

COMPETENCIA BANCARIA Y REGULACIÓN (*)

XAVIER VIVES

El trabajo que voy a presentar es un trabajo conjunto, fundamentalmente con la Profesora Carmen Matutes, y se pueden encontrar, partes de este trabajo, en estas publicaciones de la *European Economic Review* y el *Journal of Financial Intermediation*.

Déjenme que les introduzca el tema de competencia y regulación bancaria con un poco de perspectiva histórica. Como ustedes saben, en la banca ha habido episodios sistemáticos y relativamente graves de quiebras y corridas que son recurrentes en la historia del sector, y estos episodios de crisis han influenciado sucesivamente distintas capas de regulación y a veces de desregulación, así ha sucedido en el Siglo XIX, en la Gran Depresión, con la crisis de las Savings & Loans en Estados Unidos, el colapso del sector bancario en Escandinavia, los problemas de México, Japón, Asia, etc...

En estas crisis, quizá no en todas pero en muchas ciertamente, la competencia ha sido percibida como una fuente de riesgo excesivo en el sector, y la regulación ha intentado controlar este riesgo excesivo. Así pues hemos tenido regulaciones en distintos períodos: de tipos, restricciones de la entrada, limitaciones a la carta bancaria de lo que los bancos podían hacer, por ejemplo la Glass-Steagall Act en Estados Unidos y en Europa un sistema más liberal en este sentido. Por ejemplo la regulación de tipos se estableció en los Estados Unidos durante los años 30 y en Europa en distintos momentos. Hasta relativamente recientemente los tipos han estado regulados en muchos países, más de los que nos pensamos, e incluso los gobiernos, especialmente yo diría en Europa, han incluso fomentado acuerdos colusivos entre Bancos.

* Versión corregida por el autor.

Después ha habido otras facilidades regulatorias como el prestamista de última instancia y la institución del seguro de depósito, que han sido implementadas para prevenir las corridas y la inestabilidad del sistema bancario, la regulación proveyó un período largo de estabilidad del sistema, digamos entre los años 40 y los 70. Era una estabilidad un poco forzada, porque estaba muy regulado. Es decir, era estable porque no se podía mover. Es como que no se caía de la bicicleta porque la bicicleta casi no se movía.

El proceso de desregulación que siguió a la competencia desde los fondos de inversión a los depósitos en Estados Unidos acabó con las restricciones a los tipos. Sobre todo porque no era factible seguir manteniendo restricciones a los tipos cuando había fondos que daban más, al lado de los depósitos.

Actualmente, para mejorar las carteras de los Bancos y debido al pensamiento de que la competencia promueve la eficiencia, hay un movimiento para intentar que el sector esté menos especializado, que se levanten las barreras geográficas -de esto hay una tendencia clara en todo el mundo- y a un incremento en general de la integración del mercado y de la competencia. Y todo esto ha sido ayudado por el proceso que llamamos de globalización, que consiste fundamentalmente en una baja de los costes de transporte y fricciones de todo tipo y una mejora de las comunicaciones debido a la tecnología de la información.

Podríamos decir que existe un consenso para dejar que las entidades del sector bancario compitan entre sí e intentar controlar la asunción de riesgos con medidas prudenciales como los requisitos de capital y la supervisión. Sin embargo, a pesar de este consenso hay algunas preguntas que nos podemos hacer. Una primera pregunta es si la liberalización puede inducir una tendencia a asumir demasiado riesgo y eventualmente a crisis. Tenemos evidencia, por ejemplo, de datos internacionales en que es más probable que ocurran las crisis bancarias en sectores liberalizados. Hay otros efectos independientes, como son políticas macroeconómicas no adecuadas, algún shock adverso macroeconómico, la vulnerabilidad del sector externo etc... Pero, el efecto de la liberalización existe, y es normal que exista, porque en un sector que, como había dicho antes, estaba muy regulado y casi no se podía mover, es difícil que haya crisis.

Un par de datos más, para centrar el análisis, es que el efecto de la liberalización tiende a ser menor, en términos de provocar crisis, en entornos institucionales fuertes, en donde los contratos se cumplen, en donde el estado de derecho está bien asentado, etc. La liberalización tiende a erosionar la franquicia que supone el banco, los beneficios descontados que puede obtener la institución y, por tanto, puede inducir a la toma de más riesgo.

Hay un cierto debate sobre lo que ha podido ir mal en la regulación bancaria, porque hay bastantes experiencias que no han sido muy afortunadas. De entrada, hay un debate sobre el seguro de depósitos, sobre si en algunos casos ha sido excesivo o sobre la conveniencia de introducirlo. De hecho una propuesta radical es lo que se llama el *narrow bank*, que fundamentalmente restringe las instituciones de depósito a invertir en activos totalmente seguros. Esta es una propuesta muy radical. En esta nueva propuesta de banking la actividad de dar préstamos con los depósitos se elimina. Después están las ideas de introducir la disciplina de mercado en términos de requisitos de transparencia y el uso de deuda subordinada, por ejemplo, y también una idea de reformar los requisitos de capital, que son relativamente rígidos, hacia requisitos más flexibles.

Y al final aquí hay un problema, una vez que están instituidas las facilidades regulatorias como el prestamista de última instancia o el seguro de depósito, o políticas implícitas de *too big to fail*, es decir demasiado grande para quebrar, que ayudan a que no haya pánicos financieros, pueden crear riesgo moral, en el sentido de dar incentivos ex ante a no tener un comportamiento suficientemente cuidadoso. Entonces los reguladores tienen una preocupación fundamental en limitar el riesgo de quiebra de los bancos para proteger a los depositantes o para mantener bajo control el coste de los seguros de depósito, por ejemplo, y también para evitar los costes externos o externalidades de una institución que puede quebrar. En la banca, el riesgo sistémico y de contaminación de una institución a otra, y que pueda suponer una merma de la capacidad del sistema financiero para ayudar a la industria, es realmente muy importante.

¿Cuál es el reto al que nos enfrentamos para tener una teoría regulatoria del sector bancario? ¿Cuál es el reto principal? Quizá el reto principal es entender bien qué tiene de específico el sector bancario, porque cuando regulamos la electricidad o regulamos las telecomunicaciones o desregulamos, ¿es diferente esto del sector bancario? ¿En qué es diferente?

Aquí voy a explicitar tres puntos, tres hechos que me parece que pueden ayudar a encuadrar un poco las diferencias. El primero es que los bancos tienen mucha deuda en su estructura de capital, en forma de depósitos, y que esta deuda es redimible a corto plazo y a la par, y que está dispersa en muchos depositantes que no tienen una capacidad de supervisión directa del banco, precisamente porque son pequeños. Este es un primer hecho que hay que tener en cuenta. Un segundo hecho es que esta proporción elevada de deuda incrementa el riesgo de quiebra o de insolvencia, al mismo tiempo que, como he dicho antes, la dispersión de los pequeños inversores limita su habilidad para supervisar las actividades del Banco y crea un problema de riesgo moral. Y el tercero, y este es muy importante, es que el coste social de quiebra de un banco, sobre todo si es grande y tiene muchas conexiones en el sistema financiero industrial o productivo de una economía, se percibe como grande. Cuando digo social me refiero al coste que no está internalizado por la propia institución. ¿Por qué? Bueno, pues, porque puede haber una pérdida de capital informacional y una destrucción de las relaciones a largo plazo, del banco, que entonces puede implicar que haya empresas que pierden sus líneas de crédito y les puede costar volverlas a tener. Un segundo coste son costes de iliquidez de los depositantes, que incluso en algún momento puede tener un efecto riqueza que puede tener repercusiones en la demanda agregada y provocar problemas. Obviamente puede haber otro coste en términos del daño al sistema de pagos con un fallo en el mercado interbancario. Finalmente están los efectos contagio, que son de muchos tipos pero, para poner un ejemplo, uno puede ser que el fallo de un banco realmente sean malas noticias para otro banco que tiene una cartera similar y por tanto pueda producir efectos dominó.

Los costes presupuestarios de las crisis bancarias y de las ayudas a los bancos, tienden a ser altos en términos de puntos del producto, desde el 3% al 20% y más, o sea que realmente estamos hablando de dinero de verdad, y a veces incluso en estos cálculos no está incluido el daño producido al sector real de la economía.

Resumiendo, en el sector bancario hay una probabilidad importante de quiebra, mayor que en otros sectores, con un problema severo de riesgo moral, y la quiebra tiende a tener asociado un coste social importante.

En términos de la modelización, yo quisiera apuntar que hay una teoría recibida de la competencia entre los intermediarios financieros que

no es satisfactoria del todo, porque simplemente utiliza un enfoque de economía industrial, que es correcto pero que no tiene en cuenta la especificidad o la unicidad del sistema bancario, y éste es un enfoque que al final se reduce a modelos a la Cournot o Bertrand en el sistema bancario, pero que les faltan los problemas de información asimétrica que están forman parte de la naturaleza de la banca. Lo mismo para el enfoque tradicional Estructura-Conducta-Resultados.

El enfoque que voy a proponer se basa en la teoría de la intermediación moderna y al que se añade la competencia imperfecta, típica también del sector bancario desde el punto de vista de la economía industrial.

No les abrumaré con todos los detalles del modelo. Simplemente pondré una explicación sucinta de lo que es el modelo en que nos basamos y después discutiré algunos resultados.

La idea es la siguiente. Hay problemas de información asimétrica acerca de las oportunidades de inversión en la economía y los bancos surgen como supervisores, fundamentalmente de proyectos, para canalizar el ahorro hacia la inversión, que de otra manera no iría, por problemas de supervisión de los mismos proyectos. Los bancos hacen esto porque tienen una ventaja en términos de economías de escala en la supervisión y porque pueden diversificar sus riesgos invirtiendo en varios proyectos a la vez. Sin embargo esta diversificación es incompleta, y como es incompleta los bancos están sujetos al riesgo de quiebra.

Vamos a modelizar la inversión suponiendo que los bancos son entidades neutrales al riesgo -esto se podría cambiar, pero es el punto de referencia que vamos a tomar- y que eligen un cierto nivel de riesgo gama para su cartera. Los depositantes obtienen un contrato de depósito típico por problemas de incentivos y supongamos que existe un coste social de quiebra de la institución. También suponemos que los bancos están diferenciados y que retienen algún poder de mercado porque realmente ofrecen distintos servicios como la extensión de la red, cajeros automáticos, etc.

Los depositantes también suponemos que son neutrales al riesgo y que ofertan fondos al banco de acuerdo con una determinada función que suponemos lineal por simplicidad, en donde han de tomar estos depositantes una expectativa sobre los tipos de interés reales que van a obtener, el cual

tendrá en cuenta la posibilidad de quiebra de la institución. Por ejemplo, si el riesgo que asume la cartera del banco es observable, y este sería el caso en que los inversores son pues grandes inversores de certificados de depósito, por ejemplo, entonces esta expectativa sería el retorno esperado real, que sería en este caso el mínimo del tipo de interés y del retorno. Si el riesgo no es observable, y este sería más el caso de los pequeños depositantes que no observan la gama, que es el nivel de riesgo, entonces los depositantes tienen que tener una estimación de esta gama. Vamos a suponer que los bancos tienen *responsabilidad limitada*, es decir que a partir de un cierto punto no van a ser responsables, y entonces el banco declara la quiebra cuando los ingresos que tenga no pueden cubrir los pagos que tenga comprometidos, sobre todo en términos de depósitos. Esto pasa con una cierta probabilidad, podemos escribir los beneficios esperados del Banco como los conjuntos de fondos que tiene multiplicados por un margen esperado. Entonces, lo que es interesante es que un incremento de la posición de riesgo del banco incrementa el margen esperado y disminuye el retorno esperado del depositante.

Vamos a considerar dos situaciones posibles, o dos juegos posibles, entre el banco y los depositantes. Primero, la posición de riesgo del banco, la gama, es observable, y éste sería más el caso en que los inversores son grandes, sofisticados y obtienen información. Y entonces los depositantes deciden su oferta, dependiendo del tipo de interés (rendimiento) y la gama (riesgo), después invierten y se obtienen los retornos. Otra posibilidad es que la gama no sea observable. En ese caso suponemos, de acuerdo con la idea de expectativas racionales, que los depositantes tienen una visión sobre cuál es el riesgo del banco, una gama esperada, e invierten calculando el retorno esperado de acuerdo con esta gama. Entonces, en equilibrio estas expectativas se cumplen.

En este contexto: ¿será la competencia responsable de la fragilidad de un sector bancario totalmente desregulado? Aquí tenemos un resultado que es el siguiente: si suponemos que el banco para operar necesita un tamaño mínimo, pues si no puede operar, entonces hay un problema de coordinación entre los depositantes en donde se inducen equilibrios múltiples. Entonces en algunos equilibrios el sistema bancario colapsa; en otros, si había dos bancos solamente, hay uno que es activo; o bien podría haber equilibrios en que los dos bancos son activos. Esta es una instancia de la fragilidad del sistema, que en una misma situación pueden existir equilibrios, en que todo el mundo se comporta de manera racional,

estables y diferentes, unos malos y algunos buenos. El malo sería el equilibrio en el que no hay confianza y el bueno sería el equilibrio en que hay confianza.

Vayamos entonces primero a estudiar brevemente el caso de la competencia entre los bancos sin ninguna restricción, y vamos a suponer también, de momento, que el riesgo de cartera de los bancos es observable, es decir que los inversores pueden observar la gama. Entonces el primer resultado es que cuando este riesgo de cartera del banco es observable un banco no gana nada tomando una posición más arriesgada. ¿Por qué? Pues porque así no consigue atraer más depositantes, porque los depositantes ya descuentan que tomando una posición más arriesgada tendrán una probabilidad de quiebra más alta. En este caso, en el que el riesgo es transparente, el mercado se autoregula.

Otro elemento a tener en cuenta es que en este caso si los bancos tienen un poco más de poder de mercado, esto modera los incentivos a tomar riesgo desde el punto de vista del pasivo, es decir a moderar los tipos que se pagan a los depositantes. Es decir, en el sector bancario, un cierto grado de poder de mercado puede ser bueno porque modera los incentivos a tomar riesgo. En un sentido muy amplio esto se puede entender como que si el banco tiene algo que perder, porque tiene unos beneficios futuros a conseguir, tenderá a moderar su posición de riesgo, es decir, que si la carta bancaria vale entonces tenderá a moderar su posición de riesgo.

¿Qué pasa en el caso en que la posición de riesgo de la cartera del banco no es observable por los inversores? En este caso los depositantes tienen que tener una idea de cuál es esta posición. El resultado fundamental es que si ponemos juntos la responsabilidad limitada y el problema de riesgo moral, entonces los bancos van a tomar siempre el riesgo máximo cuando la posición no es observable.

¿Qué podemos decir desde el punto de vista del análisis del bienestar? Si tomamos un coste social de quiebra del banco determinado, podemos ver que, si el grado de competencia es bajo valdría la pena que se aumentara. Entonces llegaríamos hasta el grado de competencia óptimo, y si seguimos incrementando el grado de competencia entonces incrementaremos la tasa de depósito por encima de lo que sería socialmente óptimo. Además si el coste social de quiebra es muy grande, el grado de competencia que tolera bien el sistema es más pequeño; si el coste social

de quiebra es más pequeño, el grado de competencia óptimo que tolera el sistema es más grande.

En términos regulatorios, ¿cuál es el papel que pueden jugar bien las restricciones a los tipos de los bancos o bien límites a los depósitos que pueden tomar los bancos para un nivel dado de capital? De hecho, es como un requisito de capital. Un primer resultado es el siguiente: cuando el coste social de quiebra es alto se debería imponer o bien un requisito de capital o bien un límite a los tipos que puede pagar el banco, siempre que la competencia sea muy intensa. Esto en el caso de que la posición de riesgo del banco sea observable. O sea que si la posición de riesgo del banco es observable, con un instrumento regulatorio podemos mejorar. Ahora bien, ¿qué pasa en el caso en que la posición de riesgo del banco no es observable? Entonces no nos alcanza con solo un instrumento regulatorio. ¿Por qué? Porque el banco tendrá tendencia a tomar la posición máxima de riesgo. O sea que cuando la posición de riesgo del banco no es observable y la competencia es intensa y también el coste social es alto, entonces la regulación, sea de tipos o de límites de depósito o de requisito de capital, tendría que ser complementada con alguna restricción a la capacidad de actuación del banco.

De momento no hemos introducido el seguro de depósito. O sea, hemos estado en un contexto sin seguro de depósito y de competencia bancaria. Sin embargo el seguro de depósito es normal en las economías desarrolladas y se origina en la necesidad de prevención de crisis sistémicas y de protección a los depositantes pequeños.

Un primer beneficio del seguro de depósito es que tiende a eliminar los equilibrios de pánico, en el sentido de que resuelve el problema de coordinación de los depositantes; ya no correrán porque se sentirán seguros. Este es un beneficio, y el sistema de seguro de depósito tiene otros beneficios potenciales, pero también tiene costes.

Vamos a examinar aquí el caso usual del seguro de depósito con primas determinadas independientemente del riesgo de los bancos. ¿Cómo cambia el modelo cuando introducimos este tipo de seguro de depósito? Vamos a suponer que hay seguro total para facilitar el análisis, aunque se puede hacer parcial también. En este caso la oferta de los depositantes va a depender ya no de expectativas de las tasas de interés sino de las tasas mismas, porque los depositantes están seguros de que las van a recibir.

Con tasas de interés independientes del riesgo, si un banco quiebra, digamos, no puede pagar, el fondo de seguro de depósitos paga a los depositantes.

Una primera intuición es que el seguro de depósitos tiende a hacer en general que la competencia entre los bancos sea más agresiva. Con el seguro, los depositantes miran las tasas que están fijadas seguros de que eso es lo que obtienen aunque los bancos hagan quiebra y por tanto un incremento de estas tasas tiende a atraer más depositantes que en el caso de que no haya seguro. La elasticidad de la oferta de depósitos se incrementa. Y por tanto aquí una tendencia será de que con seguro de depósitos con primas que no estén relacionadas con el riesgo, las tasas tenderán a ser más altas.

Otra consecuencia es que con seguro de depósito con primas independientes del riesgo, ahora los bancos intentarán tomar la posición de riesgo de cartera máximo, independientemente de que el riesgo sea observable o no; es decir que aquí perdemos el beneficio que teníamos antes, en el caso de que la posición de riesgo del banco fuera observable. El elemento disciplinador lo perdemos, porque como están asegurados el banco tenderá a tomar mayor riesgo.

¿Qué sucede en el caso de que las primas dependen de la posición de riesgo del banco? En este caso, los bancos cuando toman decisiones anticipan primas diferentes, de acuerdo con los riesgos que toman.

Estos son resultados que se pueden obtener. Si la competencia es intensa, los tipos pasivos tienden a ser demasiado altos cuando tenemos seguro de depósito que no es sensible al riesgo. Y esto es independiente del coste de quiebra social. Los bancos son inducidos a tomar el riesgo máximo, aunque típicamente deberían tomar el mínimo, y por tanto se necesita no solamente un instrumento regulador como los requisitos de capital, sino también algún otro para controlar el riesgo. ¿Qué podemos decir en términos de comparación de regímenes? Que la oferta de depósitos tiende a ser más grande cuando hay seguro de depósito que es independiente del riesgo; que si introducimos un seguro sensible al riesgo, esto induce a los bancos a poner tipos más bajos, tanto si comparamos con el caso de no seguro como con el caso de seguro con tipos sin sensibilidad al riesgo, y por tanto las tasas de quiebra del banco tienden a ser más pequeñas en el

caso de seguro sensible al riesgo, y también el excedente total que produce la industria es más alto.

Hemos examinado las consecuencias de la competencia imperfecta para los depósitos en la fragilidad y en los incentivos a tomar riesgo. Haré una síntesis de los resultados.

Primero en términos de competencia y fragilidad. La fragilidad en la banca, que es esencialmente un problema de equilibrios múltiples en donde algunos son malos o muy malos, se debe a un problema de coordinación y no realmente a la competencia. El seguro de depósito elimina estos equilibrios malos. En un mercado no asegurado pero transparente en el sentido de que las posiciones de riesgo se observan, los bancos no pueden incrementar sus beneficios tomando más riesgo. ¿Puede haber demasiada competencia? Cuando el grado de rivalidad es alto, los bancos tienden a poner tasas de interés pasivas demasiado altas, siempre y cuando el coste social de quiebra sea alto. Y aquí, por tanto, un cierto grado de poder de mercado puede ser óptimo.

Regulación y Riesgo Moral. Cuando la posición de riesgo es observable, un instrumento, que puede ser por ejemplo la regulación del capital, puede ser suficiente para mejorar el bienestar respecto al mercado. Cuando no es observable se necesitan otros instrumentos.

Seguro de Depósito - El seguro de depósito plano, que no tiene en cuenta el riesgo, tiende a hacer a los bancos más agresivos y tiende a hacer tomar a los bancos el máximo riesgo que pueden por la parte del activo, independientemente de que sea observable o no. Cuando la competencia es intensa los tipos son demasiado altos y la oferta de depósitos incluso es excesiva desde el punto vista social. Y en este caso se necesitan también dos instrumentos.

Introducir el seguro de depósito que tiene en cuenta el riesgo hace a los bancos plenamente responsables. Esto en el caso ideal de que se pueda diseñar, afinando mucho el riesgo de las entidades. Bajan los incentivos a tomar riesgo por el lado del pasivo y se eliminan por el lado del activo.

¿Cuáles son actualmente las tendencias regulatorias? Vamos hacia sistemas de seguro de depósito basados en primas que dependen del riesgo de los bancos o bien a sistemas de transparencia.

Las soluciones tienden a ir hacia los extremos, o hacia la disciplina de mercado con transparencia, que sería un poco la solución de Nueva Zelanda aunque se puede discutir, o la solución de seguro de depósitos con primas ajustadas según el riesgo de los bancos. Aquí hay que tener en cuenta que en estos casos podemos estar ante una situación en la que un solo instrumento regulatorio como los requisitos de capital sea suficiente, lo cual es bueno. El problema con esto es que la evaluación del riesgo es imperfecta, lo que debería limitar la opción de política en la práctica a nuestro grado de conocimiento al riesgo de las instituciones.