente entre los préstamos en mora y el total de préstamos en 105 crisis bancarias desde 1970 (basándonos en los datos de Laeven y Valencia, 2013). Empleamos también datos históricos sobre las pérdidas crediticias, las correspondientes provisiones bancarias y las ponderaciones de riesgo bancario de esos préstamos para determinar cuánto capital bancario habría podido absorberlas.

Gráfico 1

Más músculo

En los últimos años, los bancos de las economías avanzadas de Europa y Estados Unidos han engrosado el capital, en particular el capital de Nivel 1, que es sobre todo capital social y utilidades retenidas.



Fuente: Cálculos de los autores.

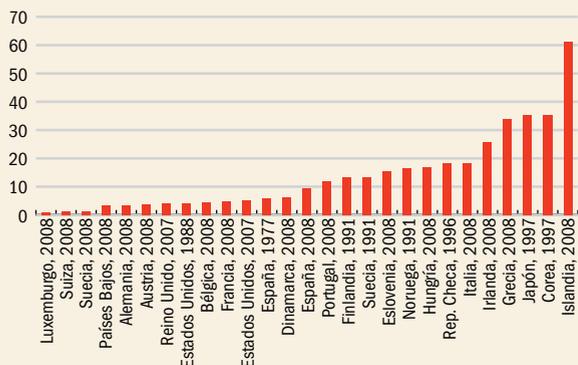
Nota: Los coeficientes de capital de Nivel 1 y de capital total son valores medianos de fin de año. La muestra incluye todos los bancos cotizados con un total de activos de más de USD 50.000 millones en 2006. Economías avanzadas de Europa = Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza y el Reino Unido.

Gráfico 2

Posibilidad de problemas

Los préstamos en mora representaron una parte significativa de los activos bancarios en algunas economías avanzadas durante las crisis financieras.

(préstamos en mora, porcentaje del total de préstamos)



Fuente: Cálculos de los autores.
Nota: Los datos corresponden a países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

El gráfico 2 muestra los préstamos en mora como porcentaje de los activos bancarios durante crisis bancarias de las economías avanzadas y de mercados emergentes que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El gráfico 3 muestra la proporción de crisis bancarias durante las cuales los bancos habrían podido absorber todas las pérdidas con capital propio, según diversos coeficientes de capital hipotéticos ponderados según el riesgo bancario. La línea azul es la línea de base, donde 50% del valor de los préstamos en mora termina en pérdida; en la línea roja, termina en pérdida el 75%. Como se puede observar, el beneficio marginal del capital bancario es alto en un principio —15% a 23% de los activos ponderados por el riesgo en la línea azul y la roja, respectivamente—, pero luego disminuye con rapidez. Es decir, el capital adicional ayuda al comienzo, pero prácticamente pierde sentido por encima de un coeficiente de capital bancario de entre 15% y 23%, en gran medida porque las crisis extremas con niveles sustancialmente más altos de préstamos en mora no son frecuentes. Por ejemplo, cuando los coeficientes de capital rondan 23%, se evita casi el mismo porcentaje de crisis que cuando están en 30% o incluso 40%.

Cómo evitar la recapitalización pública

Las autoridades saben que una crisis financiera exige actuar. La historia ofrece ejemplos penosos de los profundos costos económicos de la parálisis o la demora, como Estados Unidos durante la Gran Depresión de la década de 1930 o la crisis de Japón en la década de 1990. Eso ha llevado muchas veces a los gobiernos a inyectar fondos en un sector bancario en crisis para reforzar la capitalización.

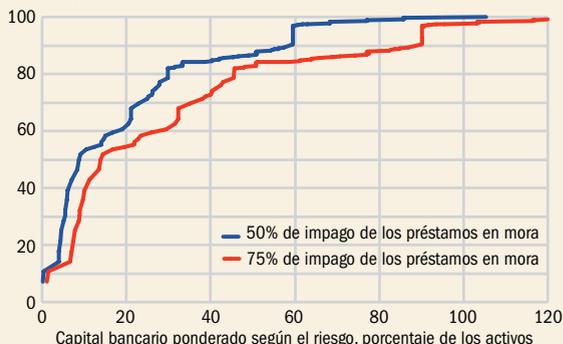
Interesados en evaluar cuánto capital se habría necesitado antes de una crisis para evitar usar fondos públicos en una recapitalización, supusimos que la recapitalización les devolvía a los bancos apenas el capital mínimo para recuperar la viabilidad. El

Gráfico 3

Crisis evitadas

Hasta cierto punto, un nivel de capital bancario más alto previene las crisis bancarias, pero después, aunque las pérdidas crediticias sean de 50% o incluso de 75% del valor total de préstamos, el capital adicional tiene un efecto marginal.

(porcentaje de crisis bancarias evitadas)



Fuente: Cálculos de los autores.
Nota: Los datos corresponden a países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Cuando el capital está ponderado según el riesgo, los activos más riesgosos, como ciertos tipos de préstamos, requieren un nivel más alto de capital que los activos relativamente seguros, como los títulos públicos. Las líneas azul y roja representan escenarios de pago de 50% y 75% de los préstamos en mora, respectivamente.

nivel del capital bancario previo a la crisis que habría prevenido la recapitalización es entonces la suma de ese mismo capital y la subsiguiente inyección de capital público (expresada en puntos porcentuales del coeficiente de capital bancario).

El gráfico 4 muestra el gasto en recapitalización durante crisis bancarias sufridas por economías de la OCDE desde 2007 como porcentaje de los activos ponderados por el riesgo. El gráfico 5 muestra la proporción de crisis bancarias en las que se podría haber evitado la recapitalización según diversos coeficientes de capital hipotéticos ponderados según el riesgo

La capitalización bancaria no contribuye mayormente a evitar una recapitalización estatal.

bancario. La determinación a la que llegamos —en notable coincidencia con las anteriores— es que el beneficio marginal del capital bancario, en términos de evitar la recapitalización, disminuye rápidamente superado cierto nivel; en este caso, 15% a 17% del capital bancario ponderado según el riesgo.

Nuestros resultados sugieren que un capital bancario que represente 15% a 23% de los activos ponderados según el riesgo habría bastado para prevenir el grueso de las crisis bancarias anteriores, al menos en las economías avanzadas. Naturalmente, es necesario hacer una serie de salvedades. Antes que nada, nuestros resultados tienen que ver con niveles de capital bancario, no con el capital mínimo exigido. Los bancos suelen mantener reservas por encima del capital mínimo exigido y activarlas en momentos de tensión. Además, aunque

Gráfico 4

Costos de las crisis

En algunas crisis, los gobiernos tuvieron que utilizar fondos públicos para que los bancos no quebraran.

(porcentaje de activos ponderados según el riesgo)



Fuentes: Bankscope; Laeven y Valencia (2013), y cálculos de los autores.

Nota: Los datos corresponden a países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. La ponderación del riesgo significa que a los activos más riesgosos, como algunos tipos de préstamos, les corresponde un nivel más alto de capital que a los activos relativamente seguros, como los bonos públicos.

nos centramos en el capital bancario para absorber las pérdidas, existen otros instrumentos (como la deuda convertible en capital) capaces de absorber pérdidas durante crisis bancarias. Por último, si bien nos centramos en la absorción de riesgos, una capitalización superior desincentivaría la toma de riesgos desde el inicio, ya que el potencial de pérdida llevaría a los accionistas a presionar a los bancos para que actuaran con prudencia. Estos factores señalan que el nivel aconsejable de capital exigido no es tan alto como el que indica nuestro análisis.

Economías de mercados emergentes y en desarrollo

En promedio, las economías de mercados emergentes y en desarrollo han sufrido pérdidas bancarias más profundas que las economías avanzadas en las crisis bancarias del pasado. Este hecho no es sorprendente, dado que en ellas los shocks macroeconómicos suelen ser más agudos y el crédito está menos diversificado; además, hay factores institucionales (como una regulación y una supervisión bancaria menos estricta) que se traducen en un nivel más alto de préstamos en mora y pérdidas crediticias. Por un lado, en igualdad de circunstancias, una pérdida bancaria mayor requiere más capital con capacidad de absorción en estas economías. Por el otro, las economías de mercados emergentes y en desarrollo suelen tener sistemas bancarios mucho más pequeños en relación con el PIB; por eso, cuando los bancos no pueden absorber las pérdidas, el impacto directo en la economía (y en las cuentas de gasto del ente soberano) también puede ser más pequeño. Según nuestros cálculos, si los países que no pertenecen a la OCDE hubieran impuesto coeficientes de capital de 15% a 23%, las pérdidas superiores a la capacidad de absorción del capital no habrían superado 3% del PIB en 80% de las crisis bancarias.

En comparación con Basilea

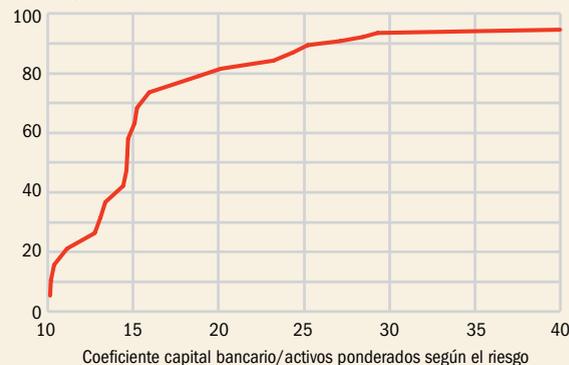
Aunque son ligeramente superiores a las actuales normas de Basilea, nuestros coeficientes coinciden en términos generales con los indicadores de la capacidad total de absorción de pérdidas

Gráfico 5

Proteger las arcas del Estado

Cuando el capital bancario alcanza 15% a 17% de los activos ponderados según el riesgo, los beneficios marginales del capital adicional disminuyen con rapidez.

(porcentaje de recapitalizaciones públicas evitadas)



Fuentes: Bankscope; Laeven y Valencia (2013), y cálculos de los autores.

Nota: Los datos corresponden a países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. La ponderación del riesgo significa que a los activos más riesgosos, como algunos tipos de préstamos, les corresponde un nivel más alto de capital que a los activos relativamente seguros, como los bonos públicos.

fijados por el Consejo de Estabilidad Financiera para los bancos de importancia sistémica internacional; es decir, los que son tan grandes y están tan íntimamente vinculados con otras entidades financieras de envergadura que su quiebra repercutiría en el mundo entero. Los supervisores bancarios de cada país están encargados de determinar la idoneidad de los instrumentos añadidos al capital bancario de Nivel 1 para completar la capacidad total de absorción de pérdidas, como la deuda subordinada y convertible. Si deciden que esos instrumentos adicionales no permiten absorber las pérdidas debidamente en una crisis, quizá deban insistir en un aumento de los niveles de capital bancario. ■

Jihad Dagher es Economista, Giovanni Dell'Ariccia es Subdirector y Lev Ratnovski y Hui Tong son Economistas Principales en el Departamento de Estudios del FMI.

Referencias:

Admati, Anat, y Martin Hellwig, 2014, *The Bankers' New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do about It* (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press).

Dagher, Jihad, Giovanni Dell'Ariccia, Luc Laeven, Lev Ratnovski y Hui Tong, 2016, "Benefits and Costs of Bank Capital", *IMF Staff Discussion Note 16/04* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

De Nicolò, Gianni, Giovanni Favara y Lev Ratnovski, 2012, "Externalities and Macroprudential Policy", *IMF Staff Discussion Note 12/05* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Huang, Rocco, y Lev Ratnovski, 2011, "The Dark Side of Bank Wholesale Funding", *Journal of Financial Intermediation*, vol. 20, No. 2, págs. 248-63.

Instituto de Finanzas Internacionales (IIF), 2010, *Interim Report on the Cumulative Impact on the Global Economy of Proposed Changes in the Banking Regulatory Framework* (Washington).

Laeven, Luc, y Fabián Valencia, 2013, "Systemic Banking Crises Database", *IMF Economic Review*, vol. 61, No. 2, págs. 225-70.