

MARCO MEJORADO DE CAPITAL DE BASILEA II EN LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN BANCARIA

DOCUMENTO INFORMATIVO*

* Günther Held, Asesor Técnico en Basilea II, en consulta con Gustavo Arriagada, Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras.

Índice

Introducción.....	3
A. Riesgos y capital en la banca.....	6
1. Medición de riesgos.....	6
2. Primer Acuerdo de Capital de 1988 o Basilea I.....	6
3. Marco de Capital de 2004 o Basilea II.....	7
B. Mejoras al Marco de Capital de Basilea II.....	9
1. Recomendaciones y propuestas.....	9
2. Gobierno corporativo y gestión de riesgos.....	10
3. Capital de los bancos.....	11
4. Enfoque estándar de riesgo de crédito.....	15
5. Riesgo de liquidez.....	15
6. Apalancamiento del capital como medida suplementaria de solvencia.....	16
7. Disciplina de mercado.....	17
8. Seguro a los depósitos.....	18
9. Regulación y supervisión micro-prudencial de bancos.....	18
10. Enfoques macro-prudenciales y riesgo sistémico.....	19
11. Implementación del Marco Mejorado de Capital en países desarrollados.....	19
C. Marco Mejorado de Basilea II en la banca doméstica.....	21
1. Competencia e idoneidad de directorios y altas gerencias en la gestión de riesgos.....	21
2. Fortalecimiento de la suficiencia de capita.....	21
2.1 Capital mínimo de bancos en el caso general.....	21
2.2 Capital mínimo de bancos con importancia sistémica.....	22
2.3. Capital y provisiones anticíclicas.....	22
2.4 Enfoque estándar de riesgo de crédito.....	23
2.5. Apalancamiento del capital como medida suplementaria de solvencia.....	26
3. Fortalecimiento de la suficiencia de liquidez.....	27
4. Clasificación de los bancos en el proceso supervisor.....	27
5. Presunciones de problemas financieros y medidas correctivas.....	28
6. Riesgo sistémico en la supervisión macro-prudencial del sistema bancario.....	28
7. Disciplina de mercado.....	28
8. Implementación del Marco Mejorado de Basilea II en la banca.....	28
Bibliografía.....	30
Anexos	
Anexo A: Informe Larosiére: Sistema europeo de supervisión financiera.....	33
Anexo B: Departamento del Tesoro de EE.UU.: Reforma regulatoria financiera.....	34
Anexo C: Estructura de regulación y supervisión sistema financiero doméstico.....	40

Introducción

La actual crisis financiera, calificada como la más importante desde la década del treinta del siglo precedente, irrumpió en Estados Unidos en 2007, se propagó rápidamente a otras jurisdicciones bancarias de países desarrollados, y se volvió global en 2008. La crisis trajo consigo cuantiosas pérdidas de activos en bancos e instituciones financieras y en hogares de éstos y otros países, y su secuela han sido severas recesiones económicas en la mayoría de las economías, y substanciales rescates de bancos e instituciones financieras en situaciones de insolvencia principalmente en países desarrollados. Ello condujo en éstos a políticas monetarias y fiscales con medidas y en escalas sin precedentes.

Una estimación de comienzos de 2009 acerca de los recursos públicos involucrados en planes de relanzamiento de las economías y en el rescate de los sistemas financieros de países desarrollados y de China los situó en cerca del 9% del PIB mundial (Doz, 2009). Sin embargo, después de un año y medio del inicio de la crisis no se conoce la magnitud completa de las pérdidas que ha originado la actual crisis (Informe Larosiére, 2009).

La crisis irrumpió después de un crecimiento sostenido de los procesos de crédito y del precio de bienes raíces y de activos por encima de sus valores de tendencia en Estados Unidos, Inglaterra y otros países desarrollados (Borio y Drehmann, 2009). Al igual que en crisis precedentes, los bancos contribuyeron a ella a través de la toma de excesivos riesgos, una pobre gestión de riesgos en las carteras de créditos e inversiones, y el deterioro en la calidad crediticia de contrapartes ante cambios en las condiciones económicas y financieras (Comité de Basilea, Enhancements to Basel II, 2009).

La crisis se habría originado en riesgos cuya naturaleza escapó incluso a bancos sofisticados e internacionalmente activos. Primero, en decisiones “miopes al desastre” que subestimaron la ocurrencia de eventos improbables con cuantiosas pérdidas. Segundo, presencia de “mallas” de activos interconectadas entre bancos e instituciones financieras internacionales, y donde el riesgo depende no sólo de correlaciones con contrapartes directas, sino que también con contrapartes indirectas. En estas condiciones, el deterioro en la calidad crediticia de una contraparte no sólo afecta activos del banco sino que a activos de otros bancos a través de externalidades de malla. Esta situación realzó el significado del riesgo sistémico y dificultó la medición y agregación de riesgos. Tercero, incentivos desalineados que condujeron a elevados riesgos en bancos y entidades financieras mediante remuneraciones y bonos de desempeño a sus directorios y altas gerencias vinculados a rendimientos de corto plazo en desmedro de sus rentabilidades de largo plazo y de su estabilidad financiera (Haldane, 2009).

En Estados Unidos jugaron importantes papeles una fuerte expansión de los créditos hipotecarios de alto riesgo y consiguientes innovaciones financieras con derivados de crédito mediante la titularización y re-titularización de estos créditos. En el concepto de banca de “originar y distribuir” las entidades de origen de estos créditos debían transferir el riesgo de estas transacciones hacia terceros. Por ello, llamó la atención que al detonar la crisis la mayor parte de estos derivados estaba registrada en los activos de importantes bancos e instituciones financieras internacionales (King, 2009).

Esos antecedentes señalan que los factores subyacentes a la crisis pueden ordenarse en tres grupos. Primero, los de índole macroeconómica en países desarrollados, principalmente elevadas entradas de capital externo en Estados Unidos (e Inglaterra), lo que posibilitó en estos países una política monetaria laxa, reducidas tasas de interés y un excesivo gasto interno en los años precedentes a la crisis. Segundo, fallas en la gestión de riesgos incluso por parte de bancos e instituciones financieras grandes y sofisticadas. Tercero, falencias y limitaciones en la regulación y supervisión prudencial de bancos y entidades financieras.

El diagnóstico de la crisis financiera, y las respuestas en cuanto a mejoras y reparaciones a la regulación y supervisión del sistema financiero provienen de los siguientes informes y documentos mayores, todos los cuales se han dado a conocer en forma reciente:

- i) Informe del Foro de Estabilidad Financiera de abril de 2008 dirigido a fortalecer los mercados y las instituciones del sector financiero. Este documento afirma la vigencia de Basilea II, promueve mejoras a su marco, y su implementación oportuna y a tiempo (Financial Stability Forum, 2008).
- ii) Informe Larosiére de febrero de 2009 que en lo esencial propone fortalecer la estructura regulatoria y de supervisión del sistema financiero en la Unión Europea. La nueva estructura se extiende tanto a la gestión y supervisión de riesgos como a la gestión y resolución de crisis financieras. Contempla en su cúspide un Consejo Europeo de Riesgo Sistémico y un Sistema Europeo de Supervisores Financieros (The Larosiere Report, 2009).

Las propuestas del Informe Larosiére fueron recogidas por la Comisión de Comunidades Europeas en mayo de 2009 con miras a su discusión en instancias legislativas (Commission of the European Communities, 2009).

- iii) Informe Turner de la Autoridad de Servicios Financieros de Inglaterra de marzo de 2009 con propuestas de mejoras al marco regulador y de supervisión de bancos y entidades financieras. Entre los factores que destaca este informe figura el papel de las normas contables en la valorización de sus activos y las substanciales pérdidas que, como consecuencia de su aplicación, afloraron en la crisis (The Turner Review, 2009).
- iv) Documento del Departamento del Tesoro de Estados Unidos de mayo de 2009 sobre un Nuevo Fundamento para Reconstruir la Regulación y Supervisión Financiera. Sus recomendaciones y propuestas abarcan todos los ámbitos del sistema financiero incluyendo firmas financieras, productos y servicios financieros, mercados financieros, sistemas de pagos, y estructura de entidades reguladoras y supervisoras. Este documento del Tesoro solicita al Comité de Basilea mejoras al Marco de Capital de 2004, y recomienda la creación de nuevas autoridades reguladoras y supervisoras federales: un Consejo de Vigilancia de Servicios Financieros en respuesta a la importancia del riesgo sistémico, un Supervisor Bancario Nacional, y una Agencia de Protección del Consumidor de Servicios Financieros (The Department of the Treasury, 2009, Financial Regulatory Reform: A New Foundation).

El presente documento informativo se refiere principalmente a recomendaciones y propuestas de mejoras a la regulación y supervisión prudencial de bancos en el contexto de Basilea II, o Marco de Capital de 2004 del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. En consecuencia, menciona pero no aborda diversos temas que se han discutido con motivo de la crisis financiera. Estos temas incluyen la aplicación de determinados principios contables en la elaboración de balances, los requisitos de provisiones por riesgo de crédito, los seguros o garantías a los depósitos, la gestión y resolución de crisis financieras, y el funcionamiento de sistemas de pagos.

El documento tiene tres secciones y tres anexos. La primera sección comenta en forma sucinta avances y limitaciones en la medición de riesgos, características del Primer Acuerdo de Capital de 1988 o Basilea I, como asimismo, del Marco de Capital de 2004 o Basilea II.

La segunda sección se refiere a recomendaciones y propuestas de mejoras a la versión de Basilea II de 2004 en términos de sus tres pilares: requisitos de capital mínimo en el Pilar 1, proceso supervisor de la suficiencia de capital en el Pilar 2, y disciplina de mercado en el Pilar 3. Estas recomendaciones y propuestas provienen de los Informes del Foro de Estabilidad Financiera, Larosiére y Turner, y del Documento del Departamento del Tesoro de Estados Unidos arriba mencionados.

La tercera sección presenta propuestas en relación con la implementación del Marco Mejorado de Basilea II en la banca del país. Las mismas se desprenden de los informes y documentos mayores sobre regulación y supervisión arriba mencionados, y como tales, tienen el carácter de informativas y son sólo para fines de discusión. Por ello, están sujetas a cambios y complementaciones.

El Anexo A bosqueja la nueva estructura de regulación y supervisión del sistema financiero para la Unión Europea que contempla el Informe Larosiére.

El Anexo B condensa la extensa gama de recomendaciones del Departamento del Tesoro de Estados Unidos para una nueva estructura de regulación y supervisión del sistema financiero.

El anexo C presenta propuestas sobre la estructura de regulación y supervisión del sistema financiero nacional que se desprenden de esos informes y documentos mayores, ello también para fines informativos y de discusión.

A RIESGOS Y CAPITAL EN LA BANCA

1. Medición de riesgos

La cuantificación de los riesgos es actualmente el principio válido en cuanto a la medición, gestión y supervisión de riesgos en bancos y entidades financieras.

El Comité de Basilea publicó en noviembre de 2008 un documento sobre enfoques y modelos para medir riesgos y establecer el correspondiente capital económico. La cuantificación de los riesgos de crédito y de mercado ha registrado importantes avances conceptuales y metodológicos en las últimas décadas. Sin embargo, las actuales prácticas también denotan importantes limitaciones (Basel Committee, 2008, Range of Practices):

- i) La medición de determinados riesgos, tales como el de reputación y el estratégico, se encuentra en etapa preliminar.
- ii) No se dispone de una métrica aceptada para cuantificar el riesgo de tasa de interés en el libro de banca.
- iii) No hay una medida de riesgo que sea preferible a otras para calcular el capital económico, ya que cada una de ellas tiene ventajas y desventajas. La medida de valor en riesgo, VaR, es fácil de entender y se utiliza ampliamente para medir el riesgo de mercado. Sin embargo, los modelos VaR enfrentan problemas para establecer la probabilidad de ocurrencia de eventos esporádicos de alto impacto.
- iv) La agregación de riesgos descansa principalmente en procedimientos ad-hoc y en el buen juicio. Los bancos recurren con frecuencia a la suma simple de riesgos lo cual pasa por alto la interacción entre ellos.
- v) La validación de modelos de riesgo está sujeta a limitaciones ya que estos modelos no son poderosos en eventos en la cola de la distribución de probabilidades de pérdida.
- vi) La confiabilidad de los modelos de dependencia del riesgo de crédito, o interrelación entre los obligados al pago, depende de la precisión y estabilidad de las estimaciones de correlación en períodos de estrés.

En cuanto al riesgo de liquidez, tampoco se dispone de una métrica que lo cuantifique en forma comprensiva (Basel Committee, 2008, Principles on Liquidity Risk).

En vista de lo anterior, no sorprende que el Informe Turner expresara reservas sobre la confiabilidad de modelos estadísticos sofisticados de medición de riesgos.

2. Primer Acuerdo de Capital de 1988 o Basilea I

La actual crisis financiera se originó durante la vigencia de Basilea I y la Enmienda sobre Riesgo de Mercado de 1996. La crisis alcanzó una dimensión global en 2008 mientras Basilea II entraba en vigencia en países europeos e Inglaterra. En Estados

Unidos se preveía la implementación de enfoques internos avanzados de riesgo en un grupo de bancos e internacionalmente activos en 2010.

La crisis financiera mostró muchas de las limitaciones de Basilea I, en particular, su falta de sensibilidad al riesgo y su inflexibilidad frente a innovaciones financieras. Esta falta de sensibilidad se manifestó, a vía de ejemplo, en el ponderador de riesgo uniforme de 100% para las exposiciones empresariales. Su inflexibilidad frente a innovaciones financieras originó incentivos perversos que motivaron a los bancos a desplazar exposiciones registradas en sus balances fuera de ellos, y en parte por ello, a incluir en forma parcial el riesgo de estas exposiciones en el cálculo de sus suficiencias de capital (Foro de Estabilidad Financiera, 2008).

Esos incentivos se manifestaron en el arbitraje de capital en la titularización y re-titularización de créditos hipotecarios “sub-prime” en Estados Unidos. Estas transacciones, realizadas en gran escala, jugaron un destacado papel en el origen de la crisis financiera.

3. Marco de Capital de 2004 o Basilea II

Basilea II se caracteriza por enfoques más sensibles a los riesgos de distintas categorías de activos, toma en cuenta riesgos que no fueron considerados en Basilea I, y establece vínculos más precisos con los requisitos de capital. Estos enfoques encierran ventajas, y de haberse implementado en los años previos a la crisis, podrían haber moderado sus efectos (The Turner Review, 2009).

Los tres pilares de Basilea II brindan espacio y flexibilidad para acomodar mejoras en relación con innovaciones financieras, con obligaciones contractuales en vehículos de propósito especial fuera de balance, y con exposiciones no contractuales que encierran riesgo de reputación a través de apoyos implícitos (Wellink, 2008).

La crisis también puso en evidencia limitaciones propias de Basilea II. Primero, insuficiente atención a los riesgos en los libros de negociación, en particular, en innovaciones financiera en bancos grandes e internacionalmente activos. Ello puede atribuirse a que Basilea II adoptó sin mayores modificaciones la enmienda sobre riesgo de mercado de 1996. Segundo, Basilea II enfatizó la suficiencia de capital de los bancos por los riesgos de crédito, de mercado y operacional, pero subestimó el riesgo de liquidez. En efecto, instrumentos financieros que se transaban en mercados mayoristas se volvieron ilíquidos, tal como en el caso del banco Northern Rock en Inglaterra, lo que profundizó la crisis. Tercero, fallas en la identificación de riesgos emergentes, en particular, el riesgo sistémico en sistemas financieros globales con bancos y entidades financieras internacionales estrechamente interconectadas (The Turner Review, 2009).

El Presidente del Comité de Basilea destacó fallas fundamentales en los gobiernos corporativos incluso de bancos e instituciones financieras sofisticadas e internacionalmente activas, y donde deficiencias en la gestión de riesgos fueron un factor importante. También reconoció la carencia de medidas para contener excesivos endeudamientos de los bancos, un tratamiento inadecuado del riesgo en concentraciones de activos, la erosión de su liquidez, vacíos regulatorios en importantes segmentos del sistema financiero, y el traslado de responsabilidades en la evaluación del riesgo de

crédito que es propio de los bancos, “due diligence”, a agencias clasificadoras de riesgo (Wellink, 2008).

El Informe Larosiére señaló que muchos directorios y altas gerencias no entendían los nuevos y complejos productos financieros que estaban transando, y que no estaban conscientes de los substanciales riesgos que habían asumido (Larosiére, 2009).

Las pruebas de tensión del capital de los bancos según el Pilar 2 también mostraron falencias. Estas pruebas fallaron tanto a nivel de bancos individualmente considerados como a nivel de los sistemas bancarios de países desarrollados, con responsabilidades que también se extendieron a sus autoridades supervisoras. A nivel de bancos estimaron pérdidas muy lejanas a las que tuvieron lugar. A nivel del sistema financiero no hicieron nada para contener el auge crediticio en la fase expansiva que precedió a la crisis, y tampoco contrarrestaron en la fase recesiva el apretón en el otorgamiento de créditos (Haldane, 2009).

B. MEJORAS AL MARCO DE CAPITAL DE BASILEA II

1. Recomendaciones y propuestas

Las recomendaciones y propuestas del Informe del Foro de Estabilidad Financiera de abril de 2008 se dirigen al fortalecimiento del mercado y las instituciones en el sector financiero. Asignó responsabilidades a ser atendidas en 2008-09 por bancos centrales, instituciones internacionales encargadas de los marcos regulatorios y de supervisión de bancos y entidades financieras, instituciones internacionales encargadas de sus normas contables, agencias clasificadoras de riesgo, autoridades supervisoras nacionales del sistema financiero, representantes de la industria bancaria, y bancos y entidades financieras de gran tamaño.

Las mejoras a la regulación y supervisión del sistema financiero que contiene ese Informe son ampliamente coincidentes con las de los Informe Larosiére y Turner de 2009, y asimismo, con las del Documento del Departamento del Tesoro de Estados Unidos de 2009, que se mencionaron en la introducción.

Las recomendaciones y propuestas en los siguientes ámbitos representan el principal contenido de mejoras al Marco de Capital de 2004 del Comité de Basilea:

i) Gobiernos corporativos

Mejoras en la gestión de riesgos por parte de directorios y altas gerencias.

ii) Suficiencia de capital en los bancos

- Incremento en los requerimientos de capital mínimo.
- Mejoras en la calidad del capital mediante una mayor participación de capital accionario.
- Incremento en el requisito de capital por riesgo de mercado.
- Mayor requisito de capital en bancos con importancia sistémica.
- Requisitos de capital en pruebas de tensión en condiciones de estrés o de choques en el entorno económico y financiero.
- Incorporar medidas simples de apalancamiento a los regímenes de capital dirigidas a contener un excesivo endeudamiento de los bancos.

iii) Suficiencia de liquidez de los bancos

- Otorgar al riesgo de liquidez la misma importancia que a los riesgos materiales que inciden en la suficiencia de capital.
- Establecer estándares robustos de gestión y supervisión del riesgo de liquidez, incluyendo pruebas de tensión de la liquidez en condiciones de estrés o de choques en el entorno económico y financiero.

iv) Disciplina de mercado

Incrementar la transparencia de la información sobre riesgos extendiéndola a la titulización y re-titulización de créditos, a productos estructurados complejos, y a las

provisiones por riesgo de crédito, en adición a los requerimientos de información ya solicitados en Basilea II.

v) Regulación y supervisión macro-prudencial

Incorporar enfoques macro-prudenciales a la regulación y supervisión bancaria ante la importancia que ha adquirido el riesgo sistémico en la estabilidad financiera.

2. Gobierno corporativo y gestión de riesgos

Un aspecto distintivo en la turbulencia financiera fueron debilidades en la gestión de riesgos de bancos y entidades financieras. Por ello, sus directorios y altas gerencias deberían implementar medidas que mejoren sus desempeños. El Informe del Foro de Estabilidad Financiera contempla incluso que los bancos constituyan amortiguadores de capital y de liquidez, “buffers”, a fin de resguardar los efectos de potenciales fallas en la gestión de riesgos.

Las cuantiosas pérdidas en bancos internacionalmente activos indican que no adhirieron a una gestión prudente de sus riesgos y al buen juicio financiero, y que no tenían suficiente entendimiento de los riesgos en sus negocios con productos financieros estructurados. Por ello, el Comité de Basilea propuso las siguientes medidas sobre gobiernos corporativos en los bancos. Primero, asegurar que sus directorios y altas gerencias tengan conocimiento y competencia, “expertise”, acerca de los riesgos en sus principales líneas de negocios y en innovaciones financieras. Segundo, lograr efectividad en las políticas, controles y sistemas de monitoreo de riesgos. Tercero, velar por la independencia de la gerencia de riesgos en los bancos y otorgarle un nivel jerárquico en la organización interna que le permita reportar directamente al directorio y al gerente general. Por último, extender a todo el banco programas de gestión de riesgos, “firm-wide”, y establecer políticas detalladas que fijen límite prudenciales a los principales riesgos (Basel Committee, 2009, Enhancements to Basel II).

El Informe Turner atribuyó a los sistemas de compensación a directorios, altas gerencias y “traders”, un significativo papel en los excesivos riesgos en importantes bancos. Por ello, la Autoridad de Servicios Financieros de Inglaterra contempla incorporar a la regulación bancaria un “Código sobre Política de Remuneración” que incentive la toma prudente de riesgos. El Documento del Tesoro de Estados Unidos contiene recomendaciones similares. Señala que los reguladores federales deberían establecer pautas que pongan las compensaciones a ejecutivos de firmas financieras en línea con el valor de largo plazo de los inversionistas en sus acciones.

El Informe Larosiére señaló que fallas en el gobierno corporativo de importantes bancos fueron un factor principal en la crisis financiera. La búsqueda de mayores ganancias de corto plazo fue a expensas de la prudencia en materia de riesgos y de calidad crediticia. En vista de lo anterior, propuso fortalecer los requisitos de competencia e idoneidad, “fit and proper”, de los miembros de los directorios y altas gerencias de los bancos, y alinear sus compensaciones con el interés de sus accionistas en rentabilidades de largo plazo.

3. Capital de los bancos

Todos los informes y documentos mayores sobre regulación y supervisión de bancos arriba que se han mencionado en este documento informativo proponen aumentar los requisitos de capital mínimo en relación con los del Marco de Capital de Basilea de 2004. Estos incrementos se harían efectivos en forma gradual y una vez que se disipen los efectos de la crisis financiera.

El Comité de Basilea se referiría a mejoras al régimen de capital de los bancos a fines de 2009 o a comienzos de 2010. Estas mejoras contemplan mayores requisitos de capital mínimo, capital de más calidad mediante una mayor participación accionaria, más requisitos de capital por riesgo de mercado, más capital en bancos con importancia sistémica, y capital y provisiones anticíclicas,

i) Capital mínimo y composición del capital

El Marco Mejorado de Basilea II mantendría los tres tramos de capital que provienen de Basilea I, pero cambiaría el nivel y la composición del capital regulador de los bancos. El Informe Turner propuso aumentar el requisito de capital mínimo en el tramo 1 a un 8% de sus activos ponderados por riesgo. En jurisdicciones en las cuales se pueden emitir acciones ordinarias y preferentes, el capital básico que forma parte de este tramo, o “core capital”, estaría conformado por acciones ordinarias equivalentes al menos a un 4% de los activos ponderados por riesgo de un banco. Por ello, a lo más un equivalente de 4% de estos activos podría consistir en acciones preferentes.

Las formas híbridas de capital serían reducidas y podrían excluirse del tramo 1 de capital (Informe Larosiére, 2009).

El requisito de capital mínimo de los bancos a nivel internacional apunta a un coeficiente o Índice Basilea regulador de 10% de sus activos ponderados por riesgo, en vez del 8% que mantuvo el Marco de Capital de 2004.

ii) Capital mínimo por riesgo de mercado

El Informe Turner destaca que los requisitos de capital por riesgo de mercado resultaron muy insuficientes en la crisis financiera. Estos requisitos suponían reducidos riesgos en el libro de negociación de los bancos al admitir que se trataba de activos líquidos que podían venderse rápidamente sin pérdidas, o bien, de posiciones que podían deshacerse en estas condiciones. Ello fue apropiado mientras se trató de instrumentos de deuda emitidos por Soberanos de países desarrollados, pero dejó de serlo cuando los bancos registraron en sus libros de negociación sustanciales inversiones en productos estructurados complejos vinculados a la re-titularización de créditos hipotecarios.

Al estallar la crisis se secó la liquidez en mercados de instrumentos financieros registrados en libros de negociación. Ello condujo a una rápida declinación de sus precios, y puso en evidencia que las medidas VaR de sus riesgos eran erróneas.

El Informe Larosiére destacó el carácter pro-cíclico de modelos VaR elaborados a partir de series cortas de datos en fase ascendente del ciclo y que no capturaron movimientos de precios en fase descendente del ciclo. Por ello, estos modelos condujeron a requisitos demasiado bajos de capital.

El Informe Turner contempla un importante cambio en los requisitos de capital por riesgo de mercado en los siguientes términos:

- i) Cálculos de VaR estresados o en condiciones de estrés o “downturn” del mercado.
- ii) Requisitos incrementales de capital por riesgo de incumplimiento.
- iii) Mayores requisitos de capital en la re-titularización de créditos.

Este informe considera medidas adicionales, en particular, una definición estricta de los instrumentos financieros que pueden registrarse en el libro de negociación, tener en cuenta su riesgo de liquidez, y la utilización de medidas de riesgo distintas al VaR.

Las primeras tres propuestas del Informe Turner incrementarían en más de tres veces el requisito de capital por riesgo de mercado por posiciones en el libro de negociación de bancos grandes e internacionalmente activos. Estos aumentos son similares a los que se desprenden de propuestas del Comité de Basilea en recientes documentos sobre riesgo de mercado (Basel Committee, 2009, “Revisions to the Market Risk Framework”, y Guidelines for Computing Incremental Risk).

iii) Capital mínimo en bancos con importancia sistémica

Bernanke atribuyó la rápida propagación de la crisis, y su dimensión global, a la interconexión de las condiciones de solvencia y de liquidez entre bancos y entidades financieras de gran tamaño y de éstas con los mercados financieros (Bernanke, 2009).

La nueva estructura regulatoria que recomendó el Departamento del Tesoro de Estados Unidos en 2009 otorga gran significado a firmas financieras con importancia sistémica. Para identificarlas se recurría a las siguientes características: interdependencia con otras firmas en el sistema financiero, tamaño y apalancamiento, importancia como fuente de crédito al sector privado, e importancia como proveedora de liquidez al sistema financiero.

Los bancos e instituciones financieras con importancia sistémica quedarían sujetos a requisitos de capitales más conservadores y suficientemente robustos en un rango más amplio de escenarios adversos, a mayores requisitos de liquidez, a criterios más estrictos de gestión de riesgos, y a prontas medidas correctivas si no cumplen estas condiciones. Por tratarse de un proyecto de reforma, este último no indica el coeficiente de capital mínimo al que quedarían sujetos estos bancos (U.S. Department of Treasury, 2009).

iv) Capital y provisiones anticíclicas

La experiencia en materia de riesgo de crédito indica que los bancos tienden a subestimar este riesgo en períodos de auge, y por ello, a expandir el crédito por encima de valores de referencia, y a sobreestimarlos en fases recesivas, y por lo tanto, a comprimir el crédito por debajo de estos valores.

Basilea II incorporó componentes anticíclicos en sus enfoques de riesgo de crédito mediante requisitos de provisiones y de capital más elevados en fase expansiva de un ciclo y que pueden utilizarse como amortiguadores, “buffers”, en fase recesiva. Primero, probabilidades de impago, “default”, teniendo en cuenta al menos un ciclo económico completo. Segundo, pérdidas dado incumplimiento, “loss given default”, en condiciones de estrés, “downturn”, en particular, en el caso de las carteras de crédito hipotecario. Tercero, pruebas de tensión del capital en condiciones de estrés o en fase recesiva del ciclo “downturn”.

Sin embargo, una crítica recurrente a Basilea II es su condición pro-cíclica (Manuelito, Correia y Jiménez, 2009).

Los Informes Larosiére y Turner propusieron que los bancos implementen medidas específicas en la forma de provisiones o de capital anticíclico en el Pilar 2. El Informe Turner señaló a título indicativo que en la parte alta del ciclo estos fondos podrían alcanzar al equivalente de dos a tres puntos porcentuales de los activos ponderados por riesgo de los bancos.

El Foro de Estabilidad Financiera destacó en enero de 2009 las siguientes medidas anticíclicas en el proceso de crédito de los bancos:

- i) Pruebas de tensión del capital en condiciones de estrés, “downturn”, a fin de establecer reservas de capital, “buffers”, en la fase expansiva del ciclo.
- ii) Lograr una convergencia entre los principios contables y los principios prudenciales en relación con el reconocimiento de pérdidas y su oportuna cobertura.
- iii) Constitución temprana de provisiones por riesgo de crédito a fin de amortiguar movimientos cíclicos.

El Documento del Departamento del Tesoro de Estados Unidos de 2009 señaló que los bancos deberían constituir provisiones prospectivas por riesgo de crédito, o mirando hacia adelante, al igual que los requisitos de capital en Basilea II. También recomendó que el Comité de Basilea revise el Marco de Capital de 2004 con el objeto de mitigar su contenido pro-cíclico.

El Informe Larosiére de 2009 indicó que los siguientes factores pueden mitigar ese contenido: constitución de provisiones dinámicas en fase expansiva del ciclo y su utilización en fase recesivas, tornar más exigentes las relaciones “loan to value” para créditos hipotecarios en fase expansiva del ciclo, y modificar los impuestos que estimulan la demanda de activos.

Las provisiones dinámicas en la regulación española son una importante experiencia con provisiones anticíclicas. Bancos españoles aplicaron un método estadístico para determinar provisiones por encima de las específicas y generales en el período de auge que precedió a la crisis constituyendo provisiones dinámicas del orden de 1,5 puntos porcentuales de sus activos ponderados por riesgo de crédito.

v) Capital en créditos titularizados y re-titularizados

Los procesos de crédito hipotecario “sub-prime” registraron fallas en Estados Unidos, y también en sus posteriores titularizaciones y re-titularizaciones, tales como “asset backed securities”, ABS, y obligaciones de deuda con colateral, CDOs.

Las agencias clasificadoras de riesgo habían asignado un bajo riesgo a las mejores porciones de esos instrumentos financieros, en parte avaladas por seguros, las que sin embargo, perdieron casi todo su valor al estallar la crisis.

Todos los participantes tuvieron responsabilidades en esta “debacle”, pero las agencias clasificadoras de riesgo fueron destacadas ante las fallas que demostraron sus modelos para evaluar el riesgo de crédito de productos estructurados de deuda. Las correlaciones de impago entre deudores estuvieron completamente fuera de línea con los elevados incumplimientos que tuvieron lugar (Stracke, 2008).

El Informe del Foro de Estabilidad Financiera de 2008 propuso mejoras al proceso de calificación de riesgo por parte de agencias clasificadoras que se comentan en forma separada más abajo en relación con el enfoque estándar de riesgo de crédito. Por otra parte, encomendó al Comité de Basilea superar el rezago regulatorio que se había producido en los requisitos de capital de re-titularizaciones de créditos. El Informe Turner se expresó en los mismos términos en 2009.

El Comité de Basilea propuso requisitos de capital para las re-titularizaciones de crédito a comienzos de 2009. El cuadro 1 muestra los ponderadores de riesgo de exposiciones de los bancos en créditos titularizados y re-titularizados según las calificaciones de riesgo de largo plazo en escalas internacionales de agencias clasificadoras. Este cuadro indica que el Comité mantuvo los ponderadores de la versión de 2004 de Basilea II para las exposiciones en créditos titularizados, pero que situó en alrededor del doble los de las exposiciones en créditos re-titularizados para las mismas calificaciones de riesgo.

Cuadro 1
Ponderadores de riesgo en la titularización y re-titularización de créditos

Calificaciones de riesgo	Ponderadores de riesgo (%)	
	Exposiciones en créditos titularizados	Exposiciones en créditos re-titularizados
AAA a AA-	20	40
A+ a A-	50	100
BBB+ a BBB-	100	225
BB+ a BB-	350	650
B- e inferiores o sin calificación	Deducción	Deducción

Fuente: Basel Committee on Banking Supervision (2009), Proposed Enhancements to the Basel II Framework, Basilea.

4. Enfoque estándar de riesgo de crédito

Las propuestas de mejoras al Marco de Capital de 2004 no han contemplado ajustes a las relaciones entre calificaciones y ponderadores de riesgo en el enfoque estándar de riesgo de crédito, salvo la incorporación recién mencionada de ponderadores de riesgo para exposiciones en créditos re-titularizados. Sin embargo, han puesto condiciones más exigentes para la utilización de calificaciones externas de riesgo a los bancos por parte de agencias clasificadoras.

i) Calificaciones de riesgo de agencias clasificadoras

Las calificaciones de riesgo, “rating”, de agencias clasificadoras desempeñan importantes papeles en los mercados financieros y su aceptación por parte de inversionistas se ha establecido en períodos largos. Las calificaciones de riesgo de bonos han proporcionado predicciones razonables acerca de sus riesgos relativos de crédito (The Turner Review, 2009).

Sin embargo, todos los informes y documentos mayores sobre regulación y supervisión del sistema financiero que se han mencionado en este documento informativo persiguen mejoras en el proceso de calificaciones de riesgo por parte de agencias clasificadoras. Primero, estas agencias deberían cumplir estrictos estándares de conducta a fin de asegurar su independencia y prevenir conflictos de interés en sus calificaciones. Segundo, las clasificadoras tendrían que registrarse con autoridades del sistema financiero y serían supervisadas por estas últimas. Tercero, las clasificadoras sólo podrían dar a conocer calificaciones que sean consistentes sobre la base de datos confiables y métodos robustos de medición del riesgo de crédito.

La legislación para avanzar en esos términos estaría disponible en países europeos e Inglaterra a fines de 2009. Por otra parte, las autoridades supervisoras de estos países están afinando con IOSCO un Código de Buenas Prácticas que sea aplicable a nivel internacional (The Turner Review, 2009).

El Informe Larosiére y el Documento del Departamento del Tesoro de Estados Unidos señalan que la regulación y supervisión del sistema bancario deberían descansar principalmente en las calificaciones internas de riesgo de los propios bancos. La utilización de calificaciones externas de riesgo, como las de las agencias clasificadoras, debería disminuir y discontinuarse cuando ella sea posible. Sin embargo, estas calificaciones se utilizan incluso en enfoques internos avanzados de riesgo de crédito de Basilea II (Banco de España, 2009).

5. Riesgo de liquidez

El riesgo de liquidez ha ganado significado en los bancos ante la continua reducción de sus activos líquidos. A vía de ejemplo, mientras los bancos ingleses mantenían típicamente un 30% de sus activos en forma líquida en la década de los setenta, este porcentaje había caído hasta el 2% en la última década.

La experiencia indica que los bancos enfrentan esporádicos problemas de liquidez. Sin embargo, el carácter sistémico que es inherente al riesgo de liquidez puede convertirlos en eventos de alto impacto en el sistema financiero. La gestión de este riesgo también se

ha vuelto más compleja en presencia de nuevos productos financieros y de la interdependencia entre bancos y de éstos con los mercados financieros.

El Informe Larosiére y el Documento del Departamento del Tesoro propusieron que el Comité de Basilea dedique atención al riesgo de liquidez. En su documento “Principios para la Gestión y Supervisión del Riesgo de Liquidez”, de septiembre de 2008, el Comité de Basilea ya había destacado los siguientes factores:

- i) Fijación de un margen adecuado de tolerancia al riesgo de liquidez según la estrategia de negocios del banco y su posición en el sistema financiero.
- ii) Proceso interno en cada banco que identifique, mida y controle su riesgo de liquidez.
- iii) Estrategia que provea una diversificación efectiva de las fuentes de fondos del banco.
- iv) Plan de fondeo de contingencia que establezca la estrategia para enfrentar situaciones de iliquidez.
- v) Realización periódica de pruebas de tensión de la liquidez que consideren condiciones específicas de corto plazo y situaciones que afectan al mercado financiero como un todo.
- vi) Constitución de reservas líquidas en activos de alta calidad que respondan a pruebas de tensión de la liquidez en un amplio rango de situaciones.
- vii) Gestión activa de las posiciones diarias de liquidez a fin de asegurar el oportuno cumplimiento de las obligaciones de pago y su liquidación.

El Informe Turner propone incorporar al marco regulador de los bancos de Inglaterra medidas que se traduzcan en adecuadas reservas de liquidez, “liquidity buffers”. La autoridad supervisora fijaría a cada banco un nivel de reservas teniendo en cuenta el perfil de sus activos y pasivos y su posición en el sistema financiero. Este informe también propone que los bancos realicen evaluaciones internas de suficiencia de liquidez a la par de sus evaluaciones internas de suficiencia de capital.

El Documento del Departamento del Tesoro de Estados Unidos recomendó medidas que reduzcan la sensibilidad del mercado monetario a corridas y que aseguren que sus participantes dispongan de liquidez de emergencia.

Según este documento informativo, el Comité de Basilea puede entregar definiciones y recomendaciones en cuanto a coeficientes de liquidez. Sin embargo, diferencias entre bancos en una determinada jurisdicción, y entre mercados financieros en distintas jurisdicciones, dejarían en manos de las autoridades supervisoras nacionales el contenido regulador de relaciones mínimas de liquidez.

6. Apalancamiento del capital como medida suplementaria de solvencia

La crisis financiera mostró que el coeficiente de capital mínimo de los bancos, en su calidad de una relación de apalancamiento, no logró contener el desmedido endeudamiento de bancos grandes e internacionalmente activos en países desarrollados.

En vista de lo anterior, todos los informes y documentos mayores sobre regulación bancaria que se han mencionado en este documento informativo recomiendan mantener o reincorporar relaciones simples o tradicionales de apalancamiento. Estas relaciones

pueden referirse a los activos totales y al capital en el tramo 1, o bien, a estos activos y al capital básico, “core capital”, o a otros conceptos de activos y de capital. En el caso de Canadá, una relación simple de apalancamiento habría contribuido a contener el sobreendeudamiento en sus bancos.

El Comité de Basilea concibe las relaciones simples de apalancamiento como una “barrera de contención” al excesivo endeudamiento de los bancos. Como tal, son una medida “suplementaria” y en ningún caso sustituyen el papel central de los coeficientes de capital mínimos, o Índices de Basilea reguladores, como limitadores del apalancamiento de los bancos. En consecuencia, las relaciones simples de apalancamiento deberían actuar en segunda instancia y en situaciones en las que los coeficientes mínimos de capital regulador no cumplen en forma adecuada su papel.

El Comité se pronunciaría sobre relaciones simples de apalancamiento a fines de 2009 o comienzos de 2010 en el contexto de mejoras al régimen de capital de los bancos. Es probable que deje su fijación a discreción de las autoridades supervisoras nacionales considerando la cuantía y diversidad de los activos de los bancos en distintas jurisdicciones.

7. Disciplina de mercado

El documento consultivo del Comité de Basilea de enero de 2009 sobre “Mejoras al Marco de Basilea II” fortaleció el Pilar 3 referido a disciplina de mercado. Este documento señaló que los bancos deberían suministrar información acerca de la situación real de sus perfiles de riesgo teniendo en cuenta la evolución que experimentan los mercados, y que deberían entregar la siguiente información en cuanto a la titularización y re-titularización de créditos:

- i) Exposiciones titularizadas en el libro de negociación.
- ii) Patrocinio, “sponsorship” de vehículos fuera de balance.
- iii) Proceso interno de evaluación del capital regulador de distintos tipos de titularizaciones.
- iv) Exposiciones en re-titularizaciones.
- v) Valorización de exposiciones titularizadas.
- vi) Riesgo de conducto, “pipeline”, y riesgo de almacenamiento “warehousing”, de exposiciones titularizadas.

El Informe Turner argumenta que el suministro de información por parte de los bancos acerca de sus riesgos y sus situaciones financieras a depositantes e inversionistas, no motivaría a los primeros a una conducta prudente en relación con la toma de riesgos. Señala que en la fase expansiva previa a la actual crisis el precio de las acciones de los bancos y de sus obligaciones de deuda con colateral “CDOs”, no alertaron acerca de excesivos riesgos. Al mismo tiempo, las presiones de inversionistas para que los bancos reduzcan su capital en esta fase habría motivado un comportamiento pro-cíclico que contribuyó a que no tuvieran suficiente capital una vez que irrumpió la crisis.

Por ello, ese informe asigna a una efectiva regulación y supervisión prudencial de los bancos el principal papel en la preservación de su estabilidad financiera.

8. Seguro a los depósitos

La crisis financiera motivó un aumento en el ya elevado porcentaje de seguro a los depósitos en países desarrollados a fin de prevenir corridas bancarias. En varias jurisdicciones bancarias, tal como en Inglaterra, este porcentaje se incrementó a cerca del cien por ciento de los depósitos (Bank of England, HM Treasury, FSA, 2008).

El Informe Turner anticipa que en Inglaterra el seguro a los depósitos mantendrá una mayor cobertura después que se superen los efectos de la crisis financiera. Ello responde al carácter sistémico que este informe atribuye a la misma, y en consecuencia, al menor significado que asigna al riesgo idiosincrático de bancos considerados en forma individual.

Una elevada cobertura del seguro a los depósitos trae consigo un desinterés de los depositantes por ejercer disciplina de mercado, y por ello, su contrapartida es un fortalecimiento de la regulación y supervisión prudencial de bancos y entidades financieras.

9. Regulación y supervisión micro-prudencial de bancos

El documento consultivo del Comité de Basilea de 2009 sobre “Mejoras al Marco de Basilea II” contempla que cada banco incorpore los siguientes factores en la evaluación interna de su suficiencia de capital y de liquidez, y en seguida, que el supervisor bancario los tenga en cuenta al clasificar a los bancos según el Pilar 2:

- i) Riesgo de concentración en sus distintas formas.
- ii) Riesgo en exposiciones fuera de balance.
- iii) Evaluación del riesgo en posiciones de créditos titularizados y re-titularizados.
- iv) Riesgo de reputación en apoyos implícitos a determinadas transacciones.
- v) Registro de instrumentos financieros en los activos según el documento del Comité de Basilea de 2008 sobre Prácticas de Valoración de Instrumentos Financieros.
- vi) Gestión y supervisión del riesgo de liquidez según el documento del Comité de Basilea de 2008.
- vii) Pruebas de tensión de la solvencia y de la liquidez de los bancos, de acuerdo con el documento del Comité de Basilea de 2009.

Según el Informe Turner, la supervisión prudencial cambiará de contenido y se volverá más comprehensiva e intrusiva en Inglaterra. Pondrá énfasis en riesgos y resultados y en la sustentabilidad de las estrategias y modelos de negocios de los bancos y entidades financieras. Este estilo de supervisión se combinará con enfoques macro-prudenciales que se focalizan en riesgos sistémicos y en la estabilidad del sistema bancario y financiero como un todo.

El Documento del Departamento del Tesoro de Estados Unidos recomienda que la Reserva Federal tome a su cargo la regulación y supervisión de todas las firmas financieras que encierran riesgo sistémico.

Esos cambios pueden tomarse como indicativos de la dirección en la que se moverán los enfoques de regulación y supervisión en otras jurisdicciones bancarias.

10. Enfoques macro-prudenciales y riesgo sistémico

El riesgo sistémico puede definirse como el riesgo agregado que enfrenta un sistema por encima de la suma de los riesgos de sus participantes considerados en forma aislada. El riesgo sistémico puede surgir de interdependencias entre los participantes, o de su dependencia de un factor singular de riesgo tal como fallas en un componente crítico del sistema de pagos o problemas de solvencia y de liquidez en una entidad financiera de gran tamaño cuyos efectos se propagan al sistema (Haldane, 2005).

La crisis financiera que irrumpió en países asiáticos en 1997 alertó acerca del riesgo sistémico en la estabilidad de los sistemas financieros. Ello motivó propuestas para que las autoridades den cabida a enfoques macro-prudenciales de regulación y supervisión financiera. También condujo a agencias clasificadoras internacionales de riesgo a elaborar primeros informes sobre el riesgo sistémico en algunas jurisdicciones bancarias (Fitch Ratings, 2005).

Los enfoques macro-prudenciales persiguen identificar riesgos emergentes en la economía y en el sistema financiero que pueden afectar la estabilidad financiera. Estos enfoques procuran señales tempranas de alerta y medidas para atenuar o contrarrestar estos riesgos teniendo en cuenta los siguientes factores (Informe Turner, 2009):

- i) Niveles no sostenibles de endeudamiento de empresas y hogares.
- ii) Elevadas concentraciones en los activos del sistema bancario.
- iii) Excesivo apalancamiento del sistema bancario.
- iv) Incrementos no sostenibles en el precio de activos y de bienes raíces.
- v) Patrones de transformación de plazos entre activos y pasivos que exponen al sistema bancario al riesgo de liquidez
- v) Resultados adversos en pruebas de tensión del capital y de la liquidez teniendo en cuenta la interdependencia entre bancos y de éstos con los mercados financieros.

11. Implementación del Marco Mejorado de Capital en países desarrollados

Las recomendaciones y propuestas sobre regulación y supervisión bancaria han configurado un Marco Mejorado de Basilea II que responde a un amplio esfuerzo de cooperación internacional entre autoridades económicas y financieras, principalmente, de países desarrollados. Ello sitúa a este Marco Mejorado como nuevo referente de regulación y supervisión de los bancos a nivel internacional.

La implementación de Basilea II en países europeos e Inglaterra ha seguido procesos de “roll out” con avances a lograrse en varios años. Estos procesos dependen de la situación en la que se encuentran los bancos en las respectivas jurisdicciones bancarias y de los enfoques de riesgo a ser implementados. Este contexto facilita la incorporación de mejoras que ya ha propuesto o que tiene bajo análisis el Comité de Basilea.

Como se indicó, esas propuestas anticipan mayores requisitos de capital y mejoras en la calidad del capital. Estas condiciones se introducirían en forma gradual, pero aquellos por riesgo de mercado entrarían en vigencia en Inglaterra y en países europeos a fines de 2010 (Informe Turner, 2009).

La solicitud de mejoras a Basilea II que recomienda el Documento del Departamento del Tesoro de Estados Unidos es indicativa de que en esta jurisdicción su implementación se retomará una vez que hayan superado los efectos de la crisis financiera.

El aporte del Marco Mejorado de Capital a la estabilidad de los sistemas financieros depende de la ampliación del perímetro de la regulación y supervisión prudencial a los sistemas bancarios paralelos, “parallel banking system”. Estos sistemas están conformados por entidades y segmentos financieros no regulados y supervisados incluyendo fondos de cobertura de riesgo, “hedge fund”, bancos de inversión, varios tipos de activos fuera de balance, y el corretaje de propiedades en determinadas jurisdicciones bancarias (Informe Larosiére, 2009).

En caso contrario, el fortalecimiento de la regulación y supervisión prudencial en los sistemas bancarios y financieros actualmente sujetas a ella puede traducirse en una desintermediación desde estos sistemas hacia entidades y segmentos no regulados y poner en riesgo el objetivo de estabilidad financiera.

C. MARCO MEJORADO DE BASILEA II EN LA BANCA DOMÉSTICA

Las propuestas de esta sección en cuanto a la implementación del Marco Mejorado de Basilea II en la banca del país se desprenden de los informes y documentos mayores sobre regulación y supervisión que se mencionaron al inicio de este documento informativo. Las mismas se presentan como un antecedente para su discusión, y por ello, están sujetas a modificaciones y complementaciones.

1. Competencia e idoneidad de directorios y altas gerencias en la gestión de riesgos

Los Títulos II y III de la Ley General de Bancos se refieren a la “Constitución de Empresas Bancarias”, y a “Reglas Generales Aplicables a los Bancos y a su Administración”. Estos títulos incluirían condiciones para buen gobierno corporativo de directorios y altas gerencias en la gestión de riesgos en término de requisitos de competencia e idoneidad, “fit and proper”.

Estos requisitos deberían estar en línea con funciones y responsabilidades en políticas, límites y controles de riesgos; en la implementación de innovaciones financieras; y con la prevención de fallas de gestión de riesgos en la ocurrencia de situaciones de insuficiencias de capital y de liquidez en los bancos.

El cumplimiento de esos requisitos es indispensable en el tránsito de los bancos hacia enfoques internos de riesgo de Basilea II.

2. Fortalecimiento de la regulación micro-prudencial

La regulación micro-prudencial, o de bancos individualmente considerados, contempla bancos más capitalizados, menos apalancados, y más líquidos, teniendo en cuenta condiciones de estrés o de choques en el entorno económico y financiero.

En consecuencia, los bancos quedarían sujetos a condiciones más exigentes de gestión de riesgos, de suficiencia de capital, y de suficiencia de liquidez que los de la versión de Basilea II de 2004.

2.1. Capital mínimo de bancos en el caso general

Los bancos en el caso general se distinguirían de aquellos con importancia sistémica. Los bancos en el caso general tendrían requisitos de capital mínimo equivalente a un 10% de sus activos ponderados por riesgo, y de capital accionario mínimo equivalente a un 8% de estos activos, incluyendo los riesgos de crédito, de mercado y operacional que toma en cuenta Basilea II.

Los bancos establecidos en el país tienen actualmente capitales básicos que exceden, en promedio, el 9% de sus activos ponderados riesgo de crédito según Basilea I. Ello facilita a los bancos en el caso general tener capital accionario equivalente a un 8% de sus activos ponderados por riesgo en Basilea II.

2.2. Capital mínimo de bancos con importancia sistémica

El Título II de la Ley General de Bancos, relativo a la “Constitución de Empresas Bancarias”, se refiere a bancos que alcanzan una participación significativa de mercado. Este título faculta a la SBIF emitir una norma general acerca de cuando un banco alcanza una participación significativa de mercado en el caso de fusión o adquisición de activos y pasivos de un banco por otro.

El concepto de participación significativa de un banco en el mercado se reemplazaría por el de riesgo sistémico. El tamaño u otro indicador de participación de mercado formaría parte de los siguientes factores adicionales como indicativos de este riesgo: importancia como fuente de financiamiento del sector privado, e importancia como fuente de liquidez para el sistema bancario. El Título II de la LGB señalaría los factores a ser tenidos en cuenta para establecer los bancos que encierran riesgo sistémico.

Un banco con riesgo sistémico tendría que cumplir un coeficiente de capital mínimo, o Índice de Basilea regulador, más alto que el de los bancos en el caso general. En el Título II de la actual Ley General de Bancos el coeficiente de capital mínimo que la SBIF debe fijar a los bancos con participación significativa mínimo debe ser superior al 8% y con un límite de 14%. Para los bancos con riesgo sistémico este coeficiente sería superior al mínimo de 10% que tendrían los bancos en el caso general pero tendría un límite inferior al 14% que contempla ese título. Esta reducción reconocería que los coeficientes de capital mínimo de los bancos en Basilea II, incluyendo mejoras a su Marco de Capital, consideran no sólo riesgo crédito, sino que también riesgo de mercado y riesgo operacional.

El incumplimiento del coeficiente de capital mínimo por parte de un banco gatilla las presunciones de problemas financieros del Título XV de la actual Ley General de Bancos, referido a “Medidas para Regularizar la Situación de los Bancos y su Liquidación Forzosa”. El actual Título IV de la esta Ley, sobre “Capital, Reservas y Dividendos de los Bancos”, se refiere a una situación similar al señalar que los bancos con un capital pagado y reservas inferior al mínimo de UF 800.000, deben cumplir coeficientes de capital mínimos más altos que el actual 8% de Basilea I, y que su incumplimiento los sitúa en la presunción de inestabilidad financiera del Título XV.

En consecuencia, un banco con riesgo sistémico que incumpla su coeficiente de capital mínimo o Índice de Basilea regulador, caería en las presunciones del Título XV y tendría que adoptar las respectivas medidas para regularizar su situación.

2.3. Capital y provisiones anticíclicas

En las economías de países desarrollados los ciclos económicos se han moderado en las últimas décadas con fases expansivas y recesivas menos pronunciadas en torno a tendencias de crecimiento de largo plazo. En cambio, en estos países y en economías emergentes parecen haber ganado importancia períodos de auge seguidos de contracciones mediante choques económicos y financieros poco previsibles que pueden impactar en forma considerable su actividad económica y afectar severamente la suficiencia de capital y liquidez de sus bancos.

Estos choques respaldan la conformación de capital amortiguador, “capital buffers”, en los bancos. Una alternativa práctica en relación con capital amortiguador consiste en incrementar los requisitos de capital en la evaluación de la suficiencia de capital de los bancos en el Pilar 2, teniendo en cuenta los resultados de pruebas de tensión en hipotéticos choques en el entorno económico y financiero. Una práctica similar puede adoptarse para los efectos de la constitución de adecuadas reservas líquidas.

2.4. Enfoque estándar de riesgo de crédito

i) Mapeo de calificaciones de riesgo

En el documento consultivo de la SBIF referido al “Enfoque Estándar de Riesgo de Crédito: Calificaciones y Ponderadores de Riesgo”, las calificaciones de riesgo en escalas internacionales se consideran aplicables a exposiciones transfronterizas de los bancos establecidos en el país. Con el objeto de extender el ámbito de aplicación del enfoque estándar de riesgo de crédito este documento da cabida a calificaciones de riesgo de agencias clasificadoras locales en la escala nacional de la ley 18.045 de Mercado de Valores.

Esta incorporación recurre a un mapeo, “mapping”, que persigue homologar o hacer equivalentes las calificaciones de riesgo en escalas internacionales del Soberano de Chile, y de bancos y empresas establecidas en el país, con sus calificaciones en la escala de esa ley. Este procedimiento es utilizado por las propias agencias clasificadoras de riesgo. El cuadro 2 presenta las equivalencias que han dado a conocer las agencias clasificadoras Fitch y Moody’s, en este caso, para las fechas que se señalan.

Cuadro 2
Equivalencias entre calificaciones de riesgo de largo plazo
Escalas internacionales y escala nacional de Chile

Escala nacional de riesgo Ley 18.045	Escalas internacionales de riesgo	
	Moody’s (Marzo 2007)	Fitch (Diciembre 2008)
AAA	A+	A+
AA	BBB+	BBB+
A	BBB-	BBB-
BBB	BB+ a BB	BB-
BB	BB-	B+
B	B a B-	n/d
C	C	n/d

Fuentes: Moody’s (2007), Mapeo Comparativo de Calificaciones en Escala Nacional y en Escala Global de Moody’s, Nueva York.

Fitch Ratings (2009), Mapping of National and International Scale Ratings as of September 30, 2008, Nueva York, Web-page.

En el documento consultivo sobre calificaciones y ponderadores de riesgo arriba mencionado, el punto de partida del mapeo es la equivalencia de las calificaciones de riesgo del Soberano de Chile en AAA en la escala de la ley 18.045 y en A+ en escalas internacionales. Las equivalencias entre las calificaciones de riesgo en estas escalas permiten establecer los rangos de calificaciones en escala nacional que pueden vincularse con los ponderadores del enfoque estándar de riesgo de crédito. El siguiente cuadro presenta a título ilustrativo estos rangos para los ponderadores de riesgo de las exposiciones empresariales transfronterizas según sus calificaciones en escalas internacionales, y la propuesta de estos rangos para las exposiciones empresariales domésticas según sus calificaciones de riesgo en escala nacional.

Cuadro 3
Calificaciones y ponderadores de riesgo de exposiciones empresariales
Enfoque estándar de riesgo de crédito en Chile

Calificaciones de riesgo:					
Escalas internacionales	AAA a AA-	A+ a A-	BBB+ a BB-	Inferior a BB-	Sin calif.
Escala nacional	AAA	AA+ a A+	A a BB	Inferior a BB	Sin calif.

Ponderadores de riesgo	20%	50%	100%	150%	100%

Fuente: SBIF (2008), Enfoque Estándar de Riesgo de Crédito: Clasificaciones y Ponderadores de Riesgo, Documento Consultivo, Santiago.

México también recurrió a un mapeo de calificaciones de riesgo en escalas internacionales y en escalas nacionales para los efectos de implementar el enfoque estándar de riesgo de crédito. En este caso, el punto de partida fue la calificación de riesgo del Soberano de México en AAA en escalas nacionales y en BBB+ en escalas internacionales. Sobre esta base, el siguiente cuadro muestra la adaptación que efectuó su autoridad reguladora del sistema financiero a las calificaciones de riesgo en estas escalas y a los ponderadores de riesgo de las exposiciones empresariales transfronterizas y domésticas de los bancos establecidos en este país.

Cuadro 4
Calificaciones y ponderadores de riesgo de exposiciones empresariales
Enfoque estándar de riesgo de crédito en México

Calificaciones de riesgo:					
Escalas internacionales	AAA a AA-	A+ a A-	BBB+ a B-	CCC a C	Sin calif.
Escalas nacional	-----	AAA	AA+ a BB-	B+ a CC	Sin calif.

Ponderadores de riesgo	20%	50%	100%	150%	100%

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (2008), Seminario Internacional Riesgo de Crédito, Santiago de Chile.

Este cuadro indica que el supervisor financiero de México aplicó discreción nacional al propio enfoque estándar de riesgo de crédito al desplazar los ponderadores de riesgo de 100% y 150% aplicables a exposiciones empresariales transfronterizas hacia categorías más riesgosas en escalas internacionales. Por esta vía, el mapeo que practicó esta autoridad también desplazó las calificaciones de riesgo en escalas nacionales que se vinculan a los ponderadores de exposiciones empresariales domésticas hacia categorías más riesgosas.

Sin embargo, una contrapartida del mapeo a partir de la calificación de riesgo del Soberano de México en BBB+ en escalas internacionales, es que las exposiciones empresariales domésticas que califican en AAA en escalas nacionales de riesgo reciben un ponderador de 50% y no de 20%. En cambio, como el Soberano de Chile califica en A+ en escalas internacionales de riesgo las exposiciones empresariales domésticas que califican en AAA en la escala de la ley 18.0545 pueden recibir este último ponderador.

ii) Utilización de calificaciones externas de riesgo

Una crítica a la utilización por parte de los bancos de calificaciones externas de riesgo de agencias clasificadoras es que podría motivar un “outsourcing” y el relajamiento de actividades internas indelegables de evaluación de sus riesgos de crédito. Las siguientes medidas pueden prevenir esa situación. Primero, requerir a los bancos que sus requisitos de provisiones se basen en cuantificaciones propias del riesgo de crédito. Segundo, someter todas las calificaciones de riesgo de crédito de las agencias clasificadoras a una comparación con las calificaciones propias de los bancos, e introducir cláusulas de resguardo en la utilización de las primeras cuando discrepen de las segundas en más que en una determinada diferencia.

A título ilustrativo, estas cláusulas podrían ser como las siguientes. Primero, si la calificación de riesgo de un banco no difiere en más de dos “notch” de las de agencias clasificadoras, se aplicaría las calificaciones de riesgo de estas últimas. Segundo, si la calificación de riesgo de un banco difiere en tres o más “notch” de las de agencias clasificadoras, las calificaciones de riesgo de la respectiva exposición serían dudosas, y el banco tendría que aplicar el ponderador de riesgo de 100% que el enfoque estándar contempla para exposiciones sin calificaciones de riesgo. Por último, si las calificaciones de riesgo de las agencias clasificadoras son tan riesgosas que implican ponderadores de riesgo de 150% o más altos, valdrían las calificaciones de riesgo de estas agencias sin importar la del banco.

Los bancos calificarían el riesgo de crédito de sus exposiciones recurriendo a las categorías que estimen convenientes. Sin embargo, para los efectos de los respectivos requisitos de provisiones y de capital asimilarían sus calificaciones a un juego uniforme de categorías de riesgo como las que contempla el Cap. B-1 del Compendio de Normas Contables. Ello permitiría comparar las calificaciones de riesgo de distintos bancos y con los de las clasificadoras de riesgo. La SBIF podría solicitar una revisión de las mismas si las diferencias entre ellas son significativas.

iii) Agencias clasificadoras de riesgo

Las recomendaciones en relación con mejoras en relación con los procesos de calificación de riesgo de agencias clasificadoras son de interés para las tres Superintendencias del sistema financiero del país, y por ello, su análisis podría canalizarse hacia el Comité de Superintendentes.

Estas propuestas se refieren principalmente a los siguientes temas. Primero, adopción de un Código de Buenas Prácticas en materia de calificaciones de riesgo por parte de agencias clasificadoras locales, tal como el que tiene en curso IOSCO, dirigido a prevenir conflictos de interés en las calificaciones de riesgo, y a asegurar su consistencia y transparencia. Segundo, adopción de un proceso supervisor formal de estas agencias incluyendo el enunciado de su contenido y la autoridad supervisora a cargo.

2.5. Apalancamiento del capital como medida suplementaria de solvencia

Los Títulos VII y XV de la Ley General de Bancos, referidos a la “Relación entre Activos y Patrimonio de las Instituciones Financieras”, y a “Medidas para Regularizar la Situación de los Bancos y su Liquidación Forzosa”, incluyen relaciones de apalancamiento en la forma de coeficientes simples de capital. A vía de ejemplo, para los bancos en el caso general de un coeficiente de capital mínimo de 8%, el Título VII señala que el capital básico de un banco (o en el tramo 1 de capital) no podrá ser inferior al 3% de sus activos totales, neto de provisiones exigidas. Si se toma el inverso de este coeficiente se obtiene una relación de apalancamiento que no puede exceder 33 veces el capital básico.

En el Título XV se presume que en un banco han ocurrido hechos que hacen temer por su situación financiera cuando su capital básico, después de deducidas las pérdidas acumuladas durante el ejercicio que aparezcan en un estado financiero, sea inferior al 3% de sus activos totales netos de provisiones exigidas. Ello es equivalente a decir que el apalancamiento medido en activos ha excedido 33 veces el capital básico. Un banco en esta situación cae en la presunción de inestabilidad financiera y debe efectuar una capitalización preventiva.

Este documento informativo propone que la relación de apalancamiento que se incluya en la Ley General de Bancos, o su inverso en la forma de un coeficiente simple de capital, no forme parte de los requisitos de capital mínimo de los bancos según el Pilar 1 del Marco Mejorado de Basilea II, sino que de las condiciones de suficiencia de sus capitales según el Pilar 2. Por ello, las modificaciones a la Ley General de Bancos excluirían estas relaciones, o sus inversos en la forma de coeficientes simples de capital, en sus Títulos VII y XV. Esto es, un banco que cumple con su coeficiente de capital mínimo, o su Índice de Basilea regulador, pero que transgrede el coeficiente de apalancamiento al que está afecto, sería penalizado en la evaluación de su suficiencia de capital pero no caería en la presunción de inestabilidad financiera.

El apalancamiento de hasta de 33 veces que está implícito en el coeficiente de capital simple de 3% es tan amplio que difícilmente podría actuar como “barrera de contención” al sobreendeudamiento de los bancos. Por ello, la SBIF tendría que calibrar esta relación o coeficiente y establecerlo mediante una norma de carácter general.

3. Fortalecimiento de la suficiencia de liquidez

El riesgo de liquidez tendría la misma importancia que los principales riesgos que inciden en la suficiencia de capital de los bancos. En consecuencia, las autoevaluaciones internas de los bancos, como asimismo, la clasificación de los bancos en el proceso supervisor, deberían referirse a la gestión de riesgos, a la suficiencia de capital y la suficiencia de liquidez.

La suficiencia de liquidez pasa por procesos robustos de medición y gestión del riesgo de liquidez en los bancos, incluyendo pruebas de tensión en condiciones de estrés o de choques en el entorno económico y financiero.

Las actuales normas de liquidez en la RAN de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras cumplen la mayor parte de los requisitos de medición y gestión del riesgo de liquidez que el Comité de Basilea recomendó en 2008.

4. Clasificación de los bancos en el proceso supervisor

La clasificación de bancos en Basilea II según el documento consultivo de la Superintendencia de Bancos: “Solvencia según Gestión y Suficiencia de Capital”, responde a un concepto de mantenimiento de la solvencia de los bancos que depende de la gestión de sus riesgos, y de la suficiencia de sus capitales. En el Marco Mejorado de Basilea II la clasificación de los bancos también debería tener en cuenta la gestión del riesgo de liquidez y su suficiencia de liquidez, según los factores que se presentan a continuación:

- i) Cumplimiento de requisitos de competencia e idoneidad de directorios y altas gerencias en la gestión de riesgos.
- ii) La clasificación de la suficiencia de capital debe basarse en evaluaciones internas de la suficiencia de capital e incorporar los siguientes factores:
 - Cumplimiento de una relación de apalancamiento del capital.
 - Resultado de pruebas de tensión del capital en condiciones de estrés, “downturn”, en hipotéticos choques en el entorno económico y financiero.
- iii) La clasificación de la suficiencia de liquidez debe basarse en evaluaciones internas de la suficiencia de liquidez. Estas evaluaciones incluyen pruebas de tensión de la liquidez en condiciones de estrés, “downturn”, en hipotéticos choques en el entorno económico y financiero.

El Título V de la Ley General de Bancos la SBIF clasifica a los bancos atendiendo a su gestión y a su suficiencia de capital en distintos niveles, y a partir ellos, en categorías de solvencia. Estos niveles y categorías se ajustarían según conceptos del Marco Mejorado de Basilea II. Según el presente documento informativo, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras clasificaría en primer término a los bancos en niveles de gestión de riesgos, de suficiencia de capital y de suficiencia de liquidez, y en seguida, en categorías de solvencia o capacidad de pago.

Los bancos con fallas de gestión de riesgos, incluyendo el de liquidez, quedarían afectos a requisitos de capital mínimos más altos que sus mínimos mientras no las corrijan. Esta recomendación es menos exigente que la del Foro de Estabilidad Financiera, la cual

contempla que los bancos mantengan más capital que sus requisitos mínimos para enfrentar eventuales fallas en la gestión.

5. Presunciones de problemas financieros y medidas correctivas

El contenido de los Arts.118 y 122 del Título XV de la actual Ley General de Bancos sobre problemas financieros se ajustaría de acuerdo con los coeficientes de capital mínimo del Marco Mejorado de Basilea II.

Como se señaló más arriba, este título excluiría de esas presunciones coeficientes simples de capital, o sus inversos, en la forma de relaciones de apalancamiento, ya que su incumplimiento sería tenido en cuenta en la clasificación de la suficiencia de capital de los bancos.

Bancos que tienen fallas en la gestión de sus riesgos tendrían que implementar mejoras en sus gobiernos corporativos. Estas mejoras formarían parte de las medidas que contempla el título XV para regularizar su situación, a la par de reposiciones y aumentos de capital.

6. Riesgo sistémico en la supervisión macro-prudencial del sistema bancario

La implementación de enfoques macro-prudenciales de supervisión complementaría el papel de la supervisión micro-prudencial, o de bancos individualmente considerados, en la preservación de la estabilidad financiera.

La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras analizaría con el Banco Central de Chile el papel del supervisor bancario en temas vinculados al riesgo sistémico y la regulación y supervisión macro-prudencial del sistema bancario.

7. Disciplina de mercado

Las mejoras al Marco de Basilea II han incrementado la información que los bancos deberían entregar al mercado en relación con sus riesgos y su situación financiera, en adición a los extensos antecedentes que ya contempla la versión de Basilea II de 2004. La información adicional se refiere al menos a los siguientes aspectos y que la SBIF podría establecer en la respectiva norma de carácter general:

- i) Gobierno Corporativo del Directorio y Alta Gerencia en la gestión de riesgos.
- ii) Titularización y re-titularización de créditos.
- iii) Derivados de crédito.
- iv) Provisiones por riesgo de crédito

8. Implementación del Marco Mejorado de Basilea II en la jurisdicción del país

Las Directrices de la Hoja de Ruta de 2005, y el Complemento a las mismas de 2006, contemplan que los bancos establecidos en el país implementen, en una primera etapa, el enfoque estándar de los riesgos de crédito y operacional del Marco de Capital de 2004.

Basilea II, y las mejoras a este Marco de Capital, ganarán significado en el país con su presumible incorporación a la OECD. Ello, considerando que la mayoría de los países que forman parte de esta organización han adoptado este Marco de Capital con procesos de “roll out” que culminan en los próximos años.

Los avances que ya registra la implementación de enfoques internos de riesgo de Basilea II en bancos de países de la OECD, indican el principal desafío que enfrenta la regulación y supervisión de la banca en el país. Éste pasa por la definición de programas de trabajo y de calendarios de actividades en la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y en los propios bancos que decidan optar por estos enfoques, a fin de cumplir las exigentes condiciones que requiere su implementación y lograr avances ordenados en el tiempo.

La experiencia en cuanto a la transición hacia enfoques internos de riesgo de Basilea II indica un período de preparación de al menos tres años en los bancos y en la propia autoridad supervisora.

La implementación del Marco Mejorado de Basilea II en la banca del país también pasa por modificaciones a la Ley General de Bancos. Por otra parte, al igual que en otras jurisdicciones, su implementación procedería en forma gradual a fin de que los bancos acomoden sus condiciones más exigentes en cuanto a gestión de riesgos, a suficiencia de capital, y a suficiencia de liquidez.

Bibliografía

Alfon I., (2006), A new era for insurance regulation, *The Financial Reporter*, Vol.11- 3.

Banco de España (2008), Seminario Internacional Riesgo de Crédito: Aspectos Relevantes para la Implementación de los Enfoques Estándar de Basilea II, Santiago.

Bank of England, HM Treasury and FSA, Financial stability and depositor protection: strengthening the framework (2009), Londres.

Basel Committee on Banking Supervision, Basilea:

- International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards (2004).
- Principles for sound liquidity risk management and supervision (2008).
- Range of practice and issues in economic capital modeling (2008).
- Proposed Enhancements to the Basel II Framework (2009).
- Revisions to the Basel II market risk framework (2009).
- Guidelines for computing capital for incremental risk in the trading book (2009).
- Principles for sound stress testing practices and supervision (2009).

Bernanke B., (2009), Financial reform to address systemic risk, Speech, Council on Foreign Relations, Washington D.C.

Borio C., y Drehmann M., (2009), Assessing the risk of banking crises-revisited, *BIS Quarterly Review*, (2009).

Doz J., (2009), Crisis Económica y Cambio de Modelo, CCOO, Madrid.

Financial Services Authority (2009), *The Turner Review: A regulatory response to the global financial crisis*, Londres.

Financial Stability Forum (2008), *Report on Enhancing Market and Institutional Resilience*.

Financial Stability Forum (2009), *Report on Addressing Procyclicality in The Financial System*.

Fitch Ratings (2005), *Evaluación del Riesgo Bancario Sistémico: Un Nuevo Producto*, Nueva York.

Fitch Ratings (2009), *Mapping of National and International Scale Ratings as of September 30, 2008*, Web-page.

Haldane A.G., (2009), Why banks failed the stress test, *The Marcus- Evans Conference on Stress Testing*, Londres.

Gudmundsson M., (2009), How might the current financial crisis shape financial sector regulation and structure?, *BIS Web-page*, Basilea.

King M., (2009), Finance: a return from risk, Speech, International Bankers, Londres.
Larosiére de J., y otros (2009), The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Report, Bruselas.

Manuelito S., Correia F., y Jiménez (2009), La crisis sub-prime en Estados Unidos y la regulación y supervisión financiera: lecciones para América Latina y el Caribe, CEPAL, Serie Macroeconomía del desarrollo, Santiago.

Moody's (2007), Mapeo Comparativo de Calificaciones en Escala Nacional y en Escala Global de Moody's, Nueva York.

Stracke C., (2008), CDO ratings hit troubled waters, The Banker, Londres.

U.S. Department of the Treasury (2009a), Treasury Outlines Framework for Regulatory Reform, Washington, D.C.

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (2008), Enfoque Estándar de Riesgo de Crédito: Clasificaciones y Ponderadores de Riesgo, Documento Consultivo, Santiago.

U.S. Department of the Treasury (2009), Blueprint for a Modernized Financial Sector Regulation, Washington D.C.

U.S. Department of the Treasury (2009), Financial Regulatory Reform: A New Foundation, Washington D.C.

Welling N., (2008), The importance of banking supervision in financial stability, BIS website, Basilea

ANEXOS

Anexo A

INFORME LAROSIÈRE: SISTEMA EUROPEO DE SUPERVISION FINANCIERA

La propuesta de un sistema europeo de supervisión financiera contempla en su cúspide un Consejo Europeo de Riesgo Sistémico y un Sistema Europeo de Supervisores Financieros.

El Consejo de Riesgo Sistémico sería encabezado por el Presidente del Banco Central de Europa, y estaría conformado por los Gobernadores de los Bancos Centrales de países europeos y por las autoridades supervisoras que se indican.

El Banco Central Europeo recibiría facultades en relación con la regulación macro-prudencial del sistema financiero pero no tendría ningún papel en la supervisión micro-prudencial de bancos y entidades financieras.

El Sistema Europeo de Supervisores Financieros estaría dirigido por autoridades europeas en supervisión de banca, de seguros y fondos de pensiones ocupacionales, y de valores; y estaría integrado por las autoridades supervisoras nacionales de países europeos en estos ámbitos del sistema financiero, un representante del Consejo de Riesgo Sistémico y otros representantes que se indican.

El Sistema Europeo de Supervisores Financieros estaría a cargo de la supervisión micro-prudencial de bancos, seguros, fondos de pensiones ocupacionales y otras entidades financieras, y de las emisiones y transacción de valores. Los países europeos conformarían sus entidades nacionales de regulación y supervisión en términos de este desglose del sistema financiero y sus autoridades formarían parte del respectivo subsistema europeo de regulación y supervisión.

Anexo B

DEPARTAMENTO DEL TESORO DE ESTADOS UNIDOS REFORMA REGULATORIA FINANCIERA:

UN NUEVO FUNDAMENTO PARA RECONSTRUIR LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN FINANCIERA

El Departamento del Tesoro de Estados Unidos dio a conocer en mayo de 2009 un documento revisado mayor en materia de reforma regulatoria financiera. Ello, en relación con un significativo documento sobre cambios a la estructura regulatoria y de de agencias federales que ya había dado a conocer a comienzos de este año.

El documento de mayo de 2009 se dirige a todos los ámbitos del sistema financiero y ordena sus recomendaciones y propuestas en torno a los siguientes encabezados:

- i) Regulación y supervisión robusta de firmas financieras.
- ii) Regulación comprehensiva de los mercados financieros.
- iii) Protección de los consumidores e inversionistas del abuso financiero.
- iv) Proporcionar al Gobierno herramientas para gestionar crisis financieras.
- v) Estándares internacionales de regulación y cooperación internacional.

A. Regulación y supervisión robusta de firmas financieras

1. Consejo de Vigilancia de Servicios Financieros

Propone la creación de un Consejo de Vigilancia de Servicios Financieros, “Financial Services Oversight Council”. Este Consejo facilitaría el intercambio de información y la coordinación de las autoridades reguladoras y supervisoras que la conformarían, identificaría riesgos emergentes, y aconsejaría a la Reserva Federal en relación con falencias en firmas financieras que pueden amenazar la estabilidad financiera considerando sus tamaños, apalancamientos, e interconexión con otras firmas.

El Secretario del Departamento del Tesoro asumiría como Presidente. El Consejo estaría además integrado por el Gobernador de la Reserva Federal, el Director de Supervisión Bancaria Nacional, el Director de la Agencia de Protección del Consumidor Financiero, el Presidente de la Comisión de Valores y Bolsa, el Presidente de la Corporación Federal de Seguro a los Depósitos, el Director de la Agencia Federal de Financiamiento de Vivienda, y el Presidente de la Comisión de Negociación de Futuros de Mercancías, “Commodities”.

2. Regulación y supervisión de firmas financieras grandes e interconectadas

La Reserva Federal tendría la autoridad y responsabilidad de regular y supervisar en forma consolidada todas las firmas grandes e interconectadas. Este papel se extiende a Holding Financieros que califican en tramo 1.

La legislación que se proponga debe definir los criterios que la Reserva Federal debe tener en cuenta para identificar las compañías en ese tramo.

3. Estándares de capital y otros estándares prudenciales

El Departamento del Tesoro, en conjunto con agencias reguladoras federales y expertos externos, efectuará una profunda reevaluación de los requisitos de capital de los bancos incluyendo el de bancos grandes e interconectados. También realizará una profunda evaluación acerca de la supervisión de bancos y holding bancarios.

Los reguladores federales deberían establecer pautas para alinear las compensaciones a ejecutivos de firmas financieras con valor de largo de plazo de los inversionistas en acciones.

Las agencias a cargo de los estándares contables deberían revisarlos a fin de que las firmas financieras adopten provisiones prospectivas de riesgo de crédito, en enfoques que miran hacia adelante.

4. Supervisor Bancario Nacional

Propone la creación de una nueva agencia federal en la forma de un Supervisor Bancario Nacional. Esta agencia estaría a cargo de la regulación y supervisión de las instituciones financieras tomadoras de depósito, de las sucursales bancarias a nivel federal y de las agencias de bancos extranjeros.

5. Supervisión de la Comisión de Valores y Bolsa

La Comisión de Valores y Bolsa concluyó su programa de supervisión consolidada de entidades financieras. Las recomendaciones del Departamento del Tesoro también proponen eliminar su programa de supervisión consolidada de holdings de bancos de inversión. Estos últimos serían supervisados por la Reserva Federal.

6. Fondos de Cobertura de Riesgo y otros fondos privados

Los fondos de cobertura de riesgo, “hedge funds”, y otros fondos privados que administran activos que exceden un modesto nivel, deberían registrarse en la Comisión de Valores y Bolsa.

7. Fondos del mercado monetario “money market funds”

El Presidente del Grupo de Mercados Financieros informará acerca de cambios que reduzcan la sensibilidad del mercado monetario a corridas, y que asegure que sus participantes disponen de liquidez de emergencia.

8. Sector Seguros

Propone el establecimiento de una Oficina Nacional de Seguros en el Departamento del Tesoro. Esta Oficina reuniría información, adquiriría competencia, negociaría acuerdos internacionales y coordinaría políticas en el sector de seguros. Sobre esta base, este Departamento impulsaría propuestas para modernizar la regulación de seguros.

B. Regulación comprehensiva de los mercados financieros

1. Fortalecimiento de la regulación y supervisión de créditos titularizados

Propone que las firmas que originan o patrocinan titularizaciones de créditos retengan un interés económico en una porción material del riesgo de estas exposiciones.

La Comisión de Valores y Bolsa debe fortalecer la regulación de las agencias clasificadoras de riesgo a fin de prevenir conflictos de interés en las calificaciones de riesgo, diferenciar los productos estructurados de otros, y mejorar la integridad del proceso de calificación de riesgo.

Los reguladores deberían reducir en las prácticas de regulación y supervisión de los bancos la utilización de calificaciones externas de riesgo cuando ello sea posible.

2. Regulación de derivados “over the counter”, OTC, incluyendo swaps de incumplimiento de crédito, CDS

El establecimiento de esta regulación tiene los siguientes objetivos:

- i) Prevenir riesgos al sistema financiero.
- ii) Promover la transparencia y eficiencia de los mercados.
- iii) Prevenir la manipulación, el fraude y otros abusos.
- iv) Asegurar que las transacciones con derivados OTC no sean comercializadas a contra-partes poco sofisticadas.

3. Regulación de valores y de futuros

La Comisión de Valores y Bolsa y la Comisión de Negociación de Futuros de Mercancías, “Commodities”, deberían hacer propuestas al Congreso a fin de armonizar la regulación de valores y de futuros.

4. Monitoreo de sistemas de pagos, liquidación y finiquito con importancia sistémica y actividades relacionadas

La Reserva Federal debería recibir la autoridad y asumir la responsabilidad de monitorear los sistemas de pagos y las actividades vinculadas a ellas.

C. Protección de los consumidores e inversionistas del abuso financiero

1. Agencia Federal de Protección del Consumidor de Servicios Financieros

Propone la creación de una Agencia Federal de Protección del Consumidor de Servicios Financieros “Consumer Financial Protección Agency”. Esta agencia tendría amplia jurisdicción en la protección de los consumidores en productos financieros tales como créditos, ahorros y medios de pago.

Esa agencia recibiría facultades reguladoras, fiscalizadoras y de supervisión. Sus normas tendrían el carácter de piso teniendo los Estados de la Unión la facultad de implementar leyes más estrictas.

2. Reforma para la Protección del Consumidor

La reforma para la protección del consumidor se basa en los siguientes principios:

- i) Enfoque proactivo de entrega de información con miras a la transparencia.
- ii) Definición de estándares para productos simples a fin de procurar una correcta fijación de sus precios.
- iii) Establecer restricciones a los términos y condiciones de suministro de servicios con miras a la equidad si las anteriores condiciones de transparencia y simplicidad son insuficientes para prevenir prácticas abusivas.
- iv) Contribuir a que consumidores y comunidades desprovistas tengan un acceso equitativo a préstamos incluyendo un acceso prudente a servicios financieros, a préstamos y a alternativas de inversión.

3. Protección a inversionistas

La Comisión de Valores y Bolsa debería recibir más autoridad para promover la transparencia en la entrega de información por parte de inversionistas, y tener nuevas herramientas para incrementar la equidad en sus transacciones.

El Consejo de Vigilancia de Servicios Financieros ejercería liderazgo para establecer un Consejo Coordinador de Servicios Financieros de Consumo “Financial Consumer Coordinating Council”. Este último estaría integrado por agencias federales y estatales de protección al consumidor. El Comité Consultivo de Inversiones de la Comisión de Valores y Bolsa desempeñaría en él un papel permanente.

La protección a inversionistas incluye el fortalecimiento de planes privados de retiro basados en el empleo y el estímulo a adecuados ahorros de las personas.

D. Proporcionar al Gobierno herramientas para gestionar crisis financieras

1. Resolución de holding bancario y de holding financiero

Propone establecer un régimen de resolución ordenada de compañías holding que caen en falencia. Este régimen se basaría en el régimen de resolución de entidades tomadoras de depósitos que contempla la Ley Federal de Seguros a los Depósitos.

2. Extensión de préstamos por parte de la Reserva Federal

Propone que cualquier crédito que otorgue la Reserva Federal a personas, sociedades y corporaciones en circunstancias inusuales y exigentes cuente con autorización previa escrita del Secretario del Departamento del Tesoro.

E. Estándares internacionales de regulación y cooperación internacional

1. Marco Internacional de Capital

Propone que el Comité de Basilea continúe su labor de mejorar Basilea II, y que entregue hacia fines de 2009 redefiniciones acerca de los ponderadores de riesgo aplicables al libro de negociación y a los productos titularizados de los bancos, que introduzca un requisito suplementario de apalancamiento en sus normas de capital y que mejore las definiciones en relación con este último.

También propone que el Comité de Basilea efectúe una revisión profunda al Marco de Capital de Basilea II con el objeto de mitigar sus efectos pro-cíclicos.

2. Vigilancia de mercados financieros globales

Urge a autoridades nacionales a promover la estandarización y una vigilancia mejorada de derivados de crédito y de otros mercados de derivados OTC.

3. Supervisión de firmas financieras internacionalmente activas

Recomienda que el Comité de Estabilidad Financiera (ex Foro de Estabilidad Financiera) y las autoridades nacionales fortalezcan la cooperación internacional en la supervisión de firmas financieras globales mediante la conformación de Colegios de Supervisores.

4. Resolución de firmas financieras globales

Recomienda que el Comité de Basilea entregue recomendaciones hacia fines de 2009 acerca de la resolución transfronteriza de firmas financieras globales.

5. Comité de Estabilidad Financiera

Recomienda una completa reestructuración e institucionalización del Comité de Estabilidad Financiera (ex Foro de Estabilidad Financiera) hacia septiembre de 2009, en concordancia con su nuevo mandato de promover la estabilidad financiera global.

6. Regulación prudencial

Recomienda que el Comité de Basilea procure medidas adicionales tendientes a mejorar la gestión del riesgo de liquidez en los bancos. También recomienda que el Comité de Estabilidad Financiera y el Banco de Pagos Internacionales establezcan estándares y herramientas para desarrollar herramientas macro-prudenciales de regulación y supervisión.

7. Ámbito de la regulación de firmas financieras extranjeras

Contempla aplicar las definiciones de Compañías Holding Financieros en tramo 1 a firmas financieras extranjeras.

Urge a las autoridades nacionales a que implementen hacia fines de 2009 registros de fondos de cobertura de riesgo, o de sus administradores, y a que éstos suministren información que permita evaluar su riesgo sistémico.

8. Compensación de ejecutivos

Urge a las autoridades supervisoras nacionales a que establezcan pautas que pongan en línea la compensación (de directores, altas gerencias y traders) con el valor de largo plazo de los inversiones en acciones, y que dichas pautas no proporcionen incentivos a la toma de excesivos riesgos.

9. Lavado de dinero/financiamiento terrorista e intercambio de información tributaria

Urge al Comité de Estabilidad Financiera que evalúe la implementación y cumplimiento de estándares regulatorios internacionales dando prioridad a los estándares prudenciales.

Estados Unidos contempla trabajar en conjunto con el Grupo de Tarea Financiera "FATF" en jurisdicciones que no cumplen los estándares internacionales en cuanto a lavado de dinero/financiamiento terrorista.

10. Estándares contables

Recomienda que las entidades internacionales a cargo de los estándares contables clarifiquen y hagan consistente hacia fines de 2009 la aplicación de los estándares de valor razonable, incluyendo aquellos vinculados con el deterioro de instrumentos financieros.

También recomienda que en esta fecha esas entidades logren sustanciales progresos hacia un juego único de estándares internacionales de contabilidad de alta calidad.

11. Agencias clasificadoras de riesgo

Urge a las autoridades nacionales a fortalecer sus regímenes regulatorios y de supervisión de las clasificadoras de riesgo a fin de que estas últimas cumplan estándares internacionales en materia de calificaciones de riesgo.

Anexo C

ESTRUCTURA DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO DOMÉSTICO

Las siguientes propuestas sobre la estructura de regulación y supervisión del sistema financiero nacional se desprenden de los informes y documentos mayores sobre regulación y supervisión que se han mencionado en este documento informativo.

1. Evaluar la creación de un Comité de Estabilidad Financiera en la cúspide del sistema de regulación y supervisión. Este Comité estaría integrado por altas autoridades del Ministerio de Hacienda y del Banco Central y por los Superintendentes del sistema financiero. Sus funciones serían similares a las que el Informe Larosiére contempla para el Consejo Europeo de Riesgo Sistémico y que el Departamento del Tesoro de Estados Unidos propone para el Consejo de Vigilancia Financiera en este país.

En consecuencia, ese Comité sería una instancia de intercambio de información, de evaluación temprana de situaciones que pueden afectar la estabilidad financiera, y de coordinación de medidas frente a casos de insolvencia, de iliquidez, y de crisis financiera.

2. Evaluar la creación de una Agencia de Protección del Consumidor de Productos y Servicios Financieros en vista del creciente acceso de la población a los mercados de crédito, ahorro e inversión. Sus funciones serían similares que las de la Agencia de Protección a Consumidores e Inversionistas que recomienda el Departamento del Tesoro en la nueva estructura regulatoria y de supervisión de Estados Unidos.
3. Evaluar la combinación de la responsabilidad por la regulación y supervisión conjunta de bancos y seguros. El Informe Turner señala que los argumentos en favor de esta alternativa son muy fuertes, sin contra-argumentos aparentes. Una importante ventaja serían las economías que se derivarían de la regulación y supervisión en una autoridad de entidades que asumen los mismos riesgos, que disponen de patrimonio para enfrentar pérdidas, y que pueden caer en situaciones de insolvencia.

Un esquema regulador y supervisor consistente en tres Pilares, con un contenido similar a los del Marco de Capital de 2004 para la banca, se ha propuesto para los seguros (Alfon I., 2006).

4. En cuanto al perímetro de las innovaciones financieras en el sistema financiero sujeto a regulación y supervisión prudencial, se recomienda la creación de infraestructura institucional a fin de darles oportuna cabida.