



RECUADRO V.1

APROBACIÓN DE LA REFORMA A LA LEY GENERAL DE BANCOS

El pasado 3 de octubre fue aprobada por el Congreso Nacional la Ley General de Bancos (LGB), siendo la reforma de mayor alcance y relevancia desde su anterior promulgación. Esta nueva legislación permitirá aumentar los requerimientos de solvencia a los bancos de acuerdo a los estándares internacionales definidos a través del estándar de Basilea III, integrará las funciones de la SBIF en la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) y permitirá fortalecer los mecanismos de intervención temprana para bancos en problemas.

Este recuadro explica la relevancia de esta reforma y los desafíos más próximos para las autoridades relacionados con estas tres dimensiones fundamentales de la reforma.

Nuevos requerimientos de solvencia

Los requerimientos de solvencia bancarios de la LGB permanecían anclados a los estándares de Basilea I. En este sentido, se está haciendo una actualización de requerimientos particularmente desafiante considerando un tránsito directo desde Basilea I a III.

La idea básica de definir requerimientos de capital a través de una razón entre patrimonio efectivo (PE) y activos ponderados por riesgo (APR) se mantiene. Esta razón es conocida habitualmente como índice de adecuación de capital (IAC).

En este sentido la modificación fundamental se refiere a las definiciones utilizadas para determinar los componentes que estructuran el IAC.

El patrimonio efectivo necesario para operar sin restricciones considerará una constitución proporcionalmente mayor de capital accionario, restringiendo además el porcentaje de bonos subordinados o provisiones voluntarias necesario para constituir el mínimo regulatorio. Adicionalmente los bancos podrán utilizar instrumentos "híbridos", de una mejor calidad que los bonos subordinados (con características más próximas a acciones), pero inéditos en el mercado local y sujetos a una evaluación todavía en desarrollo en los mercados en los que se están actualmente emitiendo y transando^{1/2/}.

^{1/} Los instrumentos híbridos hacen referencia a acciones preferentes y bonos sin plazo fijo, y la calidad de los instrumentos se refiere a su capacidad de absorber pérdidas o de restringir las pérdidas para otros acreedores en el caso de insolvencia.

^{2/} En general los países en los países en que se ha adoptado Basilea III se han emitido instrumentos de estas características.

La constitución de APR, determinada hasta ahora exclusivamente a través de ponderadores de riesgo de crédito (fijos) cambiará completamente. La nueva legislación contempla además de los riesgos de crédito, los riesgos de mercado y operacional para la determinación de los APR, y para su cálculo, la CMF podrá establecer, a través de su regulación, metodologías estándar, o un marco de aprobación de "modelos internos" (metodologías propias), en ambos casos previo informe favorable del Banco Central de Chile (BCCCh). De esta forma uno de los primeros desafíos para las autoridades será desarrollar una nueva regulación mínima necesaria para determinar APR, especialmente en relación a una adaptación apropiada de los lineamientos y sugerencias de Basilea a la realidad del mercado local. Asimismo, los bancos deberán perfeccionar y revisar materialmente sus procesos de gestión de riesgos, para cumplir apropiadamente con este nuevo marco de regulación^{3/}.

El nuevo IAC requerido considerará una base mínima de 8,0%, para lo cual el PE podrá estar constituido por, al menos, un 4,5% de capital básico, un máximo de 1,5% de instrumentos híbridos y un máximo de 2% de bonos subordinados^{4/}.

Sobre este requerimiento básico se exigirá un capital básico adicional de 2,5% de los APR (inspirado en el concepto de *buffer* o colchón de conservación definido por Basilea III). En el caso de no contar con este mínimo se permitirá al banco recapitalizarse orgánicamente a través de sus utilidades retenidas, o gestionar aumentos de capital. Se aplicarán restricciones al reparto de dividendo mientras no se restituya el capital básico adicional en su totalidad.

Adicionalmente, este nuevo marco de requerimientos busca precaver los efectos adversos implícitos en instituciones que, como consecuencia de su tamaño, interconexiones y otros factores, tienen una mayor capacidad potencial de afectar al sistema financiero. En este objetivo, se confieren a la CMF las atribuciones para establecer una metodología, previa consulta

^{3/} El capítulo III.B.1.1 del CNF del BCCCh establece un requerimiento homólogo para los bancos sobre el riesgo de mercado a nivel normativo.

^{4/} Si por alguna razón un banco no consigue constituir los máximos permitidos para instrumentos híbridos o bonos subordinados, necesariamente deberá cumplir los requerimientos con capital básico.

al BCCh, que permita determinar aquellos bancos a los cuales se pueda atribuir la calidad de “sistémicos”, éstos a su vez podrán quedar sujetos —entre otros requerimientos— a un capital básico adicional de hasta 3,5% de los APR.

Los requerimientos de solvencia anteriormente descritos, diseñados para ser aplicados de manera permanente, serán complementados a través de una exigencia de capital contracíclico, que estará vinculado a las condiciones del ciclo económico y por lo tanto aplicado intermitentemente con baja frecuencia desde una perspectiva macro-prudencial. Este capital deberá constituirse exclusivamente a través de capital básico y podría alcanzar hasta un 2,5% de los APR. Por su naturaleza, esta herramienta está sujeta a un sistema de coordinación institucional inverso a los descritos anteriormente, es decir, corresponderá al BCCh decidir su activación, en régimen, previo informe de la CMF.

Su aplicación se concibe para situaciones en las cuales se identifiquen ciclos financieros cuya amplificación pueda estar incubando riesgos para el sistema financiero en su conjunto (ver Capítulo temático, IEF segundo semestre de 2017). En caso de reversión del ciclo, este cargo sería retirado.

La aplicación del capital contra-cíclico es un desafío fundamental para la implementación de política financiera del BCCh, que se enmarca en la evaluación de riesgos financieros que tradicionalmente el Banco realiza a través de este Informe.

Por su parte, la CMF cuenta con la posibilidad de aplicar un requerimiento adicional de hasta 4% de los APR, que permitirá abordar riesgos que eventualmente sean detectados a través del proceso supervisor que pudieran no encontrarse apropiadamente cubiertos a través del marco de requerimientos mencionados anteriormente. Este requerimiento se inspira en el denominado Pilar 2, establecido originalmente en Basilea II, y corresponde a una herramienta de supervisión diseñada para mitigar riesgos no cubiertos por los requerimientos de solvencia mínimos.

Considerando la naturaleza de todo este set de instrumentos para constituir una base de capital, su alcance es mucho mayor al objetivo directo de aumentar la solvencia de la banca. En efecto, este marco de requerimientos contribuirá a fortalecer las capacidades de supervisión, permitirá a los bancos contar con mecanismos de alerta temprana para enfrentar situaciones de insolvencia, establecerá costos adicionales para bancos sistémicos acotando los riesgos que este tipo de entidades implican para el sistema financiero en su conjunto. Por su parte, la incorporación del capital contracíclico, permitirá articular el

enfoque de análisis y definición de mecanismos de contención de riesgos macro-prudenciales tradicionalmente conducidos desde el Banco Central. Asimismo, la eventual aplicación de cargos adicionales relacionados con un proceso supervisor (Pilar 2), fortalecerá el enfoque micro-prudencial.

Reconociendo la complejidad de implementar este conjunto de requerimientos, tanto para autoridades de regulación y supervisión como para las entidades fiscalizadas, se establece en la legislación un período de 18 meses para que la CMF —una vez integrada con la SBIF— establezca las normas sobre APR, bancos sistémicos, definición de características de instrumentos híbridos de capital, y sobre la implementación y supervisión del capital contracíclico. Una vez que estas regulaciones se encuentren promulgadas, los bancos contarán con un período de 4 años para converger hacia los requerimientos que serán aplicados en régimen (tabla V.4).

Integración de la SBIF en la CMF

La SBIF ha funcionado como una entidad independiente por más de 80 años, construyendo una cultura institucional y práctica de supervisión de extensa tradición. En este sentido, su integración a la CMF es uno de los hechos más relevantes de la historia de institucionalidad de supervisión financiera en Chile.

La integración de los procesos de supervisión en una institución única es un modelo implementado en diversas economías avanzadas (Suecia, Austria, Dinamarca, entre otros), cuya mayor fortaleza se relaciona con abordar de manera integral un sistema financiero más complejo e interconectado. En general los mecanismos de coordinación entre supervisores sectoriales tienen limitaciones y fricciones, lo cual es una de las motivaciones relevantes para avanzar con este tipo de modelos integrados^{5/}.

En este caso se adoptó una integración amplia incluyendo los aspectos de supervisión prudencial y conducta de mercado, para todas las instituciones financieras reguladas, lo cual representa un desafío adicional en relación a equilibrar la atención en dos focos de naturaleza diferente. Sin embargo, materializar los beneficios esperados de este nuevo modelo de supervisión debiera prevalecer, justificando los mayores costos y complejidades de su administración.

^{5/} Cabe destacar que el modelo integrado puede tener otros problemas como el conflicto entre objetivos que persigue una misma entidad (ver Llewellyn, 2016 y Calvo et al, 2018).



Fortalecimiento de mecanismos de intervención temprana para bancos en problemas

La reforma a la LGB perfecciona las atribuciones de la autoridad para enfrentar situaciones financieras críticas que puedan afectar determinados bancos, estableciendo protocolos explícitos para regularizar la solvencia de un banco en problemas de acuerdo a las exigencias definidas por la CMF y, en casos más complejos, fortaleciendo las atribuciones de esta entidad para implementar medidas de intervención a través de un inspector delegado o un administrador provisional.

Tomando en cuenta lo anterior, si bien permanece pendiente la incorporación de herramientas de resolución más avanzadas^{6/}, se está dando un paso muy importante que aumenta la capacidad de acción de la CMF y puede facilitar desarrollos posteriores.

Consideraciones finales

La preparación, discusión y aprobación de la Ley ha sido un proceso que se ha extendido por un largo periodo y que se percibe como un importante paso en la modernización de la regulación bancaria. No obstante, se abren desafíos considerables, por un lado, el más inmediato tiene que ver con la integración exitosa entre de la SBIF en la CMF. Una vez materializado este primer paso, se avizoran desafíos de regulación y de supervisión muy relevantes.

En el mediano plazo, al menos, en lo que se refiere a legislación bancaria, se estima relevante avanzar en una discusión sobre una etapa siguiente de perfeccionamiento del marco de resolución, incluyendo la posibilidad de desarrollar un sistema de seguro de depósitos apropiado para el sistema financiero en Chile.

TABLA V.4

Transición de requerimientos de capital de la banca

(porcentaje de activos ponderados por riesgo, neto de provisiones exigidas, salvo se indique algo diferente)

	Actual	Año 1 (1)	Año 2	Año 3	Año 4
Capital básico (CB), compuesto por capital pagado y reservas	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
CB + acciones preferentes (AP) y bonos sin plazo fijo (BP) (2)	4,5%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Sustitución máxima de AP+ BP con bonos subordinados y provisiones voluntarias		1,5%	1,0%	0,5%	0,0%
Patrimonio efectivo (CB+AP+BP +bonos subordinados + provisiones voluntarias)	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%
Capital básico adicional (3)	0%	0,625%	1,250%	1,875%	2,50%
Requerimiento patrimonial total	8%	8,625%	9,25%	9,875%	10,5%
Otros requisitos de capital					
Capital básico adicional para bancos sistémicos (4)	0%	0,625%	1-1.25%	1-2.375%	1-3.5%
Capital contracíclico (compuesto por CB) (5)	0%	0-0.625%	0-1.25%	0-1.875%	0-2.5%
Apalancamiento (CB como proporción de activos totales) (4)	3%	3% - 3.5%	3% - 4%	3% - 4.5%	3% - 5%

(1) El año 1 es a partir de la entrada en vigencia de la normativa correspondiente emitida por la CMF.

(2) Los años empiezan a contar desde la entrada en vigencia de norma de bonos sin plazo y acciones preferentes emitida por la CMF.

(3) A contar de la dictación de la normativa de activos ponderados por riesgo emitida por la CMF.

(4) A contar de la entrada en vigencia de la normativa de bancos sistémicos emitida por la CMF.

(5) A contar de la entrada en vigencia de la normativa de capital contracíclico emitida por la CMF.

Fuente: Banco Central de Chile en base a la LGB.

^{6/} Por ejemplo, mecanismos de compra con asunción de pasivos o segregación de los activos del banco en problemas en vehículos societarios que puedan ser transferidos o liquidados.