

RECUADRO V.1

AVANCES PENDIENTES PARA UN MERCADO FINANCIERO MÁS ROBUSTO

Durante los últimos años, la estabilidad del sistema financiero en Chile se ha beneficiado de una base legislativa, regulatoria e institucional de supervisión prudencial que favorece una adecuada gestión y contención de riesgos, además de una sólida situación macroeconómica.

Sin embargo, el sistema financiero local aún muestra brechas en diferentes áreas. No sólo respecto de las recomendaciones internacionales posteriores a la crisis financiera global de 2007-2009, sino que también respecto de la implementación de estándares existentes con anterioridad.

Este recuadro identifica algunos de los perfeccionamientos al marco de regulación financiera local, que serían necesarios para aumentar la robustez del sistema financiero en Chile, consistente con su grado actual de desarrollo.

Requerimientos de solvencia y gestión de riesgos para la industria bancaria

En materia de solvencia, los estándares regulatorios internacionales han evolucionado para exigir niveles de capitalización suficientes para cubrir distintos riesgos asociados a la actividad bancaria.

Inicialmente, Basilea I (1988) consideraba requisitos de capital exclusivamente por riesgo de crédito. Sin embargo, desde entonces los estándares internacionales han avanzado sustancialmente. El requerimiento de capital por riesgo de mercado fue incluido por una enmienda a Basilea I. Luego, en 2006, Basilea II introdujo el riesgo operacional en los requerimientos de capital, así como el uso de modelos internos para este riesgo y el de crédito. Adicionalmente, se fortaleció el rol de la supervisión y disciplina de mercado. Por último, luego de la crisis financiera internacional surgió un nuevo estándar, Basilea III, el que exigió más y mejor capital, así como la provisión de herramientas para mitigar riesgos sistémicos, entre otros aspectos (Recuadro IV.1).

En este contexto, la legislación bancaria en Chile permanece anclada a Basilea I, por lo que aparece como particularmente relevante avanzar con el proyecto actualmente en el Congreso que moderniza esta legislación (en adelante, Reforma LGB).

La Reforma LGB busca principalmente establecer un marco que permita implementar los estándares de solvencia para la banca y con ello cerrar las brechas con Basilea III. Particularmente, el proyecto fortalece los requerimientos de capital básico e incluye un capital de conservación, además de incorporar la posibilidad de nuevos instrumentos de capital (bonos sin plazo de vencimiento y acciones preferentes) como parte del capital regulatorio. Adicionalmente, incorpora facultades para exigir capital de acuerdo al ciclo económico (buffer contracíclico), imponer mayores requerimientos a las instituciones de carácter sistémico y requerir capital adicional con fines de supervisión (Pilar 2).

Resolución de instituciones financieras

El término resolución se refiere a la reestructuración de una institución financiera en insolvencia utilizando herramientas para salvaguardar el interés público, incluyendo la continuidad de sus funciones críticas y la estabilidad financiera, minimizando a su vez el costo a los contribuyentes.

Debido a que el tratamiento de instituciones financieras insolventes ha demostrado ser central para el normal funcionamiento de los mercados y la estabilidad financiera, los organismos internacionales han generado una serie de estándares o mejores prácticas, especialmente en virtud de las experiencias recientes de insolvencia. En 2014, el Financial Stability Board publicó los atributos claves para la resolución efectiva de instituciones financieras o *Key Attributes* (KA por su sigla en inglés)^{1/}, con recomendaciones principalmente para bancos o entidades de depósito, pero también abordando la resolución en compañías de seguros o infraestructuras de mercado financiero.

Actualmente, la implementación de herramientas para la resolución de entidades bancarias son las que muestran mayor avance. Las herramientas de más amplia utilización en economías avanzadas corresponden a los sistemas de compra de activos con asunción de pasivos, aplicación de estrategias de banco bueno - banco malo, transferencias de activos y pasivos a un banco puente, entre otras.

^{1/} Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, FSB Octubre 2014.



Cabe destacar que la Reforma LGB perfecciona las atribuciones de la autoridad para enfrentar situaciones críticas, fortaleciendo las medidas de intervención temprana y estableciendo protocolos explícitos para regularizar la solvencia de un banco en problemas. Sin embargo, dichas medidas no incorporan estrictamente el marco de resolución al que aluden los KA. El resultado de la Reforma es fortalecer la capacidad del supervisor para administrar un banco en problemas en sus etapas iniciales, pero no incorpora las herramientas de resolución más avanzadas.

En particular, establecer un esquema más avanzado de resolución de bancos en problemas o cercanos a la insolvencia requiere un desarrollo legislativo adicional, el cual debiera ser abordado una vez aprobada la actual Reforma LGB.

Además se requiere desarrollar esquemas más avanzados para infraestructuras de los mercados financieros (FMI)^{2/}, en especial, para entidades de contraparte central^{3/}. Asimismo, es necesario considerar el perfeccionamiento de procesos de resolución para compañías de seguro y cooperativas de ahorro y crédito.

Seguro de depósitos bancarios

Chile posee actualmente una garantía estatal a los depósitos minoristas de personas naturales, que fue incluida en la legislación luego de la crisis financiera de los años 80. Esta garantía tiene una motivación similar que los seguros de depósitos existentes en otros países, correspondiente principalmente a acotar riesgos de corridas bancarias y resguardar los intereses de los depositantes de menor tamaño. Ésta garantía, al igual que el marco de resolución, nunca ha sido utilizada y su estructura se ha mantenido inalterada desde esa fecha^{4/}.

Adicionalmente, con el objetivo de garantizar el normal flujo de los pagos al momento de intervenir o liquidar un banco, existe la obligación legal del BCCh de proveer la liquidez necesaria para respaldar los depósitos a la vista de personas naturales y jurídicas. Si bien este instrumento tiene una naturaleza distinta al de un seguro de depósitos, cumple algunos de sus objetivos tradicionales.

A la luz de la experiencia internacional, es pertinente estudiar la implementación de un seguro de depósito acorde al nivel de desarrollo del mercado financiero nacional. El esquema actual posee algunas características que lo hacen particular, frente a los

estándares internacionales. Por ejemplo, es una garantía estatal ex-post, y no un seguro de depósitos pre-fondeado, basando su capacidad en la situación financiera del Estado.

En todo caso, cualquier cambio al sistema de garantías (o seguros) de depósitos debe ser consistente con el resto de la institucionalidad en materia de supervisión, recuperación y resolución bancaria. Además debiese recoger la evidencia disponible después de la última crisis y las subsecuentes experiencias de intervención y resolución bancaria en el mundo.

Conglomerados financieros^{5/}

Los conglomerados financieros tienen una presencia importante en Chile, donde además de las compañías financieras tradicionales, las Administradoras de Fondos de Pensiones se incorporan al espectro de entidades reguladas que pueden incluir dichos conglomerados.

Si bien pueden existir beneficios de eficiencia en el sector financiero por la existencia de conglomerados, su presencia genera espacios para diferentes fuentes de riesgo sistémico, como por ejemplo, problemas de transparencia y contagio. Estas vulnerabilidades podrían implicar un riesgo a la estabilidad financiera, especialmente si afectan a un banco del conglomerado.

Chile cuenta con un esquema de supervisión financiera de fiscalización por silos. La supervisión de valores y seguros se encuentra a cargo de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF, ex Superintendencia de Valores y Seguros). La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), tiene las facultades de supervisión sobre el sector bancario, las subsidiarias de entidades bancarias y los emisores no bancarios de tarjetas de crédito. En tanto, la Superintendencia de Pensiones (SP) supervisa la industria de las pensiones.

El diseño actual incorpora estrictas barreras legales o normativas que son útiles para enfrentar la problemática de los conglomerados financieros. A su vez, han existido históricamente instancias de cooperación entre los supervisores sectoriales, siendo especialmente importante el rol que ha jugado el Comité de Superintendentes. Sin embargo, subsisten desafíos importantes en esta materia.

Un primer paso relevante para robustecer la supervisión financiera sería la integración de las funciones de supervisión en una sola entidad, como lo propuesto en la Reforma LGB donde la recientemente creada CMF absorbería las funciones de la SBIF.

^{2/} Las infraestructuras del mercado financiero incluyen a los Sistemas de Pagos, Sistemas de Liquidación de Valores, Depósitos Centrales de Valores, Entidades de Contraparte Central y Repositorios de Transacciones (TR).

^{3/} Ver "Resilience of central counterparties (CCPs): Further guidance on the PFMI - Final report" (CPMI/IOSCO, 2017).

^{4/} La Reforma a la LGB aumenta la cobertura de la garantía estatal a los depósitos desde 90 a 100% y el límite desde 120 a 200 UF anual, sin alterar su estructura.

^{5/} Para una discusión más detallada sobre los conglomerados financieros en Chile, ver Recuadro V.I del Informe de Estabilidad Financiera del segundo semestre de 2013.

En caso de aprobarse esta Ley, el cambio institucional planteará desafíos de implementación en el corto plazo, pero constituirá un avance relevante en términos de una supervisión más global, facilitando el monitoreo de conglomerados con una mejor coordinación y acceso a la información. Con todo, las potenciales atribuciones de la CMF, así como los requerimientos prudenciales, seguirán siendo definidas según el tipo de entidad fiscalizada, sin tener alcances directos a nivel de conglomerado. Por lo tanto, el paso siguiente podría ser el avanzar en medidas en esta dirección.

Supervisión basada en riesgos de compañías de seguro

Además de sus funciones tradicionales, en Chile las compañías de seguro de vida cumplen un rol clave en el sistema de pensiones, a través de los seguros de renta vitalicia y de invalidez y sobrevivencia (SIS), lo que refuerza la necesidad de una adecuada regulación. El sistema de regulación y supervisión vigente en Chile se basa en el cumplimiento de reglas y límites, lo cual no necesariamente permite captar adecuadamente los perfiles de riesgo de cada compañía. A nivel internacional, se recomienda para la regulación y supervisión de la industria de seguros el utilizar modelos de supervisión basado en riesgos, que se centra en una regulación fundada en principios.

Desde septiembre de 2011, se discute en el Congreso un proyecto de ley para implementar un régimen de supervisión basada en riesgos, proponiendo cambios a la regulación y supervisión de las compañías de seguros en Chile. El proyecto introduce el concepto de capital basado en riesgo (CBR), adhiriendo a las buenas prácticas internacionales, que contempla requerimientos cuantitativos y cualitativos a las compañías de seguros, de acuerdo a los riesgos asumidos, la gestión y gobierno corporativo, que permiten mitigar dichos riesgos^{6/}. Avanzar en esta reforma es una precondition para realmente conseguir en el futuro un nuevo marco de supervisión consolidada, según se señaló anteriormente.

Integración de información de deuda

El principal registro público de crédito en Chile es la base de deudores administrada por la SBIF, que contiene información detallada, tanto positiva (deuda) como negativa (mora), de todos los deudores del sistema bancario. Alternativamente, entidades privadas reúnen información de créditos de distintas fuentes, a las cuales pueden acceder entidades bancarias y no bancarias oferentes de crédito. Sin embargo, en la actualidad no se cuenta con información consolidada de los distintos oferentes de crédito que contenga tanto información positiva como negativa, ni con una regulación específica para el tratamiento de dicha información.

^{6/} La propuesta recoge las recomendaciones de la IAIS (Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, en español) y los enfoques desarrollados por la Unión Europea —denominado Solvencia II—, y otros países como Canadá, EE.UU., y Australia.

Los oferentes no bancarios son actores relevantes en el mercado de crédito nacional, representando alrededor de un 40% del stock de crédito de consumo, principalmente para los hogares de menores ingresos. Un registro consolidado de deudores permitiría a los oferentes disponer de mejor información al momento de otorgar créditos y con ello mejorar la gestión de riesgo. Por otro lado, mejoraría el acceso a crédito de los deudores y a un costo menor. Adicionalmente, fomentaría la competencia en el mercado crediticio, además de ser una herramienta valiosa para la supervisión financiera y monitoreo de estabilidad financiera.

Consideraciones finales

Además de los avances pendientes para robustecer el mercado financiero, descritos anteriormente, cabe recordar otras necesidades de perfeccionamiento.

Para las infraestructuras de los mercados financieros, durante 2016 se entregaron los resultados de una evaluación internacional realizada por el Banco Mundial, a través de la cual se concluyó que el país cuenta con infraestructuras adecuadamente desarrolladas y sujetas a un marco regulatorio y de supervisión claro y transparente^{7/}. Sin embargo, se definieron áreas de perfeccionamiento, algunas de las cuales ya han sido abordadas, pero quedando aún tareas pendientes^{8/}.

En el caso de las Cooperativas de Ahorro y Crédito persisten necesidades de perfeccionamiento del marco legal aplicable, en especial para armonizar criterios de supervisión prudencial^{9/}.

Además, cabe considerar los desafíos que representan las innovaciones tecnológicas en el sector financiero, o FinTech, los cuales son ampliamente explorados y analizados en el Capítulo IV de este Informe.

Finalmente, avanzar en la implementación de las iniciativas mencionadas en este recuadro resulta prioritario para mantener y consolidar la resiliencia del sistema financiero chileno, constituido por personas y empresas cada vez más diversas, complejas e interconectadas. Asimismo, la convergencia a estándares internacionales ampliamente aceptados, es una precondition para avanzar en la integración del sistema financiero chileno con el resto del mundo.

^{7/} Para un mayor detalle de la evaluación internacional de las infraestructuras del mercado financiero en Chile, referirse al Recuadro VI.1 del Informe de Estabilidad financiera del segundo semestre de 2016.

^{8/} Por ejemplo se avanzó confiriendo certezas legales para los sistemas de pago, a través de la modificación al artículo 35 de la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, incorporada a través de la Ley N°20.956 que establece medidas para impulsar la productividad, promulgada en octubre de 2016. Sin embargo, al mismo tiempo, permanece pendiente una revisión al marco legal aplicable a entidades de contraparte central (Ley N°20.345), para explicitar mecanismos de movilidad y segregación de posiciones y garantías de los participantes.

^{9/} Para un mayor detalle sobre las características de las CAC en Chile y las posibilidades de perfeccionamiento del marco regulatorio y supervisión, refiérase al Recuadro V.2 del Informe de Estabilidad Financiera del segundo semestre de 2017.