

**Comité de Asuntos Financieros de Asia, Australia-Nueva Zelanda, Europa,
Japón, Latinoamérica y Estados Unidos**

Declaración Conjunta No. 29

28 de Octubre del 2013

Tokio

Un diagnóstico erróneo de la crisis ha derivado en una regulación de liquidez defectuosa

Resumen

En esta declaración los Comités recomiendan una publicación obligatoria de un indicador de liquidez simple (SLI) como alternativa al requerimiento mínimo de cobertura de liquidez sugerido por Basilea. El indicador de liquidez simple es más fácil de medir, verificar y administrar por los reguladores del mercado financiero; supone bajos costos de cumplimiento y puede ser aplicado fácilmente para estimar el impacto de situaciones de estrés. Adicionalmente, facilita la comparación entre bancos y fomenta la disciplina de mercado.

Introducción

La respuesta del Comité de Basilea ante la crisis financiera del 2008-2009 está basada en un diagnóstico erróneo. La falta de reconocimiento de las pérdidas de la crisis *subprime* original retrasó la recuperación de las economías a nivel mundial, las cuales siguen sufriendo las consecuencias. La causa fundamental de la reciente crisis fueron problemas de insolvencia en Estados Unidos y Europa y no la falta de liquidez. Por ejemplo, fue la incertidumbre acerca de cuáles bancos tuvieron grandes exposiciones a activos tóxicos lo que generó un colapso en el funcionamiento de los mercados de dinero interbancario. También se observó una importante expansión de los *spreads* de riesgo crediticio entre títulos bancarios y títulos emitidos por el gobierno.

Los reguladores bancarios han propuesto una serie de requerimientos de liquidez sobre la base de un continuo malentendido acerca del rol que los problemas de liquidez, en relación a los problemas de solvencia, ha jugado en la reciente crisis financiera. De hecho, el jueves 24 de Octubre, la autoridad regulatoria de Estados Unidos anunció el reglamento definitivo para la implementación del ratio de cobertura de liquidez, para bancos grandes de este país. Los Comités consideran que los problemas de liquidez fueron sintomáticos de problemas de solvencia

subyacente. Por ende, lo que se necesita no es un reglamento de requerimiento de liquidez mínimo, sino un indicador claro del déficit de liquidez de una institución. Los Comités, en cambio, tienen una propuesta alternativa para la medición y publicación de la posición de liquidez que se basaría en un indicador que fomente la transparencia de las necesidades de fondeo de corto plazo de una institución y su capacidad de satisfacer esas necesidades de activos líquidos sin una dependencia excesiva del fondeo proveniente del banco central.

La imposición de requerimientos de liquidez obligatorios, como una manera de ganar tiempo para lidiar con una institución insolvente, puede empeorar el problema, lo que finalmente puede extenderse al resto del sistema bancario. Los bancos centrales todavía necesitan cumplir con el papel tradicional de prestamista de última instancia para todas las instituciones solventes que necesitan asistencia temporal de liquidez. Durante la crisis financiera global, dichas facilidades temporales se prolongaron debido a que los problemas de solvencia subyacentes no fueron reconocidos y atacados.

Atributos clave de un indicador de liquidez efectivo

La actual propuesta de Basilea para los ratios mínimos de liquidez, supone la implementación de dos medidas: (i) Ratio de Cobertura de Liquidez (LCR) que será implementado progresivamente hasta el 2019 y (ii) el Coeficiente de Fondeo Estable, cuya implementación está prevista para el 2018. Este último ha sido objeto de críticas masivas y todavía está en fase de desarrollo. Esta declaración se concentrará en el ratio LCR.

Un buen manejo de la liquidez de los bancos es fundamental para su capacidad de sobrevivir a situaciones de estrés y por lo tanto, es importante que los bancos midan sus posiciones de liquidez apropiadamente y las manejen con cuidado. Ello es importante no solo para la gestión interna del banco, sino también para los supervisores y para las contrapartes que en última instancia pueden soportar algunos de los riesgos derivados de un mal manejo de liquidez. De hecho, una propuesta fundamental de esta declaración es que las posiciones de liquidez deberían ser reveladas públicamente de manera que sea de fácil entendimiento y monitoreo por parte del público. La disciplina de mercado resultante puede ayudar a asegurar un mejor manejo del riesgo de liquidez de los bancos individuales. Todo esto contrasta con prácticas bancarias y regulatorias que tienden a esconder y disfrazar las condiciones financieras de los bancos.

Un indicador de liquidez debe tener los siguientes atributos. Primero, el indicador debe ser sencillo de calcular y verificar y en segundo lugar, la medida debe ser fácil de interpretar para los supervisores y el mercado, teniendo como referencia un grado específico de estrés. En tercer lugar, la regulación basada en el indicador debe ser fácil de administrar desde el punto de vista

del supervisor y su implementación no debe ser costosa para el banco. En cuarto lugar, un sistema de monitoreo de liquidez confiable reduciría el problema de asimetría de información que está detrás de la mayoría de los problemas de liquidez. Finalmente, el indicador de liquidez debe ser comparable entre distintos bancos pero debe permitir diferencias entre modelos de negocio.

Bajo el enfoque que proponemos, las instituciones tendrían la libertad de divulgar cualquier información adicional que ellos consideren que ayudaría al mercado a comprender mejor su posición de liquidez, pero el indicador propuesto garantizaría que al menos una medida pueda ser fácilmente comparada a través de instituciones. Además, sería menos probable que nuestro enfoque altere los mercados. La imposición de un nuevo requerimiento de LCR puede interactuar con el gran número de cambios regulatorios de manera imprevista, imponiendo restricciones adicionales en bancos que ya están sujetos a múltiples nuevas restricciones. Aunque las autoridades permiten una fase larga de tiempo que puede ser usada para ajustar el ratio a nueva información acerca de estas interacciones, la experiencia ha mostrado que esta fase larga de tiempo puede simplemente darle más tiempo a los lobistas bancarios para debilitar el ratio y volverlo aún menos significativo.

Propuesta de los Comités para un Indicador de Liquidez Simple

Los Comités recomiendan el uso de un indicador simple que debe revelar problemas potenciales de mal manejo de liquidez en una institución financiera. El Indicador de Liquidez Simple (SLI) es un ratio. Este SLI mide la capacidad de la institución financiera para sobrevivir a una crisis cuando se vuelve prohibitivamente caro atraer nuevos fondos.

El numerador del ratio SLI está definido como aquellos activos líquidos de alta calidad que no dependen de un mercado secundario de liquidez en buen funcionamiento, o de una confianza extraordinaria en el banco central. Dadas las diferencias institucionales entre países, los detalles de esta medida variarían.

El denominador del SLI busca capturar las necesidades de liquidez durante el peor escenario de estrés. Los Comités proponen utilizar el flujo de caja neto acumulado recalculado en los últimos 30 días, basados en el supuesto de estrés de que la institución fuese incapaz de refinanciar todas las deudas no aseguradas.

Una ventaja del SLI comparado con el LCR propuesto por el Comité de Basilea es que es

muy fácil de computar y sería mucho más difícil violarlo.¹

Propuesta de Basilea para un Ratio de Cobertura de Liquidez

El Ratio de Cobertura de Liquidez (LCR) regulatorio propuesto por el Comité de Basilea parte de un concepto similar, pero se complica rápidamente. El LCR se calcula dividiendo los Activos Líquidos de Alta Calidad (HQLA) en poder del banco utilizando como criterio la supuesta cancelación de los fondos que se produce en un escenario de estrés durante un periodo de 30 días. Un ratio de 100 por ciento o mayor implicaría que el banco es capaz de afrontar las salidas netas de efectivo en un periodo de estrés, vendiendo el total de sus HQLA.

Desde el documento de consulta inicial hasta la versión actual, se ha aumentado la complejidad del LCR regulatorio, tanto en el numerador como en el denominador (lo que ocurre en un periodo de estrés).

En primer lugar, el concepto de HQLA se ha vuelto más amplio. Comenzó principalmente con activos que fueran líquidos por sí mismos, dado que son obligaciones de prestatarios de alta calidad, incluyendo efectivo, reservas en el banco central y obligaciones de gobiernos. Con el tiempo, las revisiones permitieron la introducción de activos no tan claramente de alta calidad y con menor seguridad, líquidos. Finalmente, el LCR permitió que el llamado HQLA de Nivel 2 fuese como máximo, 40% del HQLA total.²

El principal problema es que el numerador del LCR ahora incluye activos que dependen de los mercados secundarios de liquidez. Los descuentos intentan reflejar las diferencias de calidad de liquidez, y pueden ser interpretadas como una ponderación por liquidez para cada tipo de activo. No existe base empírica ni teórica para tal “ponderación” y los activos de nivel 2 tienen más probabilidades de convertirse en ilíquidos en una crisis cuando los mercados dejan de funcionar bien.³

El LCR mínimo, actualmente fijado en 100%, está orientado a cumplirse en todo

¹ Puede estar sesgado hacia arriba ya que omite otras salidas netas de efectivo que pueden ocurrir en una crisis, pero es una útil aproximación de primer orden. Lo ideal sería que la medida sea *forward-looking* y que refleje los mejores estimados de las salidas netas de efectivo bajo un escenario de estrés. Lamentablemente, dicha medida involucra numerosos supuestos subjetivos, es difícil de monitorear y presenta múltiples oportunidades para que una institución oculte su deteriorada situación de liquidez.

² En el HQLA de Nivel 2 hay dos sub-categorías. Activos de Nivel 2A, que incluyen cierta deuda corporativa, bonos cubiertos y obligaciones de ciertos soberanos extranjeros que pueden ser incluidos con un descuento de 15% y pueden ser como máximo 40% de los HQLA totales. Activos de Nivel 2B, que incluyen bonos corporativos de menor calificación (con calificaciones A+ a BBB- y descuentos de 50%), títulos respaldados por hipotecas residenciales (descuentos de 25%), acciones (descuento de 50%) sujeto a un límite máximo de 15% del total de HQLA.

momento bajo condiciones financieras favorables. Debe reportarse mensualmente y se puede requerir que sea reportado más frecuentemente en tiempos de estrés. Dado que los activos que se exigiría mantener pueden ya no ser líquidos, el LCR puede caer por debajo de 100% durante periodos de estrés financiero. Sin embargo, la definición de estrés financiero involucrada, así como el periodo durante el cual el banco puede estar por debajo del 100%, no son claros.

Méritos del SLI sobre el LCR

Con respecto a los atributos clave de una medida de liquidez efectiva, creemos que el SLI domina al LCR de Basilea. Primero, resulta más sencillo de medir y de verificar ya que es mucho menos complicado. Se basa en un manejo básico de los flujos de efectivo en lugar de una combinación complicada de descuentos, supuestos acerca de las tasas de cancelación y límites que aún no logran captar los cambios en la liquidez de los activos y de los mercados a través del tiempo.

Segundo, el SLI está basado en un grado de estrés bien definido mientras que el LCR no tiene una relación clara con ningún grado particular de estrés. Los descuentos y supuestos de cancelación en el LCR parecen diferir de la experiencia real durante la crisis.

En tercer lugar, el SLI es mucho más fácil de interpretar que el LCR. Muestra el número de días que un banco puede cumplir con las salidas netas, bajo una situación de estrés bien definida, sin tener que vender activos no líquidos o depender de la asistencia del banco central. El LCR de Basilea fue inicialmente pensado para proporcionar la seguridad de que el banco tenga activos líquidos de alta calidad suficientes para satisfacer una salida de efectivo de 30 días bajo condiciones de estrés. Pero desde que el concepto fue propuesto inicialmente, el numerador se ha expandido para incluir activos de menor calidad y menos líquidos y el denominador ha sido reducido mediante la aplicación de descuentos y supuestos de tasas de cancelación menos exigentes, por lo que ya no queda claro cómo interpretar el ratio.

En cuarto lugar, nuestro enfoque se basa principalmente en la disciplina de mercado por su efectividad, en contraste con un ratio mínimo impuesto por reguladores. Esto tiene varias

3 Con el tiempo, las supuestas tasas de cancelación que se utilizan para calcular el denominador, se han vuelto más pequeñas. Por ejemplo, la supuesta tasa de cancelación para depósitos no asegurados se redujo de 7.5% a 3%; la tasa de cancelación para depósitos de sociedades no financieras del 70% al 40%, y el uso de facilidades de liquidez comprometidas a sociedades no financieras se redujo desde 100% al 30%. Estas tasas no se basan en la experiencia real durante la crisis. Estas se han negociado para tener en cuenta las preocupaciones particulares expresadas por los bancos en varios países y esto ha significado, de manera general, un debilitamiento (una reducción en la mitad aproximadamente) de las supuestas tasas de cancelación. Algunas de las flexibilizaciones se han orientado, indudablemente, a ajustarse mejor a la realidad, pero el resultado es que el denominador no refleja una visión coherente de algún grado particular de estrés.

ventajas. Debido a que la medida es consistente entre instituciones y a través del tiempo para la misma institución, es probable que el mercado se base en la comparación, a nivel de grupos de pares, de instituciones que siguen modelos similares de negocio. El nivel de SLI que el mercado considere apropiado puede variar entre grupos de pares (y entre países). En contraste, el LCR de Basilea impone un ratio mínimo que no hace ajustes por diferencias en los modelos de negocio y es muy difícil de comparar entre instituciones o a través del tiempo porque se basa en un conjunto complejo de descuentos, supuestos de tasas de cancelación y límites que variarán de manera poco clara en la medida que la cartera de la institución varíe.

El SLI tiene también más probabilidades de reducir la asimetría de información entre los participantes del mercado financiero ya que es más fácil de interpretar y comparar entre instituciones. La falta de claridad acerca del escenario de estrés, implícita en el LCR de Basilea y la composición variante tanto del numerador como del denominador, impide comparaciones entre instituciones. Cuando los mercados no tienen certeza acerca de la solvencia crediticia de las instituciones, los mercados interbancarios tienden a descomponerse exacerbando los problemas de liquidez para todas las instituciones.

El éxito de nuestro enfoque depende de si algún grupo significativo de prestamistas considera que podrían incurrir en algún costo si es que la institución experimenta una reducción de liquidez. Actualmente, las autoridades carecen de credibilidad en este aspecto. En casi todos los países, las autoridades protegen a todos los prestamistas de pérdidas a pesar de tener el poder de imponer dichas pérdidas. Pero muchas de las otras reformas regulatorias, incluyendo más y mejor calidad de capital, ratios de capital con mayores ponderaciones de riesgo, un nuevo ratio de apalancamiento, y una política de resolución más efectiva, pueden persuadir al mercado de que las autoridades tendrán menos probabilidades de rescatar a todos los prestamistas en el futuro.

Es cierto que una mayor dependencia de la disciplina de mercado puede aumentar la vulnerabilidad de las instituciones a las corridas bancarias. Pero en la medida en que se producen tales corridas, estas serán más propensas a concentrarse apropiadamente en las instituciones con posiciones de liquidez débiles. Esto también debe incitar a las autoridades a tomar acciones correctivas antes de que las pérdidas se hagan más grandes. Por otra parte, la mejora en la divulgación proporcionará un incentivo para que los bancos pongan mayor énfasis en el manejo de la liquidez y por ende, en reducir su vulnerabilidad.

Resumen

En resumen, el SLI domina al LCR de Basilea. El SLI es más fácil de medir, verificar y administrar por los reguladores del mercado financiero. Desde la perspectiva de todos los participantes del mercado financiero, impone menos costos de cumplimiento. El SLI puede ser fácilmente aplicado para estimar el impacto de una situación de estrés, mientras la claridad y

simplicidad en su estimación reduce las asimetrías de información entre los participantes del mercado. También facilita la comparación entre grupos de pares de bancos y del mismo banco a través del tiempo. Adicionalmente, evita las consecuencias no deseadas de imponer un requerimiento mínimo regulatorio que pueda interactuar de manera compleja con cambios en los precios de activos en una ya complicada estructura regulatoria financiera. Finalmente, el SLI ofrece la ventaja de una mayor dependencia en la disciplina de mercado, en comparación con un requerimiento mínimo uniforme, y facilita la comparación entre distintos modelos de negocio a nivel de bancos y a través del tiempo.