



Minuta

Evidencia sobre la usabilidad de los colchones de capital bancario

Maximiliano San Millán
División de Política Financiera¹

1. ¿Qué son los colchones de capital y en qué se diferencian de los requerimientos obligatorios?

Los colchones o *buffers* son capas adicionales de capital básico (CET1) que los bancos deben mantener por encima de los requerimientos regulatorios obligatorios. Se calculan como proporción de los activos ponderados por riesgo (APR). Fueron originalmente diseñados para proveer capacidad de absorción de pérdidas ante diversos shocks, estando disponibles para ser consumidos en momentos de tensión financiera, y evitar así un desapalancamiento excesivo de los bancos, con el consecuente impacto en la provisión de crédito al sector real. Estos colchones pueden ser estáticos, como el colchón de conservación de capital (CCoB), mientras que otros como el requerimiento de capital contracíclico (RCC) han sido concebidos como herramientas contingentes que pueden ser ajustadas o liberadas por la autoridad macroprudencial, según la evolución de las condiciones macrofinancieras.

Los colchones se diferencian de los requerimientos obligatorios en al menos dos aspectos:

- a) A diferencia de los requerimientos obligatorios, los bancos pueden operar con niveles de capital inferiores a la suma de los requerimientos obligatorios y colchones, **sin desencadenar un proceso de resolución** o regularización por parte del supervisor bancario.
- b) Utilizar los colchones de capital normalmente implica **restricciones a la distribución de dividendos** y recompras de acciones, que se aplican hasta que el banco haya reconstruido sus *buffers*. Esta restricción está motivada en el objetivo de evitar una

¹ Las opiniones expresadas en esta minuta son exclusivamente responsabilidad del autor y no representan necesariamente las opiniones del Banco Central de Chile o de los miembros de su Consejo. Se agradecen muy especialmente los comentarios de Mauricio Calani, Rosario Celedón y Miguel Fuentes. Esta minuta también se benefició de discusiones con Patricio Toro y el staff de la División de Política Financiera del Banco Central de Chile.

mayor erosión del capital y apuntalar la solvencia de las instituciones en la recuperación tras un shock.

2. ¿Recurren los bancos a sus colchones de capital regulatorio durante episodios de tensión?

La evidencia empírica reciente sugiere que los bancos son reacios a recurrir a sus colchones de capital regulatorio después de shocks que erosionan sus holguras voluntarias.

En particular, un resultado empírico común en varios países, es que los bancos con menores holguras voluntarias sobre los colchones regulatorios contrajeron el crédito de manera más agresiva y cargaron tasas de interés más altas, en comparación con aquellos con mayores holguras, durante la crisis sanitaria de 2020.² Este hecho estilizado ha sido documentado con datos administrativos para el crédito a empresas en Estados Unidos y Europa (Berrospide et al., 2024; Couaillier et al., por aparecer) y hogares en el Reino Unido (Mathur et al., 2023) durante la pandemia. Resultados similares han sido documentados para el caso del crédito comercial otorgado por bancos españoles en el mismo periodo, en Fernandez-Lafuerza et al. (2022).

Para Estados Unidos, Berrospide et al. (2024) comparan el crédito a PyMes de bancos con distintas holguras de capital durante la pandemia. Los bancos con holguras menores a la mediana muestran un crecimiento anualizado en los montos autorizados en líneas de crédito 1,4puntos porcentuales (pp) menor que bancos con mayores holguras, en un contexto en que el crecimiento promedio de las colocaciones es de 1,3%. Además, son más propensos a no renovar relaciones contractuales (una diferencia de 4pp en la probabilidad de renovar una relación contractual con respecto a los bancos con holguras por sobre la mediana).

En Couaillier et al. (por aparecer), usando datos para la Eurozona, el efecto diferencial entre bancos restringidos (en términos de holgura) versus no restringidos, es de 3,5pp anuales sobre el crecimiento del crédito otorgado a las empresas. Por otro lado, tomando como unidad de análisis las firmas, la diferencia entre el crecimiento promedio de los créditos de aquellas que toman prestado de bancos restringidos, versus las que toman prestado de bancos no restringidos, es de 2,5pp anuales.³ De modo similar, en Mathur et al. (2023), se analiza el comportamiento del crédito hipotecario a hogares en el Reino Unido, comparando bancos restringidos (con holguras inferiores a 2% de APR) y no restringidos tras el shock

²Véase, por ejemplo, Berrospide et al. (2024), Couaillier et al. (por aparecer), BCBS (2021), BCBS (2022), Mathur et al. (2023).

del COVID. Los bancos restringidos originan créditos en promedio 2,3% más pequeños y cargan a sus clientes tasas de interés unos 7,4 puntos básicos mayores.

En Fernandez-Lafuerza et al. (2022) el análisis se concentra en el caso de los bancos españoles. Cuando consideran la muestra completa del crédito a empresas, no encuentran efectos significativos entre bancos restringidos versus no restringidos tras el shock de la pandemia. Sin embargo, cuando se consideran los créditos a empresas no alcanzados por los programas de garantías públicas activados durante la crisis, entonces se observan diferencias del orden de 1,6pp en la tasa de crecimiento de los créditos entre ambos grupos de bancos.

En línea con los resultados de los estudios anteriores, BCBS (2021) encuentra una relación positiva entre las holguras de capital y el crecimiento del crédito a empresas tras la crisis sanitaria. Utilizando información sobre los balances de una muestra de bancos en países miembros del comité durante la pandemia, el reporte señala un efecto sobre la tasa de crecimiento acumulada del crédito a empresas de **0.65 puntos porcentuales por cada punto porcentual adicional de holguras** sobre los colchones regulatorios.

3. ¿Qué factores inciden en la decisión de los bancos de utilizar los colchones regulatorios?

Hay diversas razones (no excluyentes) que se conjugan para entender por qué los bancos se mostraron reacios a utilizar sus colchones de capital durante los episodios de tensión recientes.

En primer lugar, en varios países los bancos deben cumplir **con múltiples restricciones regulatorias paralelas**, y a menudo superpuestas, sobre sus niveles de capital.⁴ De manera adicional a los requerimientos de capital calculados sobre los activos ponderados por riesgo, los bancos están sujetos a restricciones en términos de sus niveles de apalancamiento calculados sobre activos totales (sin ponderar). Por lo tanto, **un banco que hace uso de los colchones de capital (calculados sobre APR) podría pasar a incumplir los requerimientos exigibles sobre la razón de apalancamiento.**⁵ Además, en muchas jurisdicciones existen otros requisitos en términos de pasivos mínimos elegibles que los bancos deben mantener para facilitar el proceso de resolución, en caso de que este se materialice.⁶

⁴Véase, por ejemplo, Leitner et al. (2023).

⁵Esta preocupación puede ser menor en el caso de Chile, donde las ponderaciones por riesgo suelen ser más altas y, por lo tanto, los bancos operan con un apalancamiento menor (calculado sobre los activos totales) en comparación con otras jurisdicciones (la razón de APR sobre activos totales es cercano a 62% en Chile versus una media de 42% para los países de la OECD).

⁶ Por ejemplo, los requerimientos mínimos sobre pasivos elegibles (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, o MREL) y los requerimientos sobre la capacidad total de absorción de pérdidas (Total Loss-absorbing Capacity, o TLAC) aplicables a bancos de importancia sistémica global (G-SIBs).

En **segundo lugar**, usar los colchones regulatorios **puede ser costoso para los bancos**, incluso si *de jure* estos colchones son utilizables. Hay factores tanto regulatorios como de mercado que desencadenan potenciales costos para los bancos una vez que sus niveles de capital caen por debajo de los colchones normativos.

- i. **Restricciones al reparto de dividendos**, a menudo en distintos grados, dependiendo de qué proporción del buffer se haya utilizado.⁷ Estas restricciones podrían generar una desviación de la política de dividendos declarada por los bancos con sus accionistas. Debido a las potenciales fricciones analizadas en la literatura sobre finanzas corporativas, **la incapacidad de un banco para pagar dividendos podría afectar negativamente su valor, y, por lo tanto, los gerentes intentarán evitar esta situación.**⁸
- ii. Los bancos pueden estar **preocupados por el mayor escrutinio del supervisor** gatillado por el uso de los colchones (Adrian et al., 2023; Elliott, 2020).
- iii. **Existen factores de mercado que** también pueden influir en la decisión de utilizar los *buffers* regulatorios. **Los bancos más restringidos en sus holguras enfrentan posibles rebajas en su calificación crediticia y peores retornos en su valor de mercado** (Berrospide et al., 2024). Notablemente, la evidencia sugiere que el impacto en el valor de mercado de los bancos está relacionado principalmente con la distancia al colchón regulatorio más que con su nivel de CET1 (Berrospide et al., 2024; Fernández-Lafuerza et al., 2022).
- iv. Adicionalmente, el deterioro en la posición de capital de los bancos **que deciden usar los colchones** puede repercutir negativamente en sus **costos de fondeo**, en la medida en la que el mercado puede percibir una menor solvencia por parte de estas instituciones (Aymanss et al., 2016; Arnould et al., 2022). El costo de fondeo también puede ser mayor al activarse restricciones de dividendos, en la medida que la política de dividendos afecta el valor de mercado del banco, siendo éste una variable que se correlaciona negativamente con el costo de fondeo por depósitos (Schroth, 2021).

En **tercer lugar**, y en relación con el punto anterior, **los bancos deben encontrar rentable la utilización de los colchones** tras haber considerado los factores regulatorios y de mercado mencionados anteriormente. En otras palabras, y como explican Abad y García-Pascual (2022), **el valor adicional creado para los accionistas por el uso de colchones en actividades crediticias debe compensarlos por el hecho de que el capital tendrá que reconstruirse en el tiempo**. En este sentido, si los bancos perciben que necesitarán cubrir el déficit de capital

⁷ En el caso de Chile, dichas restricciones están recogidas en el artículo 56 de la Ley General de Bancos y se establecen de un modo escalonado, desde un tope al reparto del 60% de las utilidades para bancos que usan hasta un 25% del colchón, hasta una restricción total al reparto de utilidades para bancos con un uso superior al 75% del buffer.

⁸ Véase, por ejemplo, Easterbrook (1984).

rápidamente y con medidas que en general tendrán efectos negativos para sus accionistas, entonces probablemente evitarán utilizar el colchón.

En cuarto lugar, pueden existir temores a **efectos de estigma** de mercado al utilizar los *buffers* (aunque los mismos parecen ser pequeños, como se sugiere en Schmitz et al., 2021).

En quinto lugar, los bancos pueden no usar colchones por motivos de **incertidumbre** (Behn et al., 2023b). Durante episodios de estrés, no es claro cuándo se da el peor momento de la crisis y el punto de inflexión a la recuperación. Ocupar los colchones rápidamente puede dejar al banco en una situación más precaria si la crisis empeora. Otra fuente importante de incertidumbre es si, **durante la recuperación**, la rentabilidad del negocio bancario será lo suficientemente alta para recomponer los niveles de capital requeridos en el tiempo provisto por la autoridad.

4. ¿En qué se distingue el RCC frente a los colchones estáticos?

El RCC se diferencia de otros colchones regulatorios en el sentido de que es explícita y ampliamente liberable. Esto significa que, cuando se libera por decisión de la autoridad, todos los bancos reciben un margen regulatorio adicional que los aleja de la región de restricción al pago de dividendos.

En este sentido, una tasa del RCC positiva contribuye a crear más *espacio macroprudencial* (Behn et al., 2023a). En efecto, cuando la autoridad macroprudencial libera el requerimiento ante un shock, se generan *de facto* mayores holguras.

Existe **evidencia empírica reciente que respalda la eficacia de la liberación del CCyB durante la pandemia**. En un estudio realizado para el mercado hipotecario del Reino Unido, Mathur et al. (2023) encuentran evidencia de que **los bancos que recibieron más alivio de capital gracias a la liberación del CCyB extendieron relativamente más préstamos, en comparación con los bancos para los cuales la liberación creó pocas holguras adicionales**.⁹ De modo similar, en Couaillier et al. (2022) se analizan los efectos de la flexibilización de distintos requerimientos de capital en Europa durante la pandemia, utilizando información granular de créditos a empresas y del balance de los bancos. Los resultados sugieren que cada punto porcentual adicional de capital liberado se tradujo en un mayor crecimiento en los créditos a empresas de entre 1,2 y 2,7pp por trimestre.¹⁰ Resultados similares han sido

⁹El impacto heterogéneo de la liberación del CCyB en los bancos del Reino Unido se debe a detalles institucionales en la implementación de este requerimiento en esta jurisdicción, y a características idiosincráticas de la banca británica. En particular, el requerimiento aplica solo a las exposiciones en el Reino Unido, de modo que la holgura adicional generada por la liberación del requerimiento depende de la proporción de activos locales sobre el total de activos en el balance de los bancos.

¹⁰ Un resultado adicional que documentan estos autores es que los llamados de los reguladores a utilizar el capital de Pilar 2 sugerido (*Pillar 2 Guidance*, o P2G), el cual no es de cumplimiento obligatorio, no tuvieron efectos significativos sobre la oferta de crédito de los bancos.

encontrados por Avezum et al. (2024) y BCBS (2022), utilizando información agregada sobre préstamos de bancos europeos.

En este punto, cabe destacar que, si se toman en cuenta las razones esgrimidas por la literatura sobre por qué los bancos son reacios a utilizar sus colchones, entonces vale la pena mencionar que un adecuado manejo de la decisión de recomponer el RCC después de su liberación puede ser un factor importante en términos de su eficacia como política macroprudencial. Como sostienen Abad y García Pascual (2022), si los bancos perciben que deberán reconstruir sus *buffers* demasiado pronto después de la liberación, es probable que estén menos dispuestos a utilizar el margen regulatorio adicional en una mayor provisión de crédito.

5. ¿Cuál es entonces la *raison d'être* de los colchones de capital estáticos?

El hecho de que las instituciones financieras parecen no haber utilizado en gran medida los colchones de capital estáticos durante la pandemia puede sugerir que podría cuestionarse su concepción inicial como amortiguadores de shocks, que preserven la capacidad de los bancos de prestar a otros sectores de la economía en momentos de estrés. Sin embargo, existen otras razones estructurales, así como complementariedades con otros requerimientos, que justifican su adopción.

Por ejemplo, los colchones estáticos como el CCoB pueden servir como una herramienta para **disciplinar la toma de riesgos por parte de los bancos** de una manera que resulte **menos severa que los requerimientos obligatorios**, y que proporcione un margen de tiempo para tomar acciones correctivas por parte del banco, sin desencadenar un proceso de regularización, en caso de un eventual incumplimiento.

Asimismo, algunos colchones estáticos, como los *buffers* sistémicos sectoriales adoptados en algunas jurisdicciones (por ejemplo, para exposiciones en los mercados inmobiliarios) son instrumentos que pueden ayudar a controlar riesgos estructurales en el sistema financiero y moderar la exposición de los bancos a riesgos en sectores específicos, de especial relevancia desde una perspectiva sistémica.

Finalmente, los colchones estáticos pueden mejorar la efectividad de los colchones liberables, como el RCC, al fortalecer la capitalización del sistema bancario. Si los niveles de capital de los bancos son muy bajos, la liberación del RCC podría resultar menos efectiva, ya que la disciplina del mercado podría resultar más importante que la holgura regulatoria generada por dicha liberación, limitando la posibilidad de apalancamiento durante escenarios de estrés (Hanson et al., 2011). En cambio, en un sistema bancario con alta capitalización, la liberación del RCC puede aliviar una restricción regulatoria sin que los factores de mercado se vuelvan restrictivos, permitiendo un mayor apalancamiento del sistema. Además, un mayor nivel de capitalización – como el promovido por los colchones estáticos – contribuye a fortalecer la resiliencia del sistema financiero tras la liberación del

RCC (Mendicino et al., por aparecer). En particular, en situaciones de estrés severo, donde pueden presentarse shocks sucesivos y condiciones macrofinancieras adversas durante períodos prolongados, contar con niveles elevados de capitalización permite a los bancos un mayor apalancamiento tras la liberación del RCC, manteniendo a la vez una posición de capital sólida, y asegurando así su capacidad para enfrentar nuevos shocks a lo largo de una crisis.

Referencias

- Abad, J. y A. García Pascual (2022). "Usability of Bank Capital Buffers: The Role of Market Expectations." IMF Working Paper No. 2022/021.
- Adrian, T., J. Berrospide y R. Lafarguette (2023). "Macrofinancial Feedback, Bank Stress Testing and Capital Surcharges." IMF, mimeo.
- Arnould, G., G. Avignone, C. Pancaro y D. Żochowski (2022). "Bank funding costs and solvency." *The European Journal of Finance*, 28(10), 931–963.
- Avezum, L., V. Oliveira y D. Serra (2024). "Assessment of the effectiveness of the macroprudential measures implemented in the context of the Covid-19 pandemic." *International Review of Economics & Finance*, 93, 1542-1555).
- Aymanns, C., C. Caceres, C. Daniel y L. Schumacher (2016). "Bank Solvency and Funding Cost." IMF Working Paper No. 16/64.
- Basel Committee on Banking Supervision (2021). "Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms."
- Basel Committee on Banking Supervision (2022). "Buffer usability and cyclicity in the Basel framework."
- Behn, M., G. Leitner, A. Magi y B. Zsámboki (2023a). "An indicator of effective macroprudential space." ECB Macroprudential Bulletin, diciembre 2023.
- Behn, M., E. Rancoita y C. Rodríguez d'Acri (2023b). "Macroprudential capital buffers – objectives and usability." ECB Macroprudential Bulletin, diciembre 2023.
- Berrospide, J. M., A. Gupta y M. P. Seay (2024). "The Usability of Bank Capital Buffers and Credit Supply Shocks at SMEs during the Pandemic." *International Journal of Central Banking* (forthcoming).
- Couaillier, C., M. L. Lo Duca, A. Reghezza y C. Rodríguez d'Acri (por aparecer). "Caution: Do Not Cross! Distance to Regulatory Capital Buffers and Corporate Lending in a Downturn." *Journal of Money, Credit and Banking*.
- Couaillier, C., M. L. Lo Duca, A. Reghezza, C. Rodríguez d'Acri y A. Scopelliti (2022). "How to release capital requirements during a pandemic? Evidence from euro area banks." ECB Working Paper No. 2022/2644.
- Elliott, D. (2020). "Restructuring Basel's Capital Buffers." OliverWyman.
- Easterbrook, F. H. (1984). "Two agency-cost explanations of dividends." *The American Economic Review*, 74(4), 650–659.

Fernández Lafuerza, L., M. Lamas, J. Mencía, I. Pablos y R. Vegas (2022). "Analysis of the usability of capital buffers during the crisis precipitated by COVID-19." Documentos Ocasionales del Banco de España No. 2223.

Hanson, S. G., A. K. Kashyap y J. C. Stein (2011). "A macroprudential approach to financial regulation." *Journal of Economic Perspectives*, 25(1), 3–28.

Leitner, G., M. Dvořák, A. Magi y B. Zsámboki (2023). "How Usable are Capital Buffers?" ECB Occasional Paper No. 2023/329.

Mathur, A., M. Naylor y A. Rajan (2023). "Creditable capital: macroprudential regulation and bank lending in stress." Bank of England Staff Working Paper No. 1011.

Mendicino, C., K. Nikolov, J. Rubio-Ramirez, J. Suarez y D. Supera (por aparecer). "Twin Defaults and Capital Requirements." *Journal of Finance*.

Schmitz, S., V. Nellessen, M. Posch y P. Strobl (2021). "Buffer usability and potential stigma effects." SUERF Policy Note, 219.

Schroth, J. (2021). "Macroprudential Policy with Capital Buffers." *Journal of Monetary Economics*, 118, 296-311.