DOCUMENTOS
FELABAN No. 28

19 de junio de 2019

La proporcionalidad regulatoria como debate ineludible en los mercados emergentes

Aparentemente, la finalización de las reformas de Basilea III es un asunto cerrado para los países signatarios del G-20. No puede decirse lo mismo de los países emergentes, quienes debaten la conveniencia de implementar estándares regulatorios y de supervisión que, precisamente, obedecen a las realidades de países de altos ingresos, baja informalidad y mercados de capitales desarrollados.

De hecho, muchos de los estándares incluidos en Basilea III responden a mercados financieros y sectores bancarios muy diferentes a aquellos de economías de ingresos bajos o medios. Muchos países de América Latina, por ejemplo, se caracterizan por tener mercados de capitales poco profundos, bajos niveles de inclusión financiera, restricciones de financiamiento (interno y externo), altos niveles de información asimétrica, y modelos de negocio con niveles de diversificación muy disímiles, entre otros.

Por ello, la preocupación se centra en la forma en que dichos estándares regulatorios pueden ser aplicados bajo determinadas modificaciones en sus propias jurisdicciones, o qué subconjunto de entidades bancarias deben ser sujetas (total o parcialmente) de dichas normatividades prudenciales. De ahí surge el debate sobre la necesidad y alcance de la proporcionalidad regulatoria en el sector bancario.

En lo relacionado con regulación financiera, la proporcionalidad regulatoria se refiere al ajuste que deberían tener las exigencias normativas al sector financiero en función de su importancia sistémica, la complejidad de su actividad de negocio y su perfil de riesgo. Lo anterior toma relevancia dados los impactos positivos de un sector financiero estable en el crecimiento económico de largo plazo y el bienestar de hogares y empresas.

Debido a la alta heterogeneidad de actores en el sector bancario (entre países y dentro de países), la proporcionalidad regulatoria implica la existencia de subconjuntos de entidades bancarias que deban cumplir requisitos regulatorios diferentes. Ello tiene un beneficio doble: por el lado de los bancos, disminuye la carga regulatoria a entidades con presupuestos limitados y les permite asignar dichos recursos a actividades más productivas y/o rentables; mientras que por el lado de los supervisores, les permite asignar en forma más eficiente sus recursos y enfocarse en aquellas entidades más riesgosas y/o de mayor importancia sistémica.

Muchas razones justifican la importancia de alcanzar niveles razonables de proporcionalidad en el sector bancario. Algunas[1] de ellas son:

[1] LLEWELLYN, David. *Why proportionality in bank regulation is needed*. Disponible en https://www.wsbi-esbg.org/press/latest-news/Pages/Why-proportionality-in-bank-regulation-is-needed.aspx

- **Costos**. La regulación genera costos fijos para las entidades bancarias, que afectan en mayor medida a los bancos pequeños. Mayores costos de cumplimiento podrían desincentivar la asignación de recursos a actividades rentables o el traslado de los mismos a los consumidores, e incubar condiciones favorables para la irrupción de operadores financieros informales fuera de la sombrilla de la regulación y supervisión formales del estado (*shadow banking*).

- **Competencia**. Altos niveles de regulación generan barreras de entrada a nuevos jugadores, promoviendo la concentración del mercado, disminuyendo sus niveles de competencia e impactando la estabilidad financiera.

- **Riesgo sistémico**. Si todos los actores de un sector son regulados simétricamente, durante épocas de estrés todos los actores podrían reaccionar en forma similar (o idéntica), reforzando el efecto negativo de dicho período y generando efectos sistémicos a nivel macroeconómico debido a su carácter procíclico.

- **Beneficios agregados**. Niveles de regulación proporcionales generan beneficios (no necesariamente económicos) que exceden sus costos de implementación y supervisión, lo cual genera un efecto multiplicador positivo para todos los sectores de una economía (no exclusivamente al sector financiero).

- Otorga mayores niveles de **certidumbre** a inversionistas, calificadoras de riesgo y terceros actores de los mercados financieros.

Una forma de aplicar lo anterior radica en la imposición de requisitos regulatorios más simples y menos complejos a ciertas entidades. Ello tiene sentido ya que los bancos grandes y/o complejos pueden explotar las economías de escala derivados de su tamaño (en materia regulatoria y de cumplimiento), algo que los bancos pequeños están imposibilitados de llevar a cabo. No obstante, ello no significa que estas últimas entidades estén exentas, total o parcialmente, de cumplir con requisitos regulatorios clave (por ejemplo, a través de coeficientes de solvencia o de liquidez menores).

No obstante lo anterior, debe observarse la proporcionalidad regulatoria con ojos críticos pues, a pesar de sus indudables efectos positivos, podría dar lugar a consecuencias no deseadas. Algunas de ellas son:[2]

[2] RESTOY, Fernando. *Proportionality in financial regulation: where do we go from here?* Disponible en https://www.bis.org/speeches/sp190508.htm

- Podría ocurrir que un subconjunto de entidades sujetas a regulaciones menos restrictivas tenga **incentivos a incrementar su perfil de riesgo** aun manteniéndose dentro de los límites permitidos, lo cual conlleva al sector a incrementar su perfil de riesgo incluso si las disposiciones legales y de supervisión son cumplidas a cabalidad.

- Existe la posibilidad latente de inducir **arbitrajes regulatorios internacionales** dado que cada jurisdicción podría implementar "selectivamente" los estándares normativos de Basilea III a su realidad local y generar - en forma no intencionada - ventajas competitivas artificiales a su propio sector financiero local, en detrimento de la estabilidad financiera regional y la nivelación del campo de juego transfronterizo.

- Derivado de lo anterior, la **comparabilidad** de estándares regulatorios entre jurisdicciones disminuiría ostensiblemente, y podría disminuirse la resiliencia global del sector bancario ante eventos de estrés de origen y alcance internacional.

Para concluir, es evidente que desde el punto de vista prudencial aún hay tela por cortar. Desde FELABAN abogamos por niveles de regulación que promuevan la competitividad y la resiliencia del sector financiero sin que desnivelen el campo de juego en su modelo de negocio, y para ello fomentamos continuamente espacios de discusión entre los sectores público y privado para la implementación de soluciones conjuntas.

Por otro lado, el Center for Global Development (*think tank* enfocado en desarrollo internacional, con sede en Washington) recomienda[3] evitar complejidades regulatorias y evitar excesiva creatividad por parte de los legisladores en materia financiera, con el fin de evitar mayores costos de cumplimiento regulatorio (para los bancos) y mayores dificultades operativas para vigilar su adecuada implementación (para los supervisores). Lo anterior toma especial relevancia con la irrupción, además de las fintechs, de las grandes empresas de tecnología en el sector financiero (mejor conocidas como *bigtechs*).

Aunque el debate ha avanzado significativamente, aún hay camino por recorrer.

[3] BECK, Thorsten & ROJAS-SUAREZ, Liliana. *Making Basel III Work for Emerging Markets and Developing Economies*. Disponible en https://www.cgdev.org/publication/making-basel-iii-work-emerging-markets-and-developing-economies

FELABAN
FEDERACION LATINOAMERICANA DE BANCOS

***

La 4ª versión del Congreso Latinoamericano de Riesgos – CLAR se llevará a cabo el próximo 12 y 13 de septiembre de 2019 en Santo Domingo (República Dominicana) y su agenda académica generará, entre otros debates, un espacio de discusión crítico alrededor de la proporcionalidad regulatoria con énfasis en el sector bancario de América Latina. Le invitamos a conocer más de este evento y a separar su agenda en el link https://clar2019.com.do/

SECRETARÍA GENERAL DE FELABAN

SECRETARIO GENERAL
Giorgio Trettenero Castro
gtrettenero@felaban.com

DIRECTOR ECONÓMICO
Jorge Arturo Saza.
jsaza@felaban.com

DIRECTOR TÉCNICO ADJUNTO
Daniel González Vargas
dgonzalez@felaban.com

ASESOR DE COMUNICACIONES Y PRENSA
Deiby Ramírez
dramirez@felaban.com

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Katia Marcela Tovar G.
ktovar@felaban.com