

ESTABILIDAD BANCARIA

El difícil juego de equilibrios entre regulación y competencia

Por Xavier Vives

Las demandas de los organismos reguladores de Estados Unidos y la Unión Europea por la manipulación de los tipos de cambio y los interbancarios (por ejemplo, el líbor) son un buen ejemplo de cómo la regulación pueden ayudar a combatir la mala praxis en los sectores bancario y financiero. Así, la regulación y supervisión son necesarias para que ambos sectores funcionen como es debido. ¿Pero dónde está el límite? ¿Cómo diseñar políticas que protejan adecuadamente al consumidor y la estabilidad financiera sin perjuicio de una competencia sana?

Sin duda, la competencia es buena para la sociedad, puesto que contribuye a crear mercados dinámicos y eficientes. Pero existe un equilibrio entre esta y la estabilidad financiera, y no es tan fácil regularlo.

Para lograrlo, se debe reconocer la especificidad de la política de competencia. La regulación ha de estar bien coordinada y basarse en un enfoque integral que tenga en consideración los distintos instrumentos estructurales y disciplinarios en juego, así como garantizar la independencia de los distintos organismos responsables de la regulación y la política de competencia.

Este artículo –basado en mi libro *Competition and Stability in Banking: The Role of Regulation and Competition Policy* (Princeton University Press, 2016)– presenta los retos más importantes a los que se enfrentan bancos y reguladores en su intento de gestionar los equilibrios entre competencia y estabilidad. Asimismo, apunto las claves que deben tener en cuenta tanto los actores públicos como privados para que la sociedad sea partícipe de las ventajas de la competencia: eficiencia, innovación, crecimiento y bienestar del consumidor, además de la recuperación de la confianza en el sector bancario.

La especificidad de la competencia en la banca

La competencia promueve la eficiencia y la innovación y, con ellas, el bienestar del consumidor, cuando la regulación es la adecuada. La aplicación de la política de competencia, por tanto, debería garantizar la aportación competitiva del sector financiero a la economía e impulsar el crecimiento. Por su parte, velar con decisión por la buena praxis podría ayudar a restaurar la confianza de la banca, tan maltrecha tras la crisis financiera de 2007-2009.

Durante una crisis, la función de la política de competencia es mantener abiertos los mercados y controlar las distorsiones creadas por los rescates financieros. El objetivo más inmediato sería estabilizar el sistema, forzar la salida de las instituciones fallidas y eliminar las barreras de entrada artificiales. La política de competencia también podría desempeñar la función de defender la innovación y el crecimiento e impedir la sobre-regulación.

Dadas las consecuencias sistémicas de la quiebra de bancos, conviene reconocer la singular posición de la banca en esta ecuación. La política de competencia en este sector debe equilibrar los objetivos de estabilidad a corto plazo con el vigor competitivo a largo, sobre todo en lo referente a los siguientes aspectos:

AYUDAS ESTATALES.

Aunque su objetivo es contener una crisis, en beneficio tanto del sector bancario como de la sociedad, ocasionan distorsiones que deben regularse mediante políticas. Como se ha visto, la propiedad estatal es un factor de distorsión, mientras que las estructuras de

« Con el fin de preservar una estructura de mercado competitiva a largo plazo, la política de fusiones debería perseguir un grado óptimo de concentración y facilitar, con prudencia, la entrada. »

propiedad intermedia –como las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito– suelen ser demasiado débiles para afrontar una crisis. En muchos casos, la excesiva intromisión política en las entidades públicas y semipúblicas no ha hecho más que crear problemas.

“DEMASIADO GRANDE PARA CAER”

La asunción de esta máxima también provocan distorsiones en la competencia. Las instituciones agrupadas bajo este paraguas disfrutaban de una ventaja, a saber, la garantía implícita de que recibirán ayudas estatales. Y ello da pie al riesgo moral, el que resulta de la disposición de alguien a asumir más riesgos porque es otro el que corre con los gastos.

Para evitarlo, la política de competencia ha de disuadir a la banca de asumir riesgos excesivos imponiendo medidas estructurales y disciplinarias a las entidades que reciban ayudas. Por ejemplo, la Comisión Europea ha adoptado medidas más estrictas en lo tocante a los procedimientos de restructuración, como la limitación de ciertas actividades de inversión que se salen del núcleo de negocio de la banca, que está regulado.

Además, exige que toda institución rescatada se comprometa a observar la disciplina financiera.

La política de competencia también podría impedir la consolidación de estructuras de mercado anticompetitivas con bancos que, por ser “demasiado grandes para caer”, no pueden salir del mercado. La desinversión impuesta a un gran banco rescatado podría obligar, al final, a disolverlo.

CONTROL DE LAS FUSIONES.

Con el fin de preservar una estructura de mercado competitiva a largo plazo, la política de fusiones debería perseguir un grado óptimo de concentración y facilitar, con prudencia, la entrada.

Permitir o no un mayor poder de mercado o concentración en la banca es una cuestión sujeta a debate. En el caso de la banca tradicional, es defendible un nivel intermedio de concentración, ya que el vínculo entre la estructura de mercado y la competencia es más fuerte. En la “banca de mercado”, podría dar lugar a un oligopolio natural. En este caso sí sería más oportuna la imposición de restricciones prudenciales.

Cuando estalla una crisis financiera, una de las recetas habituales es obligar a que las entidades en dificultades se fusionen con otras más solventes. Pero esta estrategia conlleva dos riesgos: primero, la entidad resultante de la fusión podría convertirse en un banco “demasiado grande para caer” y, segundo, podrían surgir estructuras de mercado anticompetitivas. Sería mejor nacionalizar el banco afectado y privatizarlo más tarde, cuando vuelva a ser un competidor viable.

Lo ideal sería que ya hubiera un control de las fusiones que impidiera la formación de entidades “demasiado grandes para caer”, dado que no harán sino distor-

El difícil juego de equilibrios entre regulación y competencia

sionar la competencia más adelante. En ocasiones, se opta por una fusión para reducir el exceso de capacidad y los gastos generales. En otras, por un aumento temporal del poder de mercado para reconstruir los valores de franquicia de los mejores bancos. En general, no obstante, la política de competencia debería imponer la desinversión para evitar distorsiones, propiciar la entrada en el mercado de nuevos actores y restablecer las estructuras competitivas.

REFORMA REGULATORIA.

En gran medida, se ha centrado en controlar el problema de los bancos “demasiado grandes para caer” con medidas como exigir a las entidades de importancia sistémica (EIS) mayores niveles de capital o cobertura. Pero, a corto plazo, es cuestionable elevar los requisitos de capital cuando todavía están presentes las fuerzas de la recesión. El actual marco regulatorio no contempla la interacción entre los requisitos de capital y liquidez, ni tampoco la interacción con los de transparencia, a pesar de que los dos primeros son en parte sustituibles y los terceros no deberían establecerse separados de los de liquidez.

La reforma regulatoria también ha abordado el control de las retribuciones, la restricción de las actividades del sector y la mejora de los procedimientos de resolución. Parece más positivo que limitarse a imponer restricciones de tamaño a los bancos, pues otros factores (como la interconectividad y la especialización del negocio) influyen de forma significativa en el riesgo sistémico.

Con todo, aún está por demostrar la eficacia de la calibración de los requisitos de capital para las EIS, así como la de sus procedimientos de resolución, dada la

ausencia de modelos robustos para el riesgo sistémico. Por otro lado, la limitación de la retribución de los ejecutivos no aborda directamente los incentivos implícitos para asumir demasiados riesgos. Podría ser más efectivo vincularla al bienestar de los acreedores.

En cuanto a las propuestas relacionadas con la separación de las actividades de inversión de las comerciales, seguramente obtengan resultados mixtos.

En el lado de las ventajas, podrían: (1) reducir la complejidad de las entidades bancarias; (2) mejorar la efectividad y credibilidad de los procedimientos de resolución; (3) reducir los conflictos de interés e interdependencias entre grupos, y (4) reducir la probabilidad de que los bancos comerciales deban ser rescatados.

En el de los inconvenientes, podrían: (1) aumentar la carga supervisora y el peligro de identificar

erróneamente las actividades prohibidas o permitidas; (2) limitar el alcance y la diversificación de las actividades que conforman el mercado de los bancos, lo que afecta a la liquidez de los mercados de bonos; (3) forzar la migración hacia la banca en la sombra (shadow banking), menos regulada, y (4) provocar el arbitraje regulatorio entre jurisdicciones, dada la ausencia de un regulador mundial que garantice la igualdad de condiciones.



Aunque se trate de instrumentos desafilados, las restricciones de actividad o activos estarían justificadas cuando la incertidumbre es alta y los errores

El difícil juego de equilibrios entre regulación y competencia

de calibración pueden conducir a quiebras con un gran coste social. También si, con el fin de evitar efectos sistémicos, se ha de aportar una cobertura que no se puede tasar en su totalidad.

Durante una crisis sistémica, hay que tener cuidado de no alentar la espantada del mercado interbancario a corto plazo. Y es que, en esta situación, la disciplina de mercado no ayudará. Incluso con los mejores procedimientos de resolución, habrá un coste residual de liquidación importante.

La reforma estructural debería regirse por el principio de que la cobertura basada en el riesgo se ha de aplicar a las actividades bancarias tradicionales y la disciplina de mercado – con unos requisitos de transparencia estrictos y una resolución creíble–, a las actividades de mercado, como la banca de inversión. El enfoque debe ser integral e incluir instrumentos disciplinarios (capital, liquidez, requisitos de transparencia, ratios macroprudenciales) y estructurales (restricciones de actividad).

Sea cual sea la reforma regulatoria, debe estar bien coordinada con la política de competencia, punto que analizo a continuación.

Una coordinación imprescindible

Como decíamos, el diseño regulatorio ha de tener en cuenta la intensidad de la competencia, ya que, en ocasiones, permitir un cierto grado de poder de mercado puede aliviar el coste social de una quiebra. Los requisitos de capital, por ejemplo, deben ir en función del grado de fricción y rivalidad en el sector, con requisitos más estrictos cuando la situación sea más competitiva. Eso habría reducido la probabilidad y/o el impacto

« El enfoque debe ser integral e incluir instrumentos disciplinarios (capital, liquidez, requisitos de transparencia, ratios macroprudenciales) y estructurales (restricciones de actividad). »

de acontecimientos como la crisis de las sociedades de ahorro y préstamo de Estados Unidos en los años ochenta o la crisis financiera global de 2007-2009, esta última precedida por un largo periodo de desregulación acompañado de un descenso del capital de los bancos.

Esta premisa tiene varias implicaciones. En primer lugar, una política que facilite la entrada, aumente la competencia del mercado al reducir los costes de cambio de proveedor y mejore la transparencia ofreciendo más información sobre costes y precios a los consumidores tal vez deba acompañarse de requisitos prudenciales más duros.

Segundo, por motivos de prudencia es probable que en los mercados bancarios tradicionales el grado de concentración óptimo sea el intermedio, porque suele existir un grado intermedio de coordinación entre los organismos de competencia.

Tercero, al imponer restricciones a la actuación de los bancos, la autoridad supervisora hace que la competencia sea más eficaz en su objetivo de garantizar el bienestar de consumidores e inversores en determinadas condiciones.

Veamos ahora situaciones y condiciones que ilustran la necesidad de coordinar la regulación y la política

de competencia. Como muestran estos ejemplos, alinear las políticas es crucial para controlar el riesgo sistémico y mantener la competitividad de los mercados.

BANCA DE MERCADO.

La política de competencia para reformar la estructura de mercado no es efectiva por sí misma cuando existe un oligopolio natural. Para controlar la asunción de riesgos es preciso establecer restricciones de actividad.

COMPETENCIA POR LOS DEPÓSITOS.

Puede darse el caso de que un banco explote la garantía de los depósitos, lo que llevaría a los demás a hacer otro tanto, aumentando así el riesgo sistémico. Aquí la autoridad supervisora puede limitar esta competencia excesiva restringiendo los tipos de interés de los depósitos en una actuación rápida y correctiva.

INSOLVENCIA.

Es donde el equilibrio entre competencia y estabilidad es más delicado. Cuando los bancos en dificultades se sitúan al borde de la insolvencia, la autoridad supervisora debe regularlos con firmeza y limitar sus actividades.

EXPANSIÓN.

Los periodos de expansión, como un boom inmobiliario, pueden animar a los bancos a conceder demasiados créditos y a los consumidores y a endeudarse en exceso. En este caso, la limitación del valor máximo de los préstamos hipotecarios y de la cantidad de productos complementarios que se pueden ofrecer restringe la competencia, pero impide la sobreoferta de crédito y riesgo.

El difícil juego de equilibrios entre regulación y competencia

FUSIONES.

Cuando estalla una crisis, se insta a las entidades en dificultades a fusionarse con las solventes, para que gestores más competentes se hagan cargo de ellas y restauren los márgenes. El riesgo es que la relajación de la competencia resultante consolide las estructuras de mercado anticompetitivas y de entidades “demasiado grandes para caer”. Aun así, la autoridad de competencia puede permitir un aumento del poder de mercado si es transitorio.

BARRERAS A LA ENTRADA.

La regulación prudencial puede constituir una barrera a la entrada, sobre todo para los actores pequeños. Además, el aumento de la regulación incrementa el coste del cumplimiento normativo.

PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR.

Puede que muchas políticas inconexas interfieran entre sí, por lo que el bienestar del consumidor se resentiría. Sin embargo, con una normativa prudencial y de protección al consumidor adecuada, la competencia debería, en general, ser eficiente.

En algunos casos, la regulación prudencial y la política de competencia se alinean de forma natural y actúan bien como herramientas complementarias:

- La política de competencia que ataca la distorsión de las entidades “demasiado grandes para caer” se alinea de forma natural con la política macroprudencial. Pero eso no quita que, de todas formas, siga siendo necesario regular.

- La regulación prudencial evita el arbitraje regulatorio y aumenta la competencia si trata del mismo modo productos financieros similares, aun cuando los ofrezcan instituciones diferentes (bancos, aseguradoras, firmas de gestión de activos y otros intermediarios no financieros).

- El regulador prudencial y el de la competencia pueden alinearse y promover infraestructuras para los servicios financieros —que impulsan tanto la estabilidad financiera como la competencia—, tales como el intercambio de información de las oficinas de crédito o la compensación centralizada de los derivados.

Coordinados pero independientes

Las políticas de regulación y competencia deben estar coordinadas, pero eso no significa que deba aplicarlas el mismo organismo. Supervisarlas y hacerlas cumplir son dos actividades que deberían mantenerse separadas. Así, cada organismo ha de tener su propia misión, marcada y claramente definida. Dicha separación evita posibles conflictos de interés, favorece la rendición de cuentas e impulsa la transparencia.

Es defendible que un banco central tenga potestad supervisora, dada su función de prestamista de última instancia, pero no que sea responsable también de la protección del consumidor, ya que a veces ambos objetivos entran en conflicto. Lo mismo puede decirse del regulador de la competencia: es mejor que sea autónomo. Cada país tiene su propio marco institucional para la protección del consumidor. En Estados Unidos, por ejemplo, la Ley Dodd-Frank de reforma de Wall Street y protección del consumidor estableció la creación de la Oficina de protección financiera del consumidor.

Obstáculos a superar

Bancos y reguladores tienen ante sí una serie de retos de gran importancia.

BANCOS

- Recuperar la confianza de la sociedad.
- Operar con una cobertura menos implícita y más capital en un contexto general de una regulación más intrusiva y un cumplimiento normativo más estricto.
- Seguir siendo competitivos en un mundo de tipos de interés bajos. En este contexto, su ventaja de financiación se desvanece y los nuevos competidores digitales y de mercado amenazan sus funciones básicas: depósitos, servicios de transacciones y créditos.

- Responder a la pregunta existencial de qué es un banco.

REGULADORES

- Establecer procedimientos de regulación y supervisión cuando muchos de sus fundamentos no se han desarrollado plenamente.
- Evitar el problema del alcance regulatorio y definir el perímetro regulatorio.
- Desarrollar indicadores fiables del inicio de una crisis y adelantarse a la innovación financiera.

El difícil juego de equilibrios entre regulación y competencia

Con todo, también es defendible la integración de la política de competencia y la protección del consumidor, ya que ambas tienen como objetivo el bienestar del consumidor. En Reino Unido, el marco regulatorio apunta en esa dirección. Dentro del Banco de Inglaterra, el Comité de política financiera es el organismo responsable de la estabilidad sistémica y la regulación macroprudencial; la Autoridad de regulación prudencial, de la regulación microprudencial, y la Autoridad de conducta financiera, de la regulación disciplinaria, que incluye la competencia y la protección del consumidor.

En esta estructura, la supervisión micro y macroprudencial se integra bajo un mismo techo: el banco central. Ello resulta positivo para el intercambio de información, salvo por el riesgo de conflicto entre la supervisión y la política monetaria. Si se opta por este modelo, el regulador prudencial y el de la competencia deberían crear un protocolo de colaboración extensible al organismo de protección del consumidor, aunque este sea autónomo.

En la eurozona, el marco es más complejo. Todos los Estados miembros tienen sus propios organismos, armonizados por un supervisor prudencial centralizado, el Banco Central Europeo (BCE), a cargo también de la estabilidad sistémica. La centralización de la supervisión es necesaria para internalizar los efectos externos de la regulación entre los distintos países, mantener la igualdad de condiciones, dotar de credibilidad al supervisor y distanciarse de las influencias locales.

La resolución transfronteriza precisa de una coordinación y un reparto de la carga previos, como sucede en una estructura federal: lo corrobora el rescate descoordinado de Fortis, un banco del Benelux, durante

« Cuando estalla una crisis financiera, una de las recetas habituales es obligar a que las entidades en dificultades se fusionen con otras más solventes. Pero esta estrategia conlleva dos riesgos. »

la crisis financiera. Es un argumento más a favor de la unión bancaria en la eurozona: dotaría de más herramientas macroprudenciales al BCE y de un freno fiscal para la resolución bancaria. Con el sistema actual, los fondos de rescate son limitados e insuficientes para una crisis sistémica. Hace falta un fondo federal de garantía de los depósitos que distribuya el riesgo entre los distintos países.

El freno fiscal es vital para la credibilidad del BCE en tanto que supervisor bancario, ya que, si no se dispone de fondos, podría dudar sobre si iniciar o no el cierre o la reestructuración de un banco. Un fondo federal de garantía de depósitos también es crucial para romper el vínculo entre el riesgo soberano y el de un banco porque ello resulta inviable si existe una coordinación imprecisa de los fondos nacionales de garantía de depósitos.

También hay un problema de coordinación entre el organismo de resolución de la eurozona y el de competencia a cargo del control de las ayudas estatales, es decir, la Comisión Europea. Se debería aclarar esa interacción.

Por otro lado, los supervisores tanto dentro como fuera de la eurozona cuentan con un sistema de coordinación, pero no con un organismo supervisor de los

mercados financieros común, como la Autoridad de conducta financiera de Reino Unido. Esta carencia podría convertirse en un obstáculo para la integración del mercado.

Retos para bancos y reguladores

Como hemos visto, el análisis de la competencia, la regulación y la estabilidad del sector bancario presenta muchos desafíos. La banca es un sector multiproducto y multimercado en el que las quiebras se suceden debido al poder de mercado, la información asimétrica, las externalidades y los sesgos conductuales de consumidores e inversores. Y hay que añadir otra dificultad: su rápida evolución. Con este telón de fondo, los retos más importantes que tienen por delante bancos y reguladores serían los siguientes.

BANCOS.

No volverá la tranquilidad que existía antes de las políticas de desregulación y liberalización iniciadas en Estados Unidos en los setenta y que culminaron en la crisis financiera global de 2007-2009. No cabe duda de que, a partir de ahora, el sector va a estar más regulado y la actuación de los bancos, más vigilada por los reguladores y la opinión pública.

Ante la magnitud de la mala praxis que contribuyó a la crisis y los rescates masivos del sector, uno de sus retos más apremiantes es recobrar la confianza de la sociedad.

Otro será operar con una cobertura menos implícita y más capital, en un contexto general de una regulación más intrusiva y un cumplimiento normativo más estricto.

El difícil juego de equilibrios entre regulación y competencia

Tal vez el mayor desafío sea cómo pueden seguir siendo competitivos en un mundo de tipos de interés bajos en el que su ventaja de financiación se desvanece, al tiempo que los nuevos competidores digitales y de mercado amenazan sus funciones básicas: depósitos, servicios de transacciones y créditos. Es decir, deberán hacerse la pregunta existencial de qué es un banco.

Algunos ya están tratando de adquirir a sus nuevos competidores. Al final, la integración o no de los nuevos actores dependerá en parte del tratamiento regulatorio de las distintas entidades que desempeñan funciones bancarias.

En suma, los bancos tendrán que aprender a competir en el nuevo escenario.

REGULADORES.

Como ya he abordado muchos temas regulatorios, me limitaré a destacar los más espinosos.

En primer lugar, está el problema de cómo establecer procedimientos de regulación y supervisión cuando muchos de sus fundamentos no se han desarrollado plenamente. También el de cómo fijar una política sin conocer la robustez de los modelos en que se va a basar. Es como navegar envueltos en la niebla y sin buenos instrumentos de navegación.

Seguimos algo a oscuras sobre cómo diseñar herramientas regulatorias sencillas y efectivas o sobre el peso que deberíamos dar a la normativa respecto a la autonomía de los organismos de supervisión. Tras la crisis, la balanza parece inclinarse por una mayor discreción.

« El análisis de la competencia, la regulación y la estabilidad del sector bancario presenta muchos desafíos. La banca es un sector multiproducto y multimercado en el que las quiebras se suceden debido al poder de mercado, la información asimétrica, las externalidades y los sesgos conductuales de consumidores e inversores. Y hay que añadir otra dificultad: su rápida evolución. »

En cuanto a las autoridades de competencia y los reguladores financieros, son dos las cuestiones clave. Una es cómo evitar el problema del alcance de la regulación (o sea, una vez establecida la regulación, los incentivos de las instituciones financieras para sortearla) y cómo definir el perímetro regulatorio (qué actividades deberían ser reguladas y cuáles no). Muchas crisis tie-

nen su origen en el surgimiento de sistemas bancarios paralelos que escapan al control regulatorio. ¿Se convertirán los nuevos jugadores de la banca en los bancos en la sombra de la próxima crisis? ¿Cómo evitar el arbitraje regulatorio entre los distintos productos, entidades y jurisdicciones? ¿Cómo garantizar la igualdad de condiciones en las actividades bancarias globales?

La segunda cuestión tiene que ver con cómo desarrollar indicadores fiables del inicio de una crisis y cómo adelantarse a la innovación financiera. Es todo un reto, ya que equivale a prever cuál será el eslabón débil de la próxima crisis, mientras que la regulación se formula en función de la crisis previa.

Un último reto para los reguladores: hasta ahora, las distintas etapas de la historia de la banca demuestran que hay margen para mejorar la regulación. El objetivo debería ser aumentar la estabilidad del sistema y, simultáneamente, velar por una competencia efectiva en el sector bancario.

EL AUTOR

Xavier Vives es profesor de Economía y Finanzas, titular de la Cátedra Abertis de Regulación, competencia y políticas públicas y Director académico del Public- Private Sector Research Center del IESE. Doctor en Economía por la Universidad de California (Berkeley), sus áreas de interés son la organización industrial y la regulación; la crisis bancaria y los mercados financieros, y la innovación y la política de competencia, temas sobre los que ha publicado numerosos artículos y libros. Economista galardonado, ha asesorado en asuntos de competencia, regulación y gobierno corporativo al Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Europea, el Banco de la Reserva Federal de Nueva York y grandes empresas internacionales.

Artículo publicado en IESE Insight y reproducido previa autorización