

GRUPO DE
TRABAJO PARA
EL ANÁLISIS DE
UNA NUEVA LEY
GENERAL DE
BANCOS

Informe

Noviembre de 2015

Contenido

Siglas y abreviaturas	4
I. Antecedentes	5
II. Propuestas específicas	11
1. Requerimientos de capital	11
2. Gobierno corporativo de la SBIF	13
3. Resolución bancaria	14
4. Temas adicionales	16
III. Reforma a la Ley General de Bancos	17
1. Requerimientos de capital	17
III.1.1. Nivel y composición del capital regulatorio mínimo para el sistema	19
III.1.2. Análisis de brechas respecto al Pilar 2 de Basilea	23
III.1.3. Pilar 1: Necesidades de capital y calendario de implementación	26
2. Gobierno corporativo de la SBIF	28
III.2.1. Marco conceptual	29
III.2.2. La evidencia internacional	30
III.2.3. Brechas que separan a Chile de las mejores prácticas	34
III.2.4. Conclusiones y recomendaciones	38
3. Resolución bancaria	39
III.3.1. Estándar y muestra internacionales	40
III.3.2. Brechas entre Chile y el estándar internacional	45
III.3.3. Propuestas	47
4. Temas adicionales	49

Siglas y abreviaturas

AP:	Administración provisional
APR:	Activos Ponderados por Riesgo
BCCh:	Banco Central de Chile
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CA:	Colchón Anti-cíclico
CAC:	Cooperativas de Ahorro y Crédito
CBSB:	Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)
CEF:	Consejo de Estabilidad Financiera
CF:	Conglomerado financiero
CP:	Capitalización preventiva
CSF:	Capitalización por el sistema financiero
DIPRES:	Dirección de Presupuestos
FED:	Federal Reserve Bank
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FSAP:	Financial Sector Assessment Program (Programa de Evaluación del Sector Financiero)
FSB:	Financial Stability Board
GdT:	Grupo de trabajo
LF:	Liquidación forzosa
LGB:	Ley General de Bancos
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PCA:	Proposiciones de convenio a los acreedores
PIB:	Producto interno bruto
RB:	Resolución bancaria
SBIF:	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
SOE:	Sistema de obligaciones económicas
SVS:	Superintendencia de Valores y Seguros

I. Antecedentes

La industria bancaria chilena ha experimentado un alto crecimiento e internacionalización durante las últimas décadas. Mientras a comienzos de los años noventa los créditos bancarios representaban 45% del producto interno bruto (PIB), hoy esta razón supera el 85%, liderando la región. Además, se observa una presencia en aumento de grandes bancos extranjeros en el país, al mismo tiempo que bancos chilenos comienzan a incursionar en el resto del mundo.

La banca es fundamental para alcanzar el desarrollo económico: transforma ahorros de corto plazo en inversiones de largo plazo más productivas; facilita las transacciones financieras, contribuyendo a la cadena de pagos, y permite a los actores económicos enfrentar imprevistos y suavizar sus trayectorias de consumo, fomentando el crecimiento sostenido y aportando a la prosperidad de las personas. Pero su organización altamente dependiente de recursos de terceros la vuelve una industria vulnerable a corridas bancarias. En ocasiones, acumula desequilibrios excesivos y se convierte en fuente de choques o contribuye a amplificarlos, dando origen a crisis financieras. Estas crisis son más profundas, prolongadas y costosas que una recesión normal, perjudicando el producto y el empleo, y obligando al Estado a desembolsar recursos públicos.

De paso, los más dañados en una crisis son los sectores más vulnerables. Y si bien sería ideal poder aprovechar las ventajas de un sistema financiero activo, sin sufrir los costos asociados a esporádicas crisis, es necesario reconocer que estas han ocurrido a lo largo de la historia y, muy probablemente, seguirán ocurriendo.

Así, los esfuerzos regulatorios y supervisores deben enfocarse en cuatro objetivos:

1. Reducir la probabilidad de que ocurra una crisis bancaria o financiera.
2. Minimizar los costos si esta llegara a ocurrir.
3. Asignar a los accionistas y a los tenedores de bo-

nos de las instituciones financieras que entran en crisis los costos correspondientes.

4. Sancionar apropiadamente a los que infringen la Ley y las normas.

Lo primero exige una adecuada regulación prudencial, la que debiera proveer incentivos correctos a los intermediarios financieros y aumentar su resiliencia ante choques. Por ejemplo, la regulación de requerimientos de capital mínimo para los bancos busca que sus propietarios tengan suficientes recursos propios en el negocio como para que internacionalicen el beneficio de tomar decisiones de inversión prudentes que preserven su capital. Además, busca que, en caso de ocurrir pérdidas inesperadas, el banco mantenga su capacidad de cumplir con sus acreedores y/o depositantes.

Pero una buena regulación es de escasa utilidad si no es acompañada de una adecuada supervisión. Dado que la regulación prudencial impone costos a los intermediarios financieros, en ausencia de una correcta supervisión, estos pueden estar tentados a eludirla. Tal supervisión consiste típicamente en requerimientos de información estandarizada y la verificación en terreno del cumplimiento regulatorio en aspectos contables y de gestión, entre otros ingredientes. Finalmente, un marco de sanciones adecuadas señala al mercado, previniendo que acciones socialmente indeseables se repitan.

La solidez actual de la industria bancaria en Chile es destacada por diversos estudios. Por ejemplo, de acuerdo al ranking 2015 de la publicación internacional Global Finance, los cuatro bancos más seguros de América Latina son chilenos¹. Por su parte, el World Economic Forum ubicó al sistema bancario chileno como el sexto más seguro en 2015, entre los

1 World's Safest Banks 2015, Global Finance, noviembre 2015, <https://www.gfmag.com/magazine/november-2015/top-50-safest-global-banks-2015?page=3>

34 países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)². Algunos indicadores lo ilustran: el índice de adecuación de capital alcanzó en promedio un 13,2% a fines de 2014, muy por sobre el 8% exigido por la actual Ley General de Bancos (LGB); en tanto, la cartera vencida sólo representó un 2,1% de las colocaciones totales en el mismo período. Los índices de rentabilidad y liquidez también reflejan una industria robusta, con financiamiento estable, basado principalmente en depósitos, y capaz de enfrentar incluso choques severos, según las estimaciones realizadas por el Banco Central de Chile (BCCh) y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).

Sin embargo, por dos razones lo que ha servido hasta hoy para resguardar la estabilidad financiera podría no ser suficiente para asumir este desafío en el futuro. Primero, porque el mercado financiero en general, y el del crédito en particular, evolucionan con el ingreso per cápita. Durante los próximos años, mientras continuemos cerrando la brecha que nos separa del nivel de ingreso per cápita de los países desarrollados, surgirán nuevos retos, los que deben ser preventivamente asumidos desde la institucionalidad. Por ejemplo, si bien la regulación actual en Chile limita las actividades que la banca puede realizar, lo que explica que ésta sea principalmente comercial, ello también es resultado de su etapa de desarrollo.

Segundo, porque el mercado financiero es cada vez más globalizado y complejo. Hasta ahora, la regulación y supervisión bancarias, junto con el buen manejo de la política macroeconómica, han posibilitado el dinamismo y robusto comportamiento del sistema financiero chileno. Sin embargo, la actual LGB data de mediados de los años ochenta y se diseñó como respuesta a la crisis de la deuda de comienzos de esa década. Su única modificación posterior se realizó en 1997, para alinear la regulación nacional a

los estándares internacionales, al avanzar hacia Basilea I, aunque sólo considerando el riesgo de crédito al ponderar los activos³. La regulación internacional ha cambiado mucho desde entonces principalmente incorporando las lecciones aprendidas de la Gran Crisis Financiera internacional del 2008-2009.

De hecho, con ocasión de la reciente crisis financiera de 2008 y 2009 se revelaron diversas preocupaciones globales. Entre ellas, la evaluación inadecuada de los riesgos de liquidez, contraparte y sistémicos; las dificultades para resolver ordenadamente bancos en problemas, y sin altos costos para los contribuyentes; y la eventual incoherencia entre los incentivos privados y agregados en las clasificadoras de riesgo.

Si bien el marco legal vigente en Chile contiene desde hace algún tiempo límites de endeudamiento y de liquidez incluso más estrictos que los que existían en los países desarrollados en el momento en que los adoptamos, durante los últimos años la regulación y supervisión bancaria mundial han incorporado otros avances importantes que nuestra ley hoy no considera. En particular, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CBSB) ha continuado unificando criterios en torno a temas de solvencia y liquidez de los bancos, avanzando desde los estándares de Basilea I a Basilea II, en 2004 y a Basilea III, en 2010. Por su parte, se han creado nuevos mecanismos de resolución bancaria tendientes a minimizar el riesgo moral y preservar la estabilidad del sistema financiero. Por último, se ha entendido que el éxito de la regulación y supervisión bancaria dependerá de una autoridad regulatoria técnicamente idónea e independiente, tanto en términos operativos como presupuestarios.

Pero la actual estructura de la LGB no ha permitido adoptar estas recomendaciones del CBSB ni fortalecer el gobierno corporativo de la SBIF, por lo que se ha ido generando una brecha con la regulación bancaria internacional. Este rezago implica riesgos

2 Global Competitiveness Report 2014-2015, World Economic Forum, octubre 2015, http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf

3 En 2001 la SBIF adoptó normativamente un modelo supervisor basado en riesgos.

para el sistema bancario, y por lo mismo, para nuestra economía. El primero de estos riesgos se refiere a la posibilidad de arbitraje regulatorio, tanto entre países como al interior del nuestro, entre bancos extranjeros y locales, lo que podría fomentar la generación de burbujas crediticias en nuestro sistema financiero.

El segundo riesgo se refiere a la pérdida de competitividad de nuestro sistema financiero con respecto a los otros países. No contar con una regulación en línea con los estándares internacionales puede impedir el desarrollo por parte de nuestros bancos de numerosos negocios en el resto del mundo. Al mismo tiempo, el no ser reconocido como un país que adhiere a los estándares internacionales se traduce en un aumento en los costos de ciertas operaciones que va en desmedro del desarrollo de nuestro mercado de capitales, y también de las empresas no bancarias.

Estas brechas regulatorias en relación a las mejores prácticas internacionales han sido resaltadas por los organismos internacionales. Por ejemplo, en el Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP, por su sigla en inglés) 2011 del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial se plantearon, entre otros desafíos para la legislación bancaria, la necesidad de avanzar hacia los estándares de capital de Basilea II/III, modernizar el gobierno corporativo de la SBIF, perfeccionar el mecanismo de resolución para bancos en problemas y fortalecer la supervisión consolidada⁴. La función supervisora, aunque ha podido avanzar con mayor flexibilidad adecuándose a los estándares globales, también continúa rezagada, principalmente porque no puede funcionar aisladamente del marco regulatorio. Así, Chile no cumple hoy con lo que se conoce como el Pilar 2 de Basilea II, pues el supervisor no tiene atribuciones para exigir capital de acuerdo al perfil de riesgo implícito en el modelo de negocios de un banco.

En este contexto, el gobierno decidió perfeccionar la actual LGB, con el doble desafío de mantener la resiliencia mostrada hasta ahora por el sistema bancario chileno y actualizarlo a los nuevos estándares internacionales, para así poder enfrentar de mejor forma los riesgos futuros. Se busca adoptar los estándares de Basilea III en materia de requerimientos de capital y gestión de riesgos por parte de los bancos, fortalecer el gobierno corporativo de la SBIF y revisar la legislación de resolución bancaria.

Hay buenas razones para asumir este desafío ahora. En primer lugar, esto permitiría equiparar nuestra regulación al proceso actual de modernización regulatoria bancaria internacional liderado por el CBSB, el cual tiene como fecha para la adopción plena de los estándares de Basilea III a comienzos de 2019. Segundo, dado que el sistema bancario hoy es solvente, éste podría ser perfeccionado sin la necesidad de un cambio refundacional, y mediante una implementación gradual, de modo que los costos de la mayor regulación sean asumidos por la sociedad sin encarecer indebidamente la intermediación. En tercer lugar, la tendencia reciente de bancos chilenos a internacionalizarse los obliga crecientemente a adoptar estas exigencias normativas en otros países. Por último, permitiría a los bancos locales acceder a financiamiento más barato, dado que los bancos de jurisdicciones que no están comprometidas con Basilea III enfrentan costos de fondeo más altos. Por lo tanto, la reforma se justifica por razones de política pública –estabilidad financiera– y de mercado –costos de financiamiento y posibilidades de internacionalizarse competitivamente.

Una reforma estructural a la LGB, si bien es necesaria para continuar profundizando la contribución de la industria bancaria al desarrollo de la economía chilena, representa también un desafío mayor, tanto en términos de su diseño como de su posterior implementación. Las autoridades económicas, así como los actores de la industria, tienen una tarea importante por delante. En el caso de la política pública, por ejemplo, el cambio regulatorio debe prever

4 “Chile: Financial System Stability Assessment”. IMF Country Report No. 11/261, FMI y Banco Mundial, agosto de 2011. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11261.pdf>

el mayor costo que impondrá a los bancos, el que si no puede ser asumido por las instituciones más pequeñas, generará concentración y atentará contra la competencia en el sector. Además, puede promover el desplazamiento de la actividad crediticia hacia sectores y productos laxamente regulados, debilitando el objetivo buscado por la nueva regulación. Una adecuada reforma debe evitar que estos eventuales costos al sistema se materialicen.

Finalmente, y aunque el contenido específico de la reforma puede estar sujeto a un natural debate técnico, hay consenso internacional con respecto a los elementos principales que una institucionalidad regulatoria bancaria requiere para resguardar eficazmente la estabilidad financiera, y de la necesidad de diseñarlos en el contexto institucional del país en el que se aplicarán. Por ello, en el caso de nuestro país, y dada la fortaleza de la industria bancaria y la realidad legal-económica vigente, la reforma a la LGB debiera sustentarse en cinco criterios orientadores:

- **Estabilidad:** La reforma, si bien debe ser profunda, debe construirse manteniendo la estructura legal actual y los pilares institucionales vigentes, como es, por ejemplo, la Ley Orgánica Constitucional del BCCh. Debe ser una reforma que perfeccione lo que existe, esto es, un sistema regulatorio que ha funcionado bien, para enfrentar los nuevos desafíos que deparará el futuro.
- **Gradualidad:** La reforma debe implementarse en forma gradual, para avanzar hacia definiciones más exigentes, sin efectos significativos en los costos de intermediación financiera. En el caso de Basilea III, por ejemplo, la aplicación en régimen ocurrirá globalmente a comienzos de 2019, después de un periodo de seis años de implementación.
- **Adaptabilidad:** En línea con la recomendación de Basilea, que sugiere principios rectores promoviendo su diseño en el contexto insti-

tucional en que se apliquen, la reforma debe diseñarse e implementarse considerando las características del mercado chileno y su marco regulatorio y legal.

- **Flexibilidad:** Basilea recomienda definir los aspectos generales en la Ley, dejando los detalles de su aplicación en la norma. Esto es coherente con un marco institucional mundial dinámico, es decir, uno que está siendo definido en el tiempo, y con mercados y modelos de negocios en continuo desarrollo. De hecho, se acaba de anunciar la publicación a fin de año de tres estudios que complementarán los criterios actuales para medir los riesgos de crédito y operacional, en lo que sería el inicio de un futuro marco de principios conocido como Basilea IV. Por lo tanto, la adopción del marco de Basilea, incluso si se acogiera en su totalidad, debe permitir que a futuro continúe ajustándose a medida que se consolida en el resto del mundo.
- **Coordinación:** Algunas de las materias consideradas por este marco regulatorio afectan tanto el mandato de la SBIF como el del BCCh, pues ambas instituciones comparten un objetivo explícito de velar por la estabilidad financiera. Por ejemplo, el BCCh participa del proceso de resolución bancaria proveyendo fondos para el pago de depósitos vista y demanda informes sobre propuestas de liquidación. Por ello, ambas autoridades deben mantener una fluida comunicación. Lo mismo debe ocurrir al interior de otras instancias de coordinación institucional, como es el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), en el que participan, además, el Ministerio de Hacienda, la Superintendencia de Valores y Seguros, y la Superintendencia de Pensiones.

En este contexto, el Ministerio de Hacienda convocó a un grupo transversal de expertos en regulación y desarrollo bancarios, para analizar los aspectos de la LGB que deberían reforzarse o modificarse de manera de contar con un marco regulatorio moderno y eficiente. En particular, dicho análisis se centró en los

requerimientos de capital propuestos por Basilea III, el gobierno corporativo del regulador y el esquema de resolución bancaria.

Este documento recoge el análisis y propuestas realizado por este Grupo de Trabajo (GdT) convocado por la autoridad. En lo que sigue se incluyen dos capítulos adicionales. El próximo capítulo presenta las propuestas de política; finalmente, el tercer capítulo detalla el diagnóstico y propuestas específicas para las tres materias que incluiría la reforma del gobierno, esto es, Basilea III, gobierno corporativo de la SBIF y resolución bancaria, y menciona otros asuntos que sería conveniente tratar con prontitud en una reforma integral a la industria bancaria, aun cuando estos no sean atendidos con ocasión de esta reforma particular. Específicamente, se plantea la necesidad de avanzar en la regulación de conglomerados bancarios, terminar de legislar el proyecto de información consolidada actualmente en el Congreso y, por último, facultar a la SBIF para ampliar el perímetro regulatorio de otras actividades de intermediación crediticia que representen riesgos sistémicos. Estos tres temas cruzan y se relacionan con los tres pilares propuestos por la autoridad para la actual reforma, condicionando los beneficios que ella podría tener para la estabilidad financiera en el largo plazo.

El GdT estuvo compuesto por:

- Raphael Bergoeing (Presidente): Ingeniero comercial de la Universidad de Chile, PhD en economía de la Universidad de Minnesota. Investigador del Centro de Estudios Públicos, Profesor Asociado del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y vicepresidente de la Comisión Nacional de Productividad. Fue superintendente de Bancos e Instituciones Financieras entre 2012 y 2014.
- Vittorio Corbo: Ingeniero comercial de la Universidad de Chile, PhD en economía del MIT. Investigador Asociado del Centro de Estudios Públicos, miembro del Grupo Consultivo sobre Políticas Monetarias y Cambiarias del Fondo Monetario Internacional, presidente del Directorio de Banco Santander Chile, director del Grupo Santander México, de CCU, y de Seguros de Vida SURA-Chile. Fue Presidente del Banco Central de Chile entre 2003 y 2007.
- Kevin Cowan: Ingeniero comercial de la Universidad Católica de Chile, PhD en economía del MIT. Director Ejecutivo por Chile y Ecuador ante la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y Director Ejecutivo alterno por Chile y Perú en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fue Director de la División de Política Financiera del Banco Central de Chile entre 2007 y 2014.
- Christian Larraín: Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile, con estudios de doctorado en Economía de la Universidad Católica de Lovaina La-Nueva. Miembro del Consejo Directivo del Comité SEP. Es consultor internacional del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional y fue Coordinador de Finanzas Internacionales del Ministerio de Hacienda y asesor del superintendente de Bancos.
- Carlos Martabit: Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Es Gerente General de Finanzas de BancoEstado; supervisa a la sucursal de BancoEstado en Nueva York y ejerce la presidencia del Directorio de BancoEstado Corredores de Seguros. Fue Presidente del Comité de Finanzas de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, además de profesor de microeconomía en el Programa de Escolatina de la Universidad de Chile.
- José Manuel Mena: Ingeniero Civil Industrial, Magíster en Ingeniería Industrial, mención Ingeniería Económica de la Universidad de Chile. Actualmente es Contralor de CorpBanca. Fue Presidente del GRULAC (Grupo Regional para Latinoamérica y el Caribe del Instituto Mundial de Cajas de Ahorro) y Gerente General Ejecutivo de BancoEstado entre 1995 y 2007.

- Diego Peralta: Abogado de la Universidad de Chile. Socio del Estudio Carey y Cía. Fue fiscal de Citicorp y Citibank Chile, miembro del Comité Consultivo de Mercado de Capitales, y miembro del Comité Legal de la Asociación de Bancos.

El GdT contó con el apoyo de una Secretaría Técnica conformada por profesionales del Ministerio de Hacienda, donde Bernardita Piedrabuena, Coordinadora de Mercado de Capitales y Finanzas Internacionales del Ministerio de Hacienda, ejerció como Secretaria Ejecutiva, y estuvo integrada por Camila Astorga, George Lambeth, Francisca Lyon y Bernardita Palacios.

Por su parte, asistieron como invitados permanentes representantes de la SBIF y del BCCh. En representación de la primera institución, participaron el superintendente Eric Parrado, el intendente de supervisión Jorge Cayazzo, el intendente de regulación Luis Figueroa, el director jurídico Andrés Prieto y la jefa de estudios Nancy Silva. En representación del Banco Central de Chile participaron el gerente de la División de Política Financiera Claudio Raddatz, el fiscal Juan Pablo Araya y el gerente de infraestructura y regulación financiera Gabriel Aparici.

El GdT sesionó durante un mes y medio, entre octubre y noviembre de 2015. Se realizaron sesiones ampliadas una o dos veces por semanas, a las que asistieron todos los integrantes del grupo. A su vez, se formaron tres subcomités temáticos, uno sobre capital y gestión de riesgos en Basilea III, coordinado por Kevin Cowan; otro para analizar y perfeccionar el gobierno corporativo de la SBIF, coordinado por Christian Larraín; y un tercero sobre resolución bancaria, coordinado por Diego Peralta. Estos grupos temáticos realizaron reuniones semanales adicionales a las ampliadas.

El GdT invitó a exponer a diversas personas, cuyas visiones estimó relevantes de acuerdo a los objetivos planteados. El listado de expositores estuvo integrado por representantes de la industria, ex autoridades de la SBIF y del BCCh, así como académicos y exper-

tos legales y financieros. Los expositores externos, en el orden cronológico con que presentaron, fueron los siguientes:

- Gustavo Arriagada, Economista, director de Corpbanca, ex superintendente de Bancos e Instituciones Financieras.
- Enrique Marshall, Economista, vicepresidente de BancoEstado, ex vicepresidente del Banco Central de Chile.
- Miguel Ángel Nacrur, abogado, ex fiscal del BCCh y de la SBIF.
- Diego Pardow, abogado, director del área Regulación Económica en FerradaNehme, profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile.
- Günther Held, economista, ex director de Estudios de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.
- Segismundo Schulín-Zeuthen, presidente de la Asociación de Bancos.
- Renato Peñafiel, gerente general del Grupo Security.
- Alejandro Rubilar, director ejecutivo J.P. Morgan Chase Bank en Chile.
- Rodrigo Silva, presidente de la Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito, Gerente General de Coopeuch.
- Rodrigo Quintana, abogado, socio de Bofill, Mir & Álvarez Jana.
- Octavio Bofill, abogado, socio de Bofill, Mir & Álvarez Jana.
- Fernando Vargas, director general Asociado de Supervisión Bancaria en el Banco de España.
- Augusto de la Torre, economista jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.
- Alfonso García, líder Sector Financiero, Banco Mundial.
- Arturo Fermandois, abogado, Fermandois & Cía.

Adicionalmente, el GdT recibió contribuciones por escrito de la Asociación de Funcionarios de la SBIF y del Banco Internacional.

II. Propuestas específicas

En el marco de la reforma a la LGB anunciada por el Ejecutivo, se hacen recomendaciones sobre requerimientos de capital, gobierno corporativo de la SBIF, mecanismos de resolución bancaria, supervisión e información consolidadas y banca en la sombra.

1. Requerimientos de capital

Durante los últimos años, la regulación bancaria internacional en materia de requerimiento de capital y gestión de riesgos ha incorporado exigencias de más y mejor capital, consideraciones sistémicas y del tipo de negocio realizado por la industria. Al respecto, el GdT propone lo siguiente:

- Se considera necesario cerrar las brechas existentes entre la LGB y los estándares de capital que Basilea III establece en su Pilar 1. Ello implica, en primer lugar, fijar en la futura LGB un requisito de Capital Básico de 4,5% de los activos ponderados por riesgo (APR). Se deberá, adicionalmente, incorporar en la futura LGB el concepto de Capital Adicional Tier 1, y requerir que el capital Tier 1 (Capital Básico y Capital Tier 1 Adicional) sea de al menos un 6% de los APR. El Capital Total, compuesto por la suma de Capital Tier 1 y Tier 2, deberá ser de 8% de los APR, con un máximo de 2% de los APR conformado por Capital Tier 2.
- La definición de Capital Adicional Tier 1 en la futura LGB deberá ser amplia, y basada en los criterios generales que establece Basilea III. La SBIF deberá definir mediante norma general el conjunto de instrumentos específicos --entre otros, bonos perpetuos, instrumentos híbridos y acciones preferentes-- que considere cumplan con este criterio.
- La nueva LGB deberá facultar a la SBIF para que determine, mediante norma de carácter general, las deducciones que deben hacerse del capital contable para llegar al Capital Básico regulatorio. El GdT considera que, para fijar dicha normativa, la SBIF debiera tomar en consideración los estándares que establece el CBSB para dichas deducciones, incluyendo, entre otros, el tratamiento del interés minoritario en instituciones financieras reguladas, cuyos activos estén plenamente incluidos en la consolidación.
- Debe ser facultad de la SBIF determinar los instrumentos elegibles para conformar el Capital Tier 2, incluyendo, al menos, la deuda subordinada y las provisiones voluntarias. La nueva legislación debiese mantener los límites existentes al interior del Capital Tier 2 en la LGB: un máximo de 50% del Capital Básico para los bonos subordinados y de un 1,25% de los APR para las provisiones voluntarias. La SBIF deberá actualizar su normativa de provisiones adicionales para asegurar consistencia con los componentes del Capital Tier 2.
- Existe poca claridad sobre la posibilidad de que se desarrolle un mercado nacional para algunos de los instrumentos que clasifican como Capital Adicional Tier 1, y sobre la factibilidad de su emisión por parte de los bancos de menor tamaño. Dado lo anterior, se hace necesario revisar las restricciones legales y normativas que pudiesen impedir que estos mercados se desarrollen en forma adecuada.
- La nueva LGB no debe detallar el cálculo de los cargos de capital por tipo de riesgo, sino que deberá listar los riesgos que debe cubrir el capital regulatorio requerido: riesgo de crédito, riesgo de mercado y riesgo operacional. La SBIF deberá quedar facultada para fijar mediante normas generales la metodología de cálculo de los cargos de capital para cada uno de estos riesgos.
- Con respecto al riesgo de crédito, el GdT estima necesario dejar explícito que la SBIF debiera

avanzar hacia los estándares que establece el CBSB para cargos de capital por riesgo de crédito, a menos que haya particularidades del negocio de crédito en Chile que justifiquen cargos mayores. El GdT también estima que la SBIF debiera avanzar en permitir la adopción de modelos de riesgo interno por parte de las instituciones financieras y en paralelo fortalecer su capacidad para evaluarlos. Finalmente, la nueva LGB debe dejar claro que la SBIF, vía normativa, puede modernizar el esquema vigente de mitigadores de cargos de capital. Entre los mitigadores que el GdT estima se deben evaluar están las garantías reales fuera de Chile, los fondos y sociedades de garantía, las garantías estatales y las entidades de contraparte central autorizadas dentro y fuera del país.

- Se debe perfeccionar el capítulo V de la LGB, a modo de facultar a la SBIF para que requiera de bancos específicos niveles de capital mayores a los mínimos regulatorios en relación a su modelo de negocios. Esta facultad, que corresponde a uno de los componentes del Pilar 2 de los principios de Basilea, le permitiría a la SBIF requerir capital para resguardar riesgos adicionales a los establecidos en el Pilar 1, o modelos de negocio que impliquen riesgos mayores a los considerados en dicho pilar.
- El GdT estima que la incorporación de este cargo de capital adicional, sumado a la posibilidad de avanzar hacia modelos internos para cargos de capital, y un tratamiento adecuado de los mitigadores de capital, debieran permitir que se desarrolle un sistema bancario diverso, con modelos de negocio heterogéneos.
- El colchón de conservación es una herramienta prudencial necesaria, y que constituye una parte integral de Basilea III. Dado lo anterior, el GdT considera que se deberá incorporar este colchón en la futura LGB.
- El GdT estima que la futura LGB debe perfeccionar los requisitos adicionales que la SBIF puede requerir a bancos sistémicos. Primero, se propo-

ne facultar a la SBIF para que defina, mediante norma general, los criterios que usará para identificar un banco sistémico. Además, la SBIF debe poder exigir cargos de capital básico adicionales de entre un 1% y un 3,5% de los APR a los bancos que cumplan dichos criterios.

- El GdT estima necesario mantener en la futura LGB la facultad de exigir una mayor reserva técnica y menores márgenes interbancarios a los bancos sistémicos. Además, el GdT considera importante mantener la facultad de la SBIF de rechazar por resolución fundada ciertas fusiones o adquisiciones bancarias que deriven en un banco sistémico, previo informe del BCCh, aprobado por la mayoría de los miembros de su Consejo en ejercicio.
- La futura LGB debiera incluir un “colchón anti-cíclico” (CA). Este colchón debiera constituirse con capital básico, y no superar el 2,5% de los APR. El GdT considera que este colchón es un complemento y no un sustituto a otros instrumentos regulatorios que pudieran usarse como herramientas macro-prudenciales, tales como las provisiones, el encaje bancario y las herramientas sectoriales, como el límite a las relaciones entre el valor del préstamo y el valor de la propiedad (loan to value ratio) en el caso de un crédito hipotecario.
- La futura LGB debiera dejar al BCCh la responsabilidad de definir la metodología para determinar el nivel del CA y de activar su uso, con informe previo no vinculante de la SBIF. La razón para delegar tanto la metodología como el gatillo al BCCh radica en su conocimiento del entorno macroeconómico, incluyendo el conjunto del sistema financiero. Cabe destacar que el CBSB no establece ninguna obligación de fijar un CA mayor a cero, pero sí plantea la importancia de establecer la metodología para activar dicho colchón.
- La LGB debe establecer que previo a fijar el porcentaje del CA en un valor distinto de cero, el

BCCh debe definir la metodología e informarla al mercado, con una evaluación de los impactos macroeconómicos y microeconómicos esperados, basados en datos de mercado con historia de ciclos económicos que lo respalden, así como también de la experiencia internacional sobre el tema. El GdT entiende, además, que durante el periodo de transición a los estándares de Basilea III el BCCh tomará en consideración los efectos que tendrán sobre la banca los mayores requisitos de capital al momento de evaluar la necesidad de activar el CA.

- Tanto el colchón de conservación como el CA gacillan restricciones al reparto de dividendos de los bancos. Se propone adoptar la propuesta del CBSB en esta materia, de tal manera que dichas restricciones sean mayores para aquellos bancos que enfrenten una mayor brecha entre su nivel de capital básico y el nivel requerido para cumplir con ambos colchones.
- La reforma bancaria no debiera modificar la razón de activos totales a capital que ya contempla la LGB. En su artículo 66, la LGB establece que el Capital Básico no debiera ser inferior al 3% de los activos bancarios totales.
- El GdT considera que en la medida que exista participación de la SBIF y el BCCh en ciertas decisiones, es importante precisar las responsabilidades de cada entidad. Todo ello, sin perjuicio de mantener una adecuada coordinación entre ambas instituciones para resguardar el buen funcionamiento del sistema bancario. En este sentido, la nueva LGB deberá señalar que la SBIF tendrá la facultad de establecer, mediante normativa general, los cargos de capital por riesgo de crédito, riesgo de mercado y riesgo operacional con informe previo no vinculante por parte del BCCh. La SBIF también quedará facultada para determinar, por norma general, los criterios para definir los bancos sistémicos y señalar cuáles bancos cumplen con estos criterios, ambos con informe previo favorable (vinculante) del BCCh. Por su parte, el BCCh deberá obtener

informe previo no vinculante de la SBIF para gacillar el CA.

- El GdT estima prudente un periodo de transición de seis años para la entrada en vigor de las razones de capital a APR requeridas para el Capital Básico y el colchón de conservación. Este periodo es igual al propuesto por el CBSB para Basilea III. No es necesario un periodo de transición para el Capital Total que ya está fijado en 8% en la LGB actual. Durante el periodo de transición se deberá rebajar gradualmente el Capital Tier 2 autorizado (desde 3,5% a 2%) a la vez que se aumenta el requisito de Capital Tier 1 adicional requerido (desde 0% a 1,5%).
- El GdT también recomienda un periodo de transición de seis años para la entrada en vigencia de los descuentos del Capital Básico.
- Se propone que los rangos normativos para cargo por “banco sistémico” y CA entren en vigencia de forma inmediata – dado que la SBIF y BCCh podrán incorporar la gradualidad necesaria dentro de la normativa y metodología respectivas. Se entiende, además, que el regulador tomará en consideración la posición de capital de los bancos individuales y del sistema al fijar estos cargos, para así minimizar sus efectos en el crédito de la economía.

2. Gobierno corporativo de la SBIF

Las mejores prácticas internacionales sugieren que los supervisores bancarios deben ser organismos independientes, tanto de los poderes del Estado como de la industria bancaria. Para ello, se requiere contar con independencia regulatoria, de supervisión, institucional y presupuestaria.

Además, se requerirá que la regulación continúe ajustándose en el futuro, a medida que se consolida en el resto del mundo. Esto exige traspasar a la norma materias específicas que hoy están en la Ley, tal como señala el capítulo anterior. Consecuentemen-

te, el gobierno corporativo de la SBIF debe avanzar de modo que le permita asumir adecuadamente sus mayores responsabilidades.

- Para fortalecer a la SBIF y lograr la independencia institucional, el GdT propone avanzar hacia un sistema de nombramiento de autoridades por plazo fijo, que supere al ciclo gubernamental, e introducir causales legales específicas para la remoción de las mismas. Respecto del cuerpo de gobierno, la propuesta es avanzar hacia un cuerpo colegiado de cinco miembros. Estas personas deben ser propuestas por el Ejecutivo y ratificadas por el Congreso. Específicamente, se propone que:
 - Tres miembros tengan dedicación exclusiva y dos miembros dedicación parcial.
 - El Presidente del Consejo, elegido por el Ejecutivo entre los miembros con dedicación exclusiva del Consejo, tenga plenos poderes en el campo de la supervisión.
 - El Consejo se dedique a temas de alcance estratégico, especialmente de tipo normativo, sancionatorio y de definición de políticas.
 - Los miembros del Consejo tengan alto estándar profesional, elevada experiencia, y remuneraciones acordes con la importancia de sus funciones y las condiciones de mercado.
- Para garantizar la independencia presupuestaria de la SBIF, el GdT recomienda que se mantenga el sistema de financiamiento con cargo a las instituciones fiscalizadas, en línea con lo vigente en la mayoría de los países avanzados y así independizándolo de los ingresos de la nación. Además, se propone un alza de recursos por una vez para que la SBIF cuente con el personal técnico en planta necesario para asumir sus tareas actuales. Finalmente, para asumir nuevos desafíos regulatorios, como es lo que demanda Basilea III, y asegurar la sustentabilidad adecua-

da de recursos durante el ciclo económico, se propone que cada año el regulador disponga de un margen de libre disposición por hasta 5% real adicional sobre su presupuesto del año previo. En el caso que la SBIF requiera un aumento superior al 5%, su propuesta presupuestaria debe ser revisada por un comité independiente de ex autoridades financieras, las que deberán emitir una recomendación fundada que apruebe o rechace la propuesta, a consideración del ministro de Hacienda, que tendrá la última palabra.

- Para lograr la independencia regulatoria, el GdT propone dar facultades amplias a la SBIF en materia de definición de estándares de adecuación de capital, en línea con la sección II.1 de este documento.
- Para lograr independencia supervisora, el GdT propone revisar la dotación en planta, así como las brechas salariales del personal en aquellos ámbitos donde no son competitivos, con miras a reducir la elevada rotación de personal. También es necesario extender la protección legal a todo el personal de la SBIF, incluidos administrador provisional e interventor.
- Finalmente, dado que la independencia va de la mano con responsabilidad y rendición de cuentas, se debe incorporar en la ley un sistema de cuenta pública de la SBIF, y la consulta pública obligatoria de las normas, con excepción de casos calificados. Además, la ley debe establecer que las metodologías y documentación de respaldo asociados sean públicas.

3. Resolución bancaria

El proceso de resolución bancaria (RB) involucra tres esquemas separados: regularización temprana, resolución y liquidación. Al respecto, el GdT propone los siguientes cambios en regularización temprana, que se gatillarían cuando un banco “enfrente hechos que afectan su situación financiera”:

- Se deben perfeccionar las variables que gatillen la regularización temprana. A la lista de situaciones descrita en el Artículo 118 de la LGB deberían agregarse problemas de liquidez (incluyendo incumplimiento de las normas del BCCh) o la existencia de factores que hagan previsible que la empresa no pueda cumplir con las normas relevantes de liquidez o solvencia.
- Perfeccionar las herramientas existentes de regularización temprana, incluyendo el que la SBIF pueda exigir que un banco desarrolle y ejecute un plan de regularización.
- Dar facultades a la SBIF para solicitar la remoción de personal gerencial del banco en problemas si fuera necesario.
- Modificar los gatillos del convenio de acreedores para que forme parte de la regularización temprana.

En lo que concierne a resolución bancaria, el GdT plantea las siguientes opciones, que se gatillarían cuando un banco presente problemas de solvencia (Artículo 122 de la LGB).

- Incorporar la regla del menor costo como base para que la SBIF decida entre los distintos mecanismos de resolución. La “regla del menor costo” determina que en los procesos de RB se debe optar por la alternativa menos costosa para el fisco en la medida que, como mínimo, se honre la totalidad de los depósitos garantizados y con seguro estatal.
- Conceder a la SBIF el poder para castigar el capital como parte de la reestructuración.
- Proveer a la SBIF de la facultad de realizar transferencias de activos y pasivos como instrumento de RB previo a la liquidación forzosa, con consulta no vinculante al BCCh. La legislación debería incluir, entre las alternativas de RB, que la SBIF pueda transferir a otro banco solvente, todos o parte de los pasivos (esencialmente laborales y depósitos garantizados) y los activos

del banco en problemas. Se requiere, para ello, que haya una clara diferenciación de privilegio de cobro entre los distintos tipos de pasivos, dándole prioridad a los pasivos laborales y los depósitos garantizados y con seguro estatal, de modo de permitir su transferencia parcial, en caso de insuficiencia de los activos. También la autoridad debe poder diferenciar entre los depósitos por modalidad y/o montos.

- Como complemento a las transferencias de activos y pasivos, crear la figura del banco puente. En esta figura los activos y pasivos del banco inviable son traspasados a un vehículo especialmente creado y administrado por la SBIF. La SBIF debe considerar esta alternativa de resolución siempre y cuando sea ésta la alternativa menos costosa y que, como mínimo, se honre la totalidad de los depósitos garantizados. Se mantienen las operaciones del banco puente administrado por las autoridades de RB hasta tanto se encuentre un comprador.
- Crear un mecanismo de financiamiento público acotado, que facilite la figura de transferencia de activos y pasivos. Este mecanismo reemplazaría los fondos de garantías públicos o privados existentes en otras jurisdicciones. El mecanismo debiese autorizar al ministro de Hacienda, a solicitud de la SBIF y previo informe favorable (vinculante) del BCCh, de aportar recursos fiscales por hasta el monto de las garantías y seguros estatales comprometidos en un proceso de resolución.
- El principio para su activación debe ser el de menor costo – entre tener que honrar las garantías o hacer el aporte. El mecanismo de financiamiento debe ser lo más flexible posible, posibilitando formas de financiamiento y garantías. En caso de que una resolución involucre recursos fiscales, la SBIF debe buscar formas de que dicho gasto se recupere.
- Eliminar las prohibiciones legales para que el Estado pueda capitalizar un banco o comprar

cartera en casos excepcionales. Introducir criterios estrictos para que esta figura sea aprobada, y con autorización del Presidente de la República, con recomendación del ministro de Hacienda, previo informe favorable de la SBIF en conjunto con el BCCh. Esta facultad sólo debiera gatillarse cuando se estime que se han agotado las opciones de resolución y que la liquidación del banco generaría un grave riesgo de inestabilidad sistémica. Se deben incorporar mecanismos de recuperación de los recursos públicos.

- Aumentar el monto de la cobertura del seguro estatal de los depósitos a plazo de personas naturales y analizar la conveniencia de cubrir el 100% del monto asegurado. El GdT propone que dicho seguro estatal se eleve al menos a una vez el PIB per cápita – razón similar a la cobertura existente cuando dictó la LGB a mediados de los años 80. Esto elevaría el seguro a cerca de UF 400.
- Generar un esquema de protección legal expresamente contemplado en la legislación para quienes lleven adelante los procesos de RB. Los funcionarios involucrados en la implementación de la RB deberían tener un nivel de protección legal adecuado contra acciones civiles y/o penales.
- Considerar la conveniencia de fijar un plazo al BCCh para que se pronuncie sobre la propuesta de RB de la SBIF. Se debería considerar la posibilidad y analizar la conveniencia de prever un plazo máximo para que el BCCh entregue su opinión desde que el superintendente propone la resolución de un banco. Este plazo debería ser corto, dada la naturaleza de los procesos de RB.
- Contemplar que aquellos contratos que, no siendo depósitos o créditos, conllevan también un activo o un pasivo para los bancos, como los contratos de derivados, los pactos de retrocompra, swaps y otros, deben tratarse en la misma forma que los demás activos y/o pasivos en los procesos de resolución.
- Establecer, como en la Ley de Insolvencia, que la entrada a un proceso de resolución no debiese

por sí mismo gatillar derechos de aceleración o terminación temprana de contratos financieros, caso en el cual, la autoridad de resolución debiese poder imponer un stay transitorio (sujeto a restricciones).

- Adicionalmente, el GdT sugiere que se mantenga el tratamiento segregado de la cartera de créditos hipotecarios, en los términos de las normas vigentes de la LGB.
- Finalmente, el GdT sugiere que, una vez aprobada la reforma a la LGB, la SBIF dicte una “Guía de resolución” que explicita las pautas de conducta esperada en los distintos eventos que puedan presentarse.

4. Temas adicionales

Además, el GdT considera necesario avanzar hacia un sistema de supervisión y regulación consolidado, eventualmente en un proyecto de ley paralelo a la reforma analizada en este informe. Al respecto, se recomienda:

- Que los grupos financieros y el criterio para definir el supervisor líder responsable estén definidos en la ley.
- Que la autoridad responsable cuente con las facultades para regular y fiscalizar a la empresa controladora; separar al grupo financiero del resto; establecer requerimientos patrimoniales, de liquidez y gobierno corporativo, y supervisar a todas las empresas del grupo financiero.

Hay instituciones que son intermediarias crediticias sin ser bancos, y que son reguladas y supervisadas más laxamente que ellos; y hay intermediarios financieros que, pese a no captar recursos del público en un sentido genérico, tienen potencial efecto sistémico en caso de problemas. Al respecto, el GdT propone:

- Estudiar una modificación a la LGB, con miras a dar facultades al CEF para ampliar el perímetro regulatorio de la SBIF a cualquier otra institución de intermediación crediticia, sea banco o

no, que a juicio de dicha autoridad represente riesgos de inestabilidad sistémica, para que sea objeto de su supervisión. Esta ampliación del perímetro regulatorio debería permitir a la SBIF, en una primera etapa, acceder a la información requerida en forma sistemática, de manera de poder hacer un seguimiento permanente acerca de los riesgos de dichas entidades, y determinar, caso a caso, cuándo se justifica una supervisión más profunda. En una segunda etapa habrá que definir, en línea con los avances de la regulación internacional en estas materias, si se justifica o no que estas instituciones sean incorporadas al perímetro regulatorio y supervisor de la SBIF en plenitud, más allá de las atribuciones para solicitar información, de manera de poder supervisarlas bajo un marco de riesgo de gestión, solvencia y liquidez. Estas definiciones pueden ser adoptadas en el CEF, previa propuesta de la SBIF.

- En el caso particular de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) con un capital superior a las UF 400 mil, se recomienda que sean supervisadas plena y exclusivamente por la SBIF. Esto implica que, a las atribuciones actuales de la SBIF, se agregaría la de supervisar su gobierno corporativo. Además, se debería crear un proceso de licenciamiento de las CAC que permita a la SBIF solicitar información a las CAC con capital menor a las UF 400 mil y, si lo considera necesario, determinar un plan de cuentas con requerimiento de auditoría externa por parte de auditores registrados en la SBIF.
- Este tipo de criterio podría replicarse para la regulación y supervisión de otras instituciones financieras que hacen intermediación crediticia, y que el CEF determine en su momento puedan tener un potencial efecto sistémico, como las Cajas de Compensación u otros.
- Para mejorar la información pública sobre deudores, promoviendo la inclusión financiera y la sana competencia, se debe terminar de legislar el proyecto de ley que crea el Sistema de Obliga-

ciones Económicas (SOE), ingresado al Congreso durante 2008. En la discusión de este proyecto es importante alcanzar un equilibrio entre la protección de los datos personales y el acceso de las instituciones financieras a datos actualizados, veraces y comprensivos a la hora de otorgar créditos. Asimismo, es necesario contar con adecuadas bases históricas que permitan calibrar correctamente los modelos de riesgos de las instituciones financieras.

III. Reforma a la Ley General de Bancos

En esta sección se analizan detalladamente los aspectos de la LGB que deberían reforzarse o modificarse para efectos de contar con un marco regulatorio moderno y eficiente. En el contexto de la reforma anunciada por el Ejecutivo, se analizan los requerimientos de capital propuestos por Basilea III, el gobierno corporativo del regulador y el esquema de resolución bancaria. Además, se plantean otros desafíos regulatorios relevantes para que, una reforma que incluya estos temas optimice su contribución a la estabilidad financiera. En particular, se discute la necesidad de avanzar hacia un modelo regulador y supervisor consolidado y el rol de los intermediarios de crédito en un contexto normativo alineado con los principios básicos globalmente aceptados.

1. Requerimientos de capital

Una de las principales lecciones de la reciente crisis financiera global, fue la insuficiencia en los niveles de capital de muchos bancos para absorber los niveles de riesgo que enfrentaban⁵. Motivado por lo anterior, a partir del año 2008 el CBSB, acompañado por el G20 y el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por

⁵ Para una discusión comprehensiva de las causas de la crisis y propuestas de mitigación, ver los informes de Turner, P. (2009), "The Turner Review: A Regulatory Response to the Global Banking Crisis", Financial Services Authority y Larosiere, J. (2009), "The High Level Group on Financial Supervision in the EU", European Commission, 2009.

sus siglas en inglés), ha llevado a cabo una extensa revisión de los estándares globales para capitalización bancaria. Esta agenda ha abordado tanto los cargos de capital por riesgos como el nivel y composición del capital requeridos para enfrentar dichos riesgos.

La banca chilena cuenta con un nivel razonable de capital. En la actualidad, dichos niveles de capital llegan en un promedio a 13,2% de los APR superando significativamente el mínimo de 8% que exige la regulación chilena. Por otra parte, los ejercicios de tensión que realiza y reporta el BCCh en sus Informes de Estabilidad Financiera así como los realizados por el FMI y el Banco Mundial sugieren que dichos niveles de capital le permitirían absorber eventos macroeconómicos bastante adversos – tanto de descensos en la actividad económica como de alzas de tasas. No obstante lo anterior, y dado el incremento de los requerimientos de capital en diversos sistemas financieros, la banca chilena tiene niveles de capital que de acuerdo a las recomendaciones de Basilea son insuficientes y están por debajo varios países emergentes y desarrollados (figura III.1)⁶.

El año 2012 se publicó una revisión de los niveles de capital requeridos para los bancos, que recibió el nombre del Acuerdo de Basilea III⁷. Esta revisión llevó a incrementar los requisitos de capital, y a modificar la composición del mismo, dando mayor preponderancia al capital básico, compuesto por aportes de capital y utilidades retenidas. Con ello se tuvo por objetivo reforzar la capacidad de la banca de absorber pérdidas, deduciendo del capital activos que no tienen valor en el caso de que el banco sea liquidado, y de alinear incentivos, requiriendo un mayor compromiso financiero de los accionistas del banco. Basilea III también introduce el concepto de colchón de conservación (que ya mencionamos en el acápite II.1), requerimiento de capital que busca reducir la

FIGURA III.1

Niveles de Capital a nivel Mundial
(capital sobre activos ponderados por riesgo y activos, %)



Fuente: *Global Financial Stability Report*, abril de 2015. Datos año 2014. Se utilizaron promedios simples para estimar las razones a nivel regional.

prociclicidad que la regulación bancaria puede incorporar al otorgamiento del crédito.

El Acuerdo de Basilea III introduce dos cargos de capital macro-prudenciales. Uno de estos cargos (el requisito de capital adicional para bancos sistémicos) se fundamenta en la eventual toma de riesgo excesiva por parte de los bancos que juegan un rol relevante en el sistema financiero. Estos bancos pueden tomar riesgos en exceso, al no internalizar los riesgos que genera su accionar en el sistema, y/o anticipar una mayor probabilidad de rescate por parte de las autoridades en caso de que tengan problemas financieros. El segundo de estos cargos macro-prudenciales, el colchón anti-cíclico o CA (que ya mencionamos en el acápite II.1) reconoce que los bancos tienden a tomar niveles excesivos de riesgo en la fase expansiva de un ciclo económico, lo que puede a su vez amplificar dicho ciclo.

En lo que refiere a los cargos por capital, el año 2009 se publicó una revisión de los cargos de capital por riesgo de mercado y riesgo de contraparte. En ambos ámbitos, la crisis mostró la insuficiencia de los requerimientos existentes. Por otra parte, la incor-

6 "Chile: Financial System Stability Assessment". IMF Country Report No. 11/261, FMI y Banco Mundial, agosto de 2011. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11261.pdf>

7 "A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems - revised version", Basel III junio, 2011.

poración de una razón de activos totales a capital en Basilea III, también busca corregir eventuales deficiencias en los cargos de capital, al reintroducir un requerimiento que considera el valor contable de todos los activos, independiente de los modelos y metodología usados para calcular los cargos por riesgo asociados a dichos activos.

Finalmente, en la actualidad se encuentran en diversas etapas de desarrollo por parte del CBSB un conjunto de documentos que busca reforzar los cargos de capital por riesgo de crédito en la banca- incluyendo una revisión a los modelos estandarizados de capital y la introducción de un piso a los cargos de capital que resultan de los modelos internos⁸.

El resto de esta sección se divide en 3 subsecciones. En la primera, se discute la brecha entre los pilares 1 y 2 de los estándares de Basilea y la normativa chilena. La segunda detalla las propuestas para cerrar estas brechas. En una tercera se discute el calendario de implementación de los requerimientos propuestos.

III.1.1. NIVEL Y COMPOSICIÓN DEL CAPITAL REGULATORIO MÍNIMO PARA EL SISTEMA

III.1.1.1 Análisis de brechas respecto al Pilar 1 de Basilea III

Hay brechas entre los requisitos de capital que establece la LGB vigente y los estándares que establece el Comité de Basilea. Estas brechas han sido reconocidas en las evaluaciones detalladas que realiza el FMI y el Banco Mundial en sus Programas de Evaluación del Sector Financiero del 2011 y por el FMI en los últi-

mos informes del Artículo IV^{9,10}. Estas brechas caen en tres categorías: el tipo de riesgo que debe cubrir el capital regulatorio, los requerimientos de capital para cubrir dichos riesgos y las deducciones que se deben hacer del capital contable.

La LGB vigente no establece cargos de capital para todos los riesgos que enfrenta la banca. Los estándares de Basilea establecen que los bancos deben mantener capital suficiente para poder absorber riesgos de crédito, riesgos de mercado y riesgos operacionales. La LGB sólo establece cargos de capital por riesgo de crédito. El BCCh de Chile, ha establecido en su normativa límites al riesgo de mercado de la banca¹¹. Sin embargo, esta normativa no es un sustituto de un cargo de capital por riesgo de mercado, pues no reconoce que un banco puede manejar un mayor riesgo de mercado manteniendo un menor riesgo de crédito. No existe en el marco regulatorio chileno un cargo de capital por riesgo operacional.

En lo que concierne a riesgo de crédito, la LGB establece por ley los cargos que deberán aplicar para cada categoría de activos. Esta rigidez, no permite a la SBIF modificar los cargos de capital para incorporar los criterios que establece el CBSB en los modelos estandarizados (u otros que estime prudentes), ni permite a la SBIF autorizar el uso de modelos internos de riesgo. Por otra parte, la actual LGB no permite a la SBIF dar un adecuado tratamiento de los mitigadores de riesgo de crédito, en línea con las mejores prácticas internacionales.

Las razones que establece la LGB entre el capital de la banca y los APR difieren de los requisitos mínimos

8 Ingves, S. "Supporting sustainable growth: the role of safe and stable banking systems". Financial Stability Review, 2015, (19), 65-73.

9 "Chile: Financial System Stability Assessment". IMF Country Report No. 11/261, FMI y Banco Mundial, agosto de 2011. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11261.pdf>

10 "Chile 2011 Article IV Consultation". IMF Country Report No. 11/260, FMI, agosto de 2011 (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11260.pdf>), y "Chile 2014 Article IV ". IMF Country Report No. 14/218, FMI, julio de 2014 (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14218.pdf>).

11 Contenida en el Capítulo III.B.2.1 del Compendio de Normas Financieras del Banco Central de Chile.

que establece Basilea III. La tabla III.1 compara las razones de capital a APR establecidos en Basilea III y las razones contempladas en la LGB.

TABLA III. 1

Requisitos en la Ley General de Bancos y Basilea (capital sobre activos ponderados por riesgo, %)

	Basilea I	Basilea II	Basilea III	LGB Actual
Capital Tier 1	4,0	4,0	6,0	4,5
Capital Básico	4,0	2,0	4,5	4,5
Capital Tier 1 Adicional	-	2,0	1,5	
Capital Tier 2	4,0	4,0	2,0	3,5
Capital Regulatorio	8,0	8,0	8,0	8,0
Colchon de Conservación (CC)	-	-	2,5	-
Requerimiento Patrimonial	8,0	8,0	10,5	8,0
Colchón Anticíclico (CA)	-	-	hasta 2,5	-
Requisito Banco Sistémico	-	-	de 1 a 3,5	-

Fuente: BCBS y LGB.

Basilea III eleva los requisitos del Capital Tier 1. Este capital cumple el doble objetivo de alinear incentivos entre depositantes y accionistas, y de absorber pérdidas en caso de materializarse un riesgo. De esta manera, Basilea III sube el nivel de Tier 1 requerido desde 4% a 6% de los Activos Ponderados por Riesgo (APR), y además aumenta de 2% a 4,5% de los APR la fracción de capital que se debe enterar con Capital Básico (definido como los aportes de capital más utilidades retenidas). La LGB vigente es más cercana a Basilea III que Basilea II, dado sus altos requerimientos de Capital Básico. Sin embargo hay una brecha de 1,5% de los APR entre los requerimientos de la LGB y Basilea III en Capital Tier 1. Por otra parte, la LGB vigente no contempla la figura de Capital Adicional Tier 1.

El Capital Adicional Tier 1 corresponde a instrumentos con capacidad de absorción de pérdidas,

pero que se emiten a un menor costo que el Capital Básico y no involucran una dilución de control por parte de los accionistas existentes. Basilea III establece una serie de requisitos para considerar un instrumento como elegible para ser considerado en Tier 1¹². En términos generales estos deben ser instrumentos subordinados a todos los acreedores incluyendo la deuda subordinada. Deben ser además instrumentos perpetuos, con restricciones de prepago y que tienen cupones cuyo no pago no es criterio de default. Muchos de los instrumentos que podrían clasificar como Tier 1 no existen hoy en el mercado financiero nacional, ni han sido emitidos en el exterior por bancos chilenos. El Capital Adicional Tier 1 es un concepto que debe introducirse en la nueva LGB.

Basilea III establece un listado de deducciones al Capital Básico. Estas deducciones buscan restar del capital contable partidas de activos que no tienen valor cuando un Banco entre en un proceso de liquidación forzosa. De acuerdo a antecedentes entregados por la SBIF las principales deducciones aplicadas al caso chileno serían por concepto de good will e intangibles, seguidos por impuestos diferidos por concepto de provisiones (ver acápite III.1.3). En la actual LGB las deducciones al capital regulatorio se restan del Patrimonio Efectivo. Por otra parte, el listado de deducciones establecidas en la normativa de la SBIF difiere de las deducciones identificadas por el CBSB¹³.

El colchón de conservación que introduce Basilea III no existe en la LGB. Esa herramienta formaliza un mecanismo de conservación de capital, que se gata sin que el supervisor deba activar medidas de supervisión intrusivas. Por otra parte, la experiencia de la crisis subprime muestra que los bancos, en momentos de tensión financiera, pueden tratar de mantener sus dividendos en vez de aumentar su ca-

¹² Ver párrafo 51 y siguientes en CBSB 2011.

¹³ Ver párrafo 66 y siguientes en CBSB 2011.

pitalización por las señales que una reducción entrega al mercado¹⁴.

En concreto, el colchón de conservación introduce restricciones predefinidas al reparto de dividendos del banco mientras su nivel de capital total esté entre 8% y 10,5% de los APR. En los estándares de Basilea, estas restricciones aumentan conforme el capital se acerca al 8% de los APR. Si bien se ha argumentado que este mecanismo pudiese reducir el grado de prociclicidad de la banca es probable que los bancos apunten a nunca caer bajo el 10,5%, lo que reduciría en parte este efecto.

La LGB solo permite implementar parcialmente los cargos de capital macro-prudenciales que introduce Basilea III. El primero de estos cargos permite al supervisor imponer un cargo adicional de Capital Básico de entre 1% y 3,5% de los APR a bancos que se considera tienen un rol sistémico. Para definir un banco sistémico el CBSB establece 4 conceptos: tamaño, interconexión al resto de sistema financiero, el grado con el cual se pueden sustituir sus servicios en el sistema financiero y la complejidad de su modelo de negocios.

La LGB introduce parcialmente el concepto de banco sistémico en el artículo 35bis. En este artículo se le otorga a la SBIF (previo informe del BCCh aprobado por la mayoría de sus consejeros) la facultad de prohibir la fusión de dos bancos o la adquisición de uno por otro cuando se considera que el banco fusionado se transforma en sistémico. En caso de autorizar dicha fusión la SBIF está facultada para imponer un cargo de capital adicional de hasta 6% de los APR al banco fusionado, además de requerir mayores niveles de reserva técnica y/o menores niveles de préstamos interbancarios¹⁵. Sin embargo, la LGB acota el accionar de la SBIF en este ámbito en dos dimen-

siones. En primer lugar, estos requisitos adicionales sólo aplican en el caso de fusiones y adquisiciones, y no se pueden imponer ante el crecimiento orgánico de una institución. En segundo lugar, la LGB establece que las restricciones aquí mencionadas sólo pueden establecerse cuando un banco “alcance una participación significativa en el mercado” y por lo tanto no le permiten considerar las restantes dimensiones de banco sistémico que incorpora Basilea III y que han sido gatillados en crisis internacionales recientes.

La LGB no considera un cargo de capital anti-cíclico. En la última modificación de los estándares de Basilea se introdujo un cargo de capital básico por riesgo sistémico que varía en el tiempo en un rango de 0% a 2,5% de los APR¹⁶. Este colchón anti-cíclico (CA) es una extensión del colchón de conservación, limitando la distribución de dividendos mientras no se construya por completo. De esta manera cuando el CA se gatilla, las restricciones para repartir dividendos comienzan a aplicarse a niveles más elevados que las que requiere el cumplimiento del colchón de conservación. Basilea III establece que aumentos en este cargo deben anunciarse con hasta 12 meses de anticipación, mientras que en casos en que se decida reducir el nivel del CA, este debiese ocurrir instantáneamente.

El CBSB enfatiza que el principal rol del CA es construir una adecuada base de capital a modo de poder mantener un normal flujo de crédito en el periodo posterior a un ciclo expansivo de crédito. El que el colchón pueda desincentivar la formación de estos ciclos expansivos –al limitar o encarecer el otorgamiento del crédito bancario– es un beneficio adicional del mecanismo, pero no su principal objetivo. De esta manera, el CA no pretende ser una herramienta adicional a la tasa de interés para manejar los ciclos macroeconómicos y de precios de activos; sólo debiese gatillarse en aquellos ciclos de crédito donde se están incubando riesgos financieros sistémicos.

14 Rosengren, E.S., Dividend Policy and Capital Retention: A Systemic “First Response”, en “Rethinking Central Banking” Conference Washington, D.C., 10 de octubre de 2010.

15 Con el cargo adicional el patrimonio efectivo requerido puede subir de 8% hasta 14% de los APR.

16 Aunque esta es una herramienta que todavía es materia de análisis, tanto en términos de su operación como de sus efectos.

Además, el CA es un complemento y no un sustituto a otras variables regulatorias que pudiesen usarse como herramientas macro-prudenciales. Entre estas últimas destacan el encaje bancario y las herramientas sectoriales, como el límite a las relaciones entre el monto del préstamo y el valor de la propiedad (loan to value ratio) en el caso de los créditos hipotecarios.

Aunque el marco de provisiones existente en Chile puede reducir la prociclicidad del crédito bancario, no elimina la necesidad de contar con el CA. Este punto ha sido explícitamente reconocido por el CBSB al señalar que “Las medidas para mitigar la prociclicidad están diseñadas para complementarse mutuamente. Las iniciativas en materia de dotación de provisiones se centran en reforzar el sistema bancario frente a las pérdidas esperadas, mientras que las medidas de capital se orientan hacia las pérdidas inesperadas”¹⁷. Las interacciones perversas entre el crédito bancario y el sector de desarrollo inmobiliario en España, aún en la presencia de un mecanismo de provisiones anti-cíclicas, es un buen ejemplo de lo anterior.

Respecto a la implementación del CA, el CBSB plantea que el gatillo del aumento del colchón debiese ser el juicio del regulador respecto a una acumulación excesiva de riesgo. Este juicio puede usar, pero en ningún caso debiese limitarse, al indicador de crédito sobre el PIB. El CBSB recomienda que la entidad que gatille el CA incorpore el máximo de información macro económica y financiera a su análisis, y que el marco que gatille el CA sea conocido a priori. Consistente con este punto, en las evaluaciones de cumplimiento de Basilea III se busca evaluar dos dimensiones del CA: la existencia de un cuerpo legal que permita este cargo y que la autoridad responsable haya definido un marco para su implementación.

La mayoría de los países miembros del CBSB han

introducido el concepto de CA en su legislación y ya han avanzado en establecer un marco para gatillar el CA. La tabla III.2 resume el cumplimiento de los requisitos de Basilea III en lo que concierne al CA. En una muestra de 17 países que han incorporado al CA en su legislación (ver tabla III.3) todos adoptan el esquema de “guided discretion” propuesto por el CBSB, en el cual se combina la determinación de criterios establecidos ex-ante con una decisión final por parte del organismo responsable. En la mayoría de los casos, los criterios de acumulación de riesgo van más allá de la métrica de crédito/PIB. Hay diferencias entre países en la designación de la autoridad encargada de gatillar el CA – aunque en una mayoría de los países analizados el Banco Central lo gatilla.

TABLA III.2
Cumplimiento Normativo del Colchón Anti-Cíclico

Etapa del Reglamento del Colchón Anticíclico	
Publicado	En Proyecto
Bélgica	Argentina
Francia	Canadá
Alemania	China
Italia	Japón
Luxemburgo	Corea del Sur
Holanda	México
España	Rusia
Suecia	Arabia Saudita
Reino Unido	
Australia	
Brasil	
Hong Kong SAR	
India	
Indonesia	
Singapur	
Sudáfrica	
Suiza	
Turquía	
EE.UU.	

Fuente: BCBS, 2005

17 BCBS (2011), ya citado.

TABLA III.3

Implementación del Colchón Anti-Cíclico, Jurisdicciones Seleccionadas

	Autoridad Final que Gatilla CA				Jurisdicciones con CA>0
	Banco Central	Supervisor	CEF o Conjunto	Ministerio de Hacienda	
Bélgica	X				
Reino Unido	X				
Holanda	X				
Suiza	X				
Singapur	X				
España	X				
Italia	X				
Brasil	X				
Hong Kong SAR	X				X
India	X				
Australia		X			
Suecia		X			X
Alemania		X			
Francia			X		
Luxemburgo			X		
Dinamarca				X	
Noruega				X	X

Fuente: BCCh en base a legislaciones individuales.

III.1.2. ANÁLISIS DE BRECHAS RESPECTO AL PILAR 2 DE BASILEA

El Pilar 2 es un componente central del estándar de Basilea. El Pilar 2 de Basilea establece una serie de principios para una adecuada supervisión de la suficiencia de capital, guías en gestión de riesgo y accountability en la supervisión¹⁸. Este proceso de supervisión no sólo tiene como objetivo asegurar que la banca cumpla con los requisitos de capital establecidos en el Pilar 1, sino que también asegurar que la banca tenga implementados sistemas de manejo de riesgos adecuados. En particular, la banca debiese de-

sarrollar modelos de gestión y planificación de capital que están alineados con el perfil de riesgo del banco, su modelo de negocios y sus procesos de control.

Si bien la LGB otorga facultades a la SBIF para exigir una adecuada gestión de riesgos, ésta no faculta a la SBIF a exigir niveles específicos de capital por sobre los mínimos requeridos en el Pilar 1 (principio 3 del Pilar 2). La LGB, en su título V sobre gestión y solvencia, otorga amplias facultades a la SBIF para establecer requisitos de gestión de riesgos e incentiva la mantención de niveles de capital por sobre el mínimo regulatorio en forma genérica. Sin embargo, la LGB actual no permite a la SBIF solicitar a bancos individuales niveles de capital adicionales en función de su perfil de riesgo específico o por riesgos distintos de Pilar 1. Estos riesgos podrían incluir, en-

18 Ver párrafo 719 y siguientes en "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A Revised Framework. Comprehensive Version". CBSB, junio de 2006. <http://www.bis.org/publ/CBSB128.pdf>

tre otros, altas concentraciones sectoriales o exposición a un sector que se estima riesgoso, así como la exposición a riesgos de tasa en el libro de banca.

Ausente el principio 3 del Pilar 2, se corre el riesgo de que el supervisor limite el desarrollo de bancos con diversos perfiles de negocio (y riesgo). Si el supervisor carece de la facultad de exigir mayor capital, su enfoque de supervisión será uno de ajustar los riesgos de la banca, a modo de que los cargos mínimos del Pilar 1 de Basilea sean adecuados para cubrir sus riesgos. Además, una función esencial del Pilar 2 es permitir al supervisor requerir capital a bancos específicos cuando, frente a un escenario de tensión, su fortaleza patrimonial es insuficiente.

El principio 3 es un complemento y no un sustituto a las amplias facultades que tiene hoy en la LGB la SBIF para establecer provisiones. Las provisiones reflejan la pérdida esperada de un activo, el capital las pérdidas no esperadas. Por otra parte, este principio se encuentra estrechamente relacionado a los ejercicios de tensión impulsados por el supervisor, pues permite requerir capital adicional en caso de que el ejercicio arroje una debilidad de capital.

Cabe destacar, finalmente, que el Principio 3 del Pilar 2, sumado a la posibilidad discutida en la subsección previa de avanzar en forma prudente hacia modelos internos por riesgo de crédito y un tratamiento adecuado de los mitigadores de capital, son todas herramientas que permiten el desarrollo de un sistema bancario diverso, con modelos de negocio heterogéneos.

III.1.2.1 Propuestas

Se considera necesario cerrar las brechas existentes entre la LGB y los estándares de capital que Basilea III establece en su Pilar 1.

Ello implica, en primer lugar, fijar en la futura LGB un requisito de Capital Básico de 4,5% de los APR. Se deberá, adicionalmente, incorporar en la futura LGB

el concepto de Capital Adicional Tier 1, y requerir que el capital Tier 1 (Capital Básico y Capital Tier 1 Adicional) sea de al menos un 6% de los APR. El Capital Total – compuesto por la suma de Capital Tier 1 y Tier 2 deberá ser de 8% de los APR, con un máximo de 2% conformado por Capital Tier2.

La definición de Capital Adicional Tier 1 en la futura LGB deberá ser amplia, y basada en los criterios generales que establece Basilea III. La SBIF deberá definir mediante norma general el conjunto de instrumentos específicos --entre otros, bonos perpetuos, instrumentos híbridos y acciones preferentes-- que considere cumplan con este criterio.

La nueva LGB deberá facultar a la SBIF para que determine, mediante norma de carácter general, las deducciones que deben hacerse del capital contable para llegar al Capital Básico regulatorio. El GdT considera que, para fijar dicha normativa, la SBIF debiese tomar en consideración los estándares que establece el CBSB para dichas deducciones, incluyendo entre otros, el tratamiento del interés minoritario en instituciones financieras reguladas cuyos activos estén plenamente incluidos en la consolidación .

Debe ser facultad de la SBIF determinar los instrumentos elegibles para conformar el capital Tier 2, incluyendo al menos la deuda subordinada y las provisiones voluntarias. La nueva legislación debiese mantener los límites existentes al interior del capital Tier2 en la LGB: un máximo de 50% del Capital Básico para los bonos subordinados y de un 1,25% de los APR para las provisiones voluntarias. La SBIF deberá actualizar su normativa de provisiones adicionales para asegurar consistencia con los componentes del capital Tier2.

Existe poca claridad sobre la posibilidad de que se desarrolle un mercado nacional para algunos de los instrumentos que clasifican como Capital Adicional Tier 1, y sobre la factibilidad de su emisión por parte de los bancos de menor tamaño. Dado lo anterior se hace necesario revisar las restricciones legales y

normativas que pudiesen evitar que estos mercados evolucionen.

La nueva LGB no debe detallar el cálculo de los cargos de capital – sino que deberá listar los riesgos que debe cubrir el capital regulatorio: riesgo de crédito, riesgo de mercado y riesgo operacional. La SBIF deberá quedar facultada para fijar mediante normas generales la metodología de cálculo de los cargos de capital para cada uno de estos riesgos.

En lo que concierne al riesgo de crédito, el GdT estima necesario dejar explícito que la SBIF debiese avanzar hacia los estándares que establece el CBSB para cargos de capital por riesgo de crédito, al menos que haya particularidades del negocio de crédito en Chile que justifiquen cargos mayores. El GdT también estima que la SBIF debiese avanzar en permitir la adopción de modelos de riesgo interno por parte de las instituciones financieras. Finalmente, la nueva LGB debe dejar claro que la SBIF, vía normativa, puede modernizar el esquema vigente de mitigadores de cargos de capital. Entre los mitigadores que el GdT estima se deben evaluar se encuentran las garantías reales fuera de Chile, los fondos y sociedades de garantía, las garantías estatales y las entidades de contraparte central autorizadas dentro y fuera del país.

Se debe perfeccionar el capítulo V de la LGB, a modo de facultar a la SBIF para que requiera de bancos específicos niveles de capital mayores a los mínimos regulatorios. Esta facultad, que corresponde a uno de los componentes del Pilar 2 de los principios de Basilea, le permitiría a la SBIF requerir capital para resguardar riesgos adicionales a los establecidos en el Pilar 1 o modelos de negocio que impliquen riesgos mayores a los considerados en dicho pilar.

El GdT estima que la incorporación de este cargo de capital adicional, sumado a la posibilidad de avanzar hacia modelos internos para cargos de capital, y un tratamiento adecuado de los mitigadores de capital, debiesen permitir que se desarrolle un sistema bancario diverso, con modelos de negocio heterogéneos.

El colchón de conservación es una herramienta prudencial necesaria, y que constituye una parte integral de Basilea III. Dado lo anterior, el GdT considera que se deberá incorporar este colchón en la futura LGB, imponiendo restricciones al reparto de dividendos en aquellos bancos cuyo Capital Total se encuentre entre 8% y 10,5% de sus APR.

El GdT estima que la futura LGB debe perfeccionar los requisitos adicionales que la SBIF puede requerir a bancos sistémicos. En primer lugar, se deberá facultar a la SBIF para que defina, mediante norma general, los criterios que usará para identificar un banco sistémico. En segundo lugar, se deberá facultar a la SBIF para que pueda exigir cargos de capital básico adicionales de entre un 1% y un 3,5% de los APR a los bancos que determine cumplan dichos criterios.

Por otra parte, el GdT estima importante mantener en la futura LGB la facultad existente hoy de exigir una mayor reserva técnica y menores márgenes interbancarios a los bancos sistémicos. Finalmente, el GdT también considera importante mantener en la ley la facultad que se le otorga hoy a la SBIF de poder rechazar por resolución fundada ciertas fusiones o adquisiciones bancarias que deriven en un banco sistémico, previo informe del BCCh aprobado por la mayoría de sus miembros en ejercicio.

La futura LGB debiese incluir un colchón anti-cíclico (CA). Este colchón debiese constituirse con capital básico, y no debe superar el 2,5% de los activos ponderados por riesgo. El GdT considera que este colchón es un complemento y no un sustituto a otras variables regulatorias que pudiesen usarse como herramientas macro-prudenciales, tales como las provisiones, el encaje bancario y las herramientas sectoriales, como el límite a las relaciones entre valor del préstamo y el valor de la propiedad (loan to value ratio).

La futura LGB debiese dejar al BCCh la responsabilidad de definir la metodología para determinar el ni-

vel del CA y de activar su uso, con un informe previo no vinculante de la SBIF. La conveniencia de delegar tanto la metodología como el gatillo al BCCh radica en su conocimiento del entorno macroeconómico, incluyendo el conjunto del sistema financiero. Cabe destacar que el CBSB no establece ninguna obligación de fijar un CA mayor a cero, pero sí plantea la importancia de establecer la metodología para activar dicho colchón.

La LGB debe establecer que previo a fijar el porcentaje del CA en un valor distinto de cero, el BCCh debe definir la metodología e informarla al mercado, con una evaluación de los impactos macroeconómicos y microeconómicos esperados, basados en datos de mercado con historia de ciclos económicos que lo respalden. El GdT entiende, además, que durante el periodo de transición a los estándares de Basilea III el BCCh tomará en consideración los efectos que tendrán sobre la banca los mayores de requisitos de capital al momento de evaluar la necesidad de activar el CA.

Tanto el colchón de conservación como el CA gatillan restricciones al reparto de dividendos de los bancos. Se propone adoptar la propuesta del CBSB en esta materia, de tal manera que dichas restricciones sean mayores para aquellos bancos que enfrenten una mayor brecha entre su nivel de capital básico y el nivel requerido para cumplir con ambos colchones.

La reforma bancaria no debiese modificar la razón de activos totales a capital que ya contempla la LGB. En su artículo 66, la LGB establece que el capital básico no debiese ser inferior al 3% de los activos bancarios totales.

El GdT considera que, en la medida que exista participación de la SBIF y el BCCh en ciertas decisiones, es importante precisar adecuadamente las responsabilidades de cada entidad. Esto, sin perjuicio de mantener una adecuada coordinación entre ambas instituciones para resguardar el buen funcio-

namiento del sistema bancario. En este sentido, la nueva LGB deberá establecer que la SBIF tiene la facultad de definir, mediante normativa general, los cargos de capital por riesgo de crédito, riesgo de mercado y riesgo operacional, con informe previo no vinculante por parte del BCCh. La SBIF también quedará facultada para determinar, por norma general, los criterios para identificar los bancos sistémicos y establecer cuáles bancos cumplen con estos criterios y determinar los requisitos adicionales que deben satisfacer, todo lo anterior con informe previo favorable (vinculante) del BCCh. Por su parte, el BCCh deberá obtener informe previo no vinculante de la SBIF para gatillar el CA.

III.1.3. PILAR 1: NECESIDADES DE CAPITAL Y CALENDARIO DE IMPLEMENTACIÓN

III.1.3.1 Estimación de las necesidades de capital

Cálculos de la SBIF indican que las necesidades de capital para cumplir con los requerimientos de Basilea III se acercan a los 2.800 millones de dólares¹⁹. Siete de los diez bancos del sistema tendrían necesidades de aumentar su capital. Esta estimación se basa en cifras consolidadas a diciembre del 2014, fijando en cero los cargos de capital por banco sistémico y el CA, y asumiendo una deducción por impuesto diferido del Capital Básico a una tasa de 27% para todo el sistema bancario²⁰. La mayor parte de la brecha de capital corresponde al Capital Básico que se requiere para completar el colchón de conservación. La brecha de capital estimada se reduce a 1.226 millones de dólares si se asume que todos los bancos son capaces de utilizar al máximo el espacio regulatorio del Capital Tier 1 Adicional, emitiendo instrumentos híbridos como los bonos perpetuos. (tabla III.4).

19 Sobre la base de datos a diciembre de 2014. Tipo de cambio observado a diciembre de 2014, equivalente a \$613 por dólar.

20 Esto asume que se llega a una solución financieramente robusta para tratar los activos tributarios que se originan por la sobretasa tributaria que le corresponde pagar al Banco del Estado de Chile.

Para el cálculo de los cargos de capital la SBIF utiliza los enfoques estandarizados de Basilea II para riesgos de crédito, contraparte, operacional, general y específico de mercado, así como el marco de mitigación. El capital base se ajusta por los descuentos establecidos en Basilea III – siendo los principales descuentos el good will y los intangibles, quedando los impuestos diferidos por provisiones en un tercer lugar.

La tabla III.5 muestra algunos ejercicios de sensibilidad que realiza la SBIF para las brechas de capital. En primer lugar, si se considera la tasa de impuesto efectiva del Banco Estado, la brecha de capital base sube de 2.800 a cerca de 4.000 millones de dólares. Por otra parte, si la SBIF decidiese mantener los ponderadores de capital de la actual LGB, los cargos de capital subirían a 2.941 millones de dólares. La segunda y cuarta filas del cuadro muestran la importancia del marco de mitigación en los requisitos de capital.

La figura III.2 contrasta los requerimientos de capital en el escenario central con las utilidades de los bancos en los últimos seis años y con las utilidades capitalizadas por los bancos en los últimos seis años. La figura muestra que, en caso de establecerse un periodo de transición de seis años, dos de los siete bancos con brecha positivas de capital podrían cerrar las brechas sin cambiar su reparto de dividendos, tres pudiesen cubrirlos aumentando su tasa de reinversión y dos tendrían que hacer aportes adicionales de capital.

Las estimaciones anteriores se basan en una serie de simplificaciones. En primer lugar, ignoran el hecho de que la banca comúnmente mantiene un rango de capital por sobre el mínimo regulatorio y no consideran el crecimiento de mercado durante el periodo de implantación. Establecer ex ante cual será este nivel de capital es difícil, pues la implementación del colchón de conservación pudiese reducir este rango respecto a los niveles actuales. Por otra parte, una fracción de este margen podría cubrirse con bonos subordinados. Segundo, como se mencionó anteriormente, el cálculo no considera los cargos

TABLA III.4

Estimación Impacto de Basilea III (millones de dólares)

	Sistema	
	s/bonos perpetuos	c/Bonos perpetuos
Capital Básico = 4,5%	0	0
Capital Tier1=6%	2	0
Capital Tier 1=8,5% (Colchón Conservación)	2.392	814
Requerimiento Patrimonial = 10,5%	412	412
Total	2.806	1.226

*Sobre la base de datos a diciembre de 2014. Tipo de cambio observado a diciembre de 2014, equivalente a \$613 por dólar.

Fuente: SBIF, 2015.

TABLA III.5

Sensibilización del Impacto de Basilea III (millones de dólares)

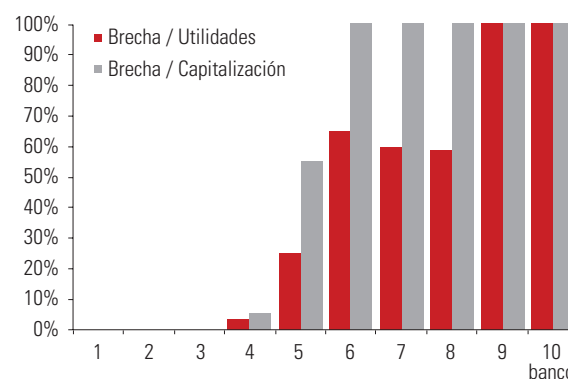
Escenario base	2.806
Sin marco de mitigación	3.449
Ponderadores LGB Vigente	2.941
Ponderadores LGB Vigente + Sin Marco Mitigación	3.625
Tasa impuesto diferido adicional para BECh	4.097

*Sobre la base de datos a diciembre de 2014. Tipo de cambio observado a diciembre de 2014, equivalente a \$613 por dólar.

Fuente: SBIF, 2015.

FIGURA III.2

Necesidades de Capital relativo a Utilidades Totales 2008-2014 (% , gráfico truncado en 100%)



Fuente: Cálculos propios en base a SBIF 2015.

por banco sistémico ni por CA, aunque este último no debiera activarse en un escenario de restricciones de capital. Finalmente, los cálculos anteriores asumen que la banca no modifica su comportamiento, a modo de reducir los niveles de capital que requiere para mantener un determinado volumen de operaciones de crédito.

III.1.3.2 Propuesta de transición

A la luz de los antecedentes anteriores, el GdT estima prudente un periodo de transición de seis años para la entrada en vigor de las razones de capital a APR requeridas para el Capital Básico y el colchón de conservación. Este periodo es igual al periodo de transición propuesta por el CBSB para Basilea III. No es necesario un periodo de transición para el Capital Total que ya está fijado en 8% de los APR en la LGB actual. Durante el periodo de transición se deberá rebajar gradualmente el Capital Tier 2 autorizado (desde 3,5% a 2%) a la vez que se aumenta el requisito de Capital Tier 1 adicional requerido (desde 0% a 1,5%).

El GdT también recomienda un periodo de transición de seis años para la entrada en vigencia de los descuentos del Capital Básico. Cabe señalar que durante el periodo de transición los límites existentes al interior del Capital Tier 2 deben mantenerse en un máximo de 50% del Capital Básico para los bonos subordinados y de un 1,25% de los APR para las provisiones voluntarias. Así, el calendario general de implementación y los cargos de capital recomendados son los siguientes:

TABLA III.6

Calendario de Implementación (cifras como % de los APR)

Año de implementación	1	2	3	4	5	6
Capital Básico	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Capital Tier 1 Adicional	0,0	0,0	0,5	1,0	1,0	1,5
Capital Tier 2	3,5	3,5	3,0	2,5	2,5	2,0
Colchón de Conservación	0,0	0,5	1,0	1,5	2,0	2,5

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, se propone que la facultad para determinar los rangos normativos para cargo por banco sistémico y CA entren en vigencia de forma inmediata – dado que la SBIF y BCCh podrán incorporar la gradualidad necesaria dentro de la normativa y metodología respectivas. Se entiende, además, que el regulador tomará en consideración la posición de capital de los bancos individuales y del sistema al fijar estos cargos.

2. Gobierno corporativo de la SBIF

En Chile, el superintendente de Bancos e Instituciones Financieras es nombrado por el Presidente de la República, sin plazo fijo, y puede ser removido en cualquier momento sin expresión de causa. En diversas evaluaciones de la institucionalidad financiera chilena esta estructura de gobierno corporativo de la SBIF ha sido cuestionada, como por ejemplo, la evaluación efectuada por el FSAP, a cargo del Banco Mundial y el FMI en 2011, y la Nota Técnica sobre aspectos seleccionados de la regulación bancaria de 2012²¹.

En ambas se plantea como prioritario el reforzamiento de la independencia y protección legal de las autoridades reguladoras, incluida la de bancos, como una forma de alinear los estándares chilenos con las mejores prácticas. Por su parte, en la consulta del Artículo IV de 2015 del FMI se señala que, para reforzar la independencia operacional, debe asegurarse que la SBIF tenga recursos financieros suficientes para lograr una efectiva implementación de los nuevos requerimientos regulatorios asociados a la reforma de la ley de bancos²².

21 “Chile: Financial System Stability Assessment”. IMF Country Report No. 11/261, FMI y Banco Mundial, agosto de 2011. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11261.pdf>

22 “Chile 2015 Article IV Consultation—Press Release; and Staff Report”. IMF Country Report No. 15/227. FMI, agosto de 2015. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15227.pdf>

Así, la situación actual del sistema de gobierno de la SBIF representa una importante vulnerabilidad que debe ser recogida en la reforma a la legislación bancaria vigente. El objetivo de esta sección es profundizar en la identificación de los problemas que presenta la situación actual. A partir de un marco conceptual y de la revisión los estándares internacionales vigentes, se busca identificar las brechas existentes en el caso chileno, y efectuar recomendaciones que puedan ser recogidas en la reforma a la ley de bancos.

De hecho, para el caso de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), a propuesta del Ejecutivo se está discutiendo un nuevo modelo de gobierno corporativo, inspirado en una lógica de tipo BCCh.

III.2.1. MARCO CONCEPTUAL

a) ¿De qué se trata la independencia?

Desde el punto de vista conceptual, uno de los mayores aportes para entender la problemática de la independencia de los organismos supervisores del ámbito financiero proviene del trabajo de Quintyn y Taylor²³. Este trabajo argumenta que los reguladores y supervisores bancarios deben tener un sustancial grado de independencia –tanto de los poderes del Estado como de la industria-, para efectos de cumplir con su mandato y contribuir al logro de la estabilidad financiera del sector. Asimismo, el trabajo plantea que la independencia de los organismos supervisores bancarios importa en relación con el logro de la estabilidad financiera por las mismas razones que la independencia del BCCh importa para la estabilidad monetaria; por lo tanto, la independencia de ambas agencias se retroalimenta en el objetivo de alcanzar la estabilidad financiera.

Estos autores plantean que para lograr una efectiva independencia se debe trabajar en forma simultánea en cuatro dimensiones:

Independencia regulatoria. Se refiere a la capacidad de una entidad supervisora de tener la suficiente autonomía para determinar las regulaciones del sector bajo su supervisión, dentro del marco de la ley. Aparte de los argumentos que justifican la independencia regulatoria en general, en el caso particular del sector bancario se agregan dos. Uno, en un contexto de permanente adecuación de los estándares internacionales, el contar con facultades regulatorias permite adaptarse sin tener que pasar por un proceso de tramitación parlamentario, que además se abre cada 10 o 15 años²⁴. Dos, ante un elevado dinamismo de la propia industria financiera, y el desarrollo de nuevos productos y tecnologías financieras, es recomendable contar con la capacidad para modificar regulaciones sin tener que esperar un cambio legal.

Independencia en la supervisión. Aquí existen tres aspectos involucrados: licencias, supervisión stricto sensu y manejo de crisis. Respecto de la independencia supervisora propiamente tal, los autores citados enfatizan la importancia de reducir el riesgo de “tolerancia regulatoria” (regulatory forbearance, en inglés), es decir, dejar que las entidades bancarias con malas prácticas de gestión o incumplimiento normativo, queden sin sanciones ni acciones correctivas. Esto no sólo termina profundizando el problema en las entidades problemáticas, sino que terminan contagiando al resto de entidades. Para lograr la independencia supervisora, los siguientes aspectos son relevantes:

- Los supervisores bancarios (en general, no sólo los altos ejecutivos) deben contar con protección legal. Esto busca evitar que los supervisores queden paralizados y no tomen decisiones por temor a ser perseguidos judicialmente con posterioridad.
- Discrecionalidad acotada por reglas. Es decir, la autoridad goza de discrecionalidad, pero existen ciertos umbrales que una vez alcanzados gatillan obligatoriamente decisiones correctivas.

23 Marc Quintyn y Michael Taylor: “Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability”. IMF Working Paper, 2002.

24 En el caso chileno, la última reforma importante a la Ley General de Bancos es de 1997.

- Salarios competitivos. Los salarios bajos tienen dos efectos. Uno, abren el camino a la corrupción. Dos, impiden atraer y mantener a los profesionales más capacitados.

En cuanto a las licencias, el tema fue abordado en la reforma de 1997, y hasta ahora el sistema ha demostrado un buen funcionamiento que permite que haya apertura a la entrada de nuevos bancos, garantizando el cumplimiento de estándares de solvencia y probidad de los nuevos entrantes.

Respecto del tema de manejo de crisis, será abordado en la sección siguiente de este informe, referida a la resolución bancaria.

Independencia institucional. Se refiere al estatus de la agencia supervisora, como agencia separada del Poder Ejecutivo. Existen dos dimensiones de la independencia institucional:

- Los términos de nombramiento y remoción de las máximas autoridades. Las autoridades deben gozar de reglas claras de nombramiento y remoción, y tener estabilidad garantizada.
- Gobierno corporativo del regulador. Una comisión de varios miembros ayuda a asegurar la consistencia y continuidad en la toma de decisiones en el tiempo y hace menos probable que las decisiones queden influenciadas por un solo individuo. Sin embargo, es crucial que estas comisiones estén compuestas de expertos²⁵.

Independencia presupuestaria. Se refiere al rol que los poderes Ejecutivo/Legislativo tienen en la determinación del tamaño del presupuesto de la agencia supervisora y su uso, incluyendo la contratación de personal y las remuneraciones. Los supervisores que tienen independencia para decidir sus recursos, tamaño y uso de su presupuesto, en función de su mandato, están mejor equipados para resistir cual-

quier interferencia, para responder rápidamente a las nuevas necesidades que emergen en el curso de su quehacer en el área de supervisión, y para garantizar que a través de salarios competitivos se mantengan profesionales competentes.

b) Rendición de cuentas (accountability, en inglés)

Una de las preocupaciones recurrentes asociadas al tema de la independencia de las agencias supervisoras dice relación con la delegación de poder a ejecutivos que no son responsables de sus acciones.

Este dilema, sin embargo, obedece a un errado entendimiento de la naturaleza de un supervisor independiente. Una agencia independiente adecuadamente diseñada debe considerar mecanismos de rendición de cuentas y ejercicio de responsabilidad, pero sin crear oportunidades para la interferencia en su quehacer²⁶.

Al respecto, existen distintas modalidades para lograr la rendición de cuentas, entre las que cabe destacar:

- Que la autoridad exprese año a año sus objetivos y metas, y posteriormente se refiera al cumplimiento de las mismas.
- Cuenta pública, en base a lo anteriormente señalado.
- Consulta pública de las normas.

III.2.2. LA EVIDENCIA INTERNACIONAL

III.2.2.1 Recomendaciones del Comité de Basilea

Uno de los ineludibles referentes en el campo de las agencias de supervisión bancaria lo constituye el CBSB. El principal documento al respecto es "Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz", de septiembre de 2012²⁷. En el principio 1 se abordan las atribuciones, objetivos y potestades del supervi-

²⁶ Ibid. pág. 29.

²⁷ "Core Principles for Effective Banking Supervision". Versión revisada, CBSB septiembre de 2012. <http://www.bis.org/publ/CBSB230.htm>

²⁵ Quintyn y Taylor (2002), pág. 20.

sor. Por su parte, el principio 2: Independencia, rendición de cuentas, recursos y protección legal de los supervisores, señala: “El supervisor cuenta con independencia operativa, procesos transparentes, una sólida gobernanza, procesos presupuestarios que no merman su autonomía y recursos adecuados, y rinde cuentas del desempeño de sus funciones y del uso de sus recursos. El marco jurídico para la supervisión bancaria ampara legalmente al supervisor.”²⁸

Dentro de los criterios esenciales que se señalan para el cumplimiento de este principio están:

- La independencia operativa, la rendición de cuentas y la gobernanza del supervisor están prescritos en la legislación y son de dominio público. No existen interferencias del gobierno o del sector que comprometan la independencia operativa del supervisor.
- El proceso de nombramiento y destitución de el/los responsable/s de la autoridad supervisora y de los miembros de su órgano de gobierno es transparente. El/los responsable/s de la autoridad supervisora es/son nombrado/s por un periodo de tiempo mínimo y solo podrá/n ser destituido/s del cargo durante su mandato por los motivos que contemple la ley.
- El supervisor publica los objetivos a alcanzar y, con arreglo a un marco transparente, rinde cuentas del desempeño de sus funciones en relación con dichos objetivos.
- El supervisor dispone de recursos adecuados para desempeñar eficazmente su tarea de supervisión y vigilancia. Asimismo, se financia de un modo que no socava su autonomía o independencia operativa.
- La legislación ofrece protección al supervisor y a su personal frente a demandas entabladas en su contra por acciones u omisiones realizadas de buena fe en el cumplimiento de sus obligaciones.

De este modo, el CBSB establece recomendaciones inequívocas en cuanto a la importancia de un supervisor independiente del gobierno o de la industria, con nombramientos de autoridades por períodos definidos y con destituciones por motivos establecidos en la ley, con objetivos transparentes referidos a su mandato y que sirven de base para la rendición de cuentas, con recursos financieros adecuados que permitan el cumplimiento de sus objetivos y autonomía, y con protección legal para todo el personal.

III.2.2.2 La Evidencia dentro de la OCDE

La posición de la OCDE respecto de los temas de gobierno corporativo de los reguladores en general ha quedado reflejada en distintos documentos publicados a lo largo del tiempo. A continuación se extraen algunas citas de los principales documentos publicados.

“La independencia necesita estar apoyada en una cantidad de provisiones legales que incluyen el diseño de la estructura ejecutiva del regulador, sea una única persona o un consejo. Se supone que un consejo asegura un mayor nivel de independencia, y en el tiempo, continuidad en la toma de decisiones. Es esencial especificar los plazos para el consejo y el presidente, con miras a la nominación de los individuos y su mandato. Los plazos deben ser relativamente largos (4, 5 años o más) y la nominación debe provenir del más alto nivel político. El inventario de autoridades reguladoras en países de la OCDE muestra que los consejos tienden a ser la opción preferida en 75% de los casos en la mayoría de los sectores”²⁹.

Posteriormente, en otro trabajo se señala “El gobierno de las agencias independientes es un importante elemento para garantizar responsabilidad (accountability). En teoría, un consejo ofrece más oportunidades para decisiones colegiadas, garantizando entonces un mayor nivel de independencia e inte-

28 Ibid. pág. 22.

29 “Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation”. Working Party on Regulatory Management and Reform. OCDE, enero de 2005. Pág. 34; traducción libre.

gridad en la toma de decisiones. Más de dos tercios de las agencias reguladoras independientes son gobernadas por un consejo, con una proporción ligeramente mayor para reguladores financieros³⁰. Como veremos más adelante, al considerar solo los reguladores bancarios, la proporción de gobiernos colegiados es muy mayoritaria.

En un trabajo elaborado en 2010, se plantea: “La revisión de la OCDE muestra que los reguladores independientes han probado ser más creíbles cuando su independencia y roles están basados en estatutos con funciones y objetivos bien definidos. Los aspectos claves se refieren a la estructura de gobierno, la transparencia en los procedimientos, la selección y permanencia del personal, y el financiamiento. Respecto de la estructura de gobierno, un consejo es considerado más confiable para la toma de decisiones, en la medida que el carácter colegiado garantiza un mayor nivel de independencia e integridad. Las condiciones para la contratación de personal tienen una considerable influencia en la autonomía de los reguladores. Mayores plazos, no calzados con ciclos políticos, aseguran un mayor grado de independencia. Finalmente, la revisión de los países muestra que los reguladores independientes necesitan suficientes recursos para gozar de un apropiado nivel de independencia”³¹

En definitiva, puede decirse que dentro de la OCDE se recomiendan agencias independientes, con autonomía de los gobiernos y de la industria, con financiamiento que garantice su autonomía, con regímenes de responsabilidad y dación de cuentas, y donde existe una clara preferencia por gobiernos corporativos basados en consejos, por encima de autoridades unipersonales.

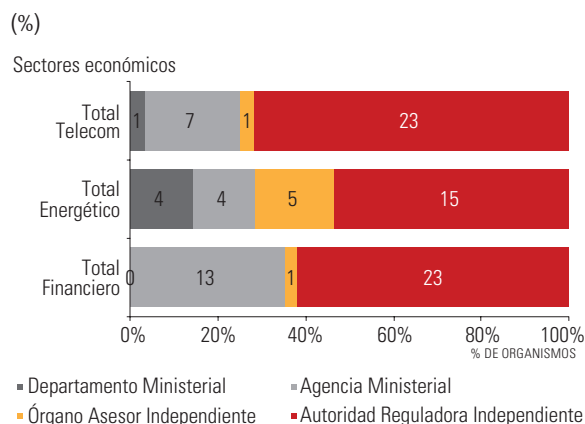
¿Qué ocurre en la práctica? En la Figura III.3 se muestra la distribución de las agencias por sectores.

Se puede observar que, dentro del ámbito financiero (no sólo bancario, sino también valores y seguros), la independencia prima en un 65% de los casos.

Respecto de la estructura de gobierno, tal como se aprecia en la Figura III.4, el consejo prima en un 73% de los casos, cuando el universo considerado abarca bancos, valores y seguros.

FIGURA III.3

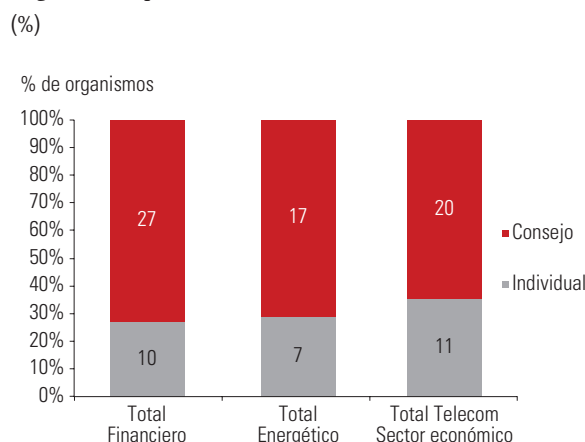
Distribución de Agencias Reguladoras, por Sectores Económicos



Fuente: “The Public/Private Interface: regulatory authorities balancing independence with accountability”, OCDE 2007.

FIGURA III.4

Estructura de los Gobiernos Corporativos de las Agencias Reguladoras, por Sectores Económicos



Fuente: “The Public/Private Interface: regulatory authorities balancing independence with accountability”, OCDE 2007.

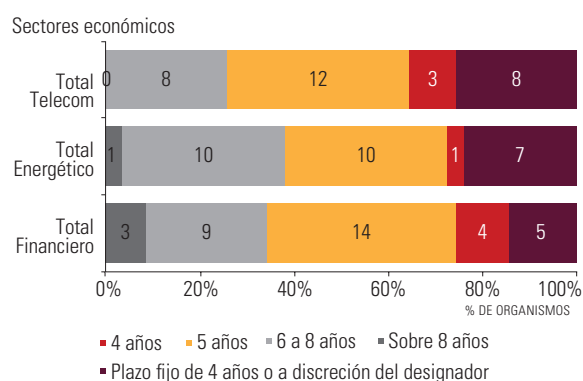
30 Malyshev, N. “The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries”. OCDE, 2008. Pág. 22; traducción libre.

31 Meloni, G. “Enabling regulatory reform”. OCDE, 2010. pág. 11. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45384311.pdf>

Respecto de las condiciones de nombramiento, estas se pueden apreciar en la Figura III.5.

FIGURA III.5

Condiciones de Nombramiento de Autoridades Regulatorias, por Sector Económicos (%)



Fuente: "The Public/Private Interface: regulatory authorities balancing independence with accountability", OCDE 2007.

Dentro del sector financiero, priman los nombramientos por períodos de cuatro años o más.

Es interesante notar que dentro de los reguladores bancarios propiamente tales, la tendencia a contar con gobiernos colegiados se acentúa. Esto se puede apreciar en la Tabla III.7

De 34 países OCDE, y cuarenta y un entidades que tienen responsabilidad en la supervisión/regulación bancarios (hay siete países donde la responsabilidad es compartida), el resumen sería veinte supervisores dentro del Banco Central y veinte y uno supervisores fuera del Banco Central.

Entonces, ante la pregunta respecto de los supervisores bancarios de la OCDE, independientemente que estén o no dentro de un banco central, en un 88% de los casos (36 de cuarenta y un casos) las máximas decisiones las toma un cuerpo colegiado. Esto se desagrega en un 95% en el caso de un banco central, y 81% afuera.

TABLA III.7

Estructura de Gobierno Corporativos de los Supervisores Bancarios, países OCDE

País	Gobierno	Banco Central		Autoridad Supervisora	
	Colegiado	Unipersonal	Colegiado	Unipersonal	
Alemania	X		X		
Australia			X		
Austria	X		X		
Bélgica	X		X		
Canadá				X	
Chile				X	
Corea del Sur	X		X		
Dinamarca			X		
Eslovaquia	X				
Eslovenia	X				
España		X			
Estados Unidos	X			X	
Estonia	X		X		
Finlandia			X		
Francia	X				
Grecia	X				
Hungría	X				
Irlanda	X				
Islandia			X		
Israel	X				
Italia	X				
Japón				X	
Luxemburgo			X		
México			X		
Noruega			X		
Nueva Zelandia	X				
Países Bajos	X		X		
Polonia			X		
Portugal	X				
Reino Unido	X				
República Checa	X				
Suecia			X		
Suiza			X		
Turquía			X		
TOTAL	19	1	17	4	

Fuente: Elaboración propia y Ministerio de Hacienda en base a legislaciones de los países.

Otro elemento interesante es que en seis de los siete países con responsabilidad compartida, en ambas entidades existen cuerpos colegiados: Alemania, Austria, Bélgica, Corea del Sur, Países Bajos y Estonia. Esto es relevante toda vez que en el caso chileno existen facultades regulatorias compartidas entre la SBIF y el BCCh.

Por último, de acuerdo a un estudio de la OCDE, en el caso del sector financiero, la práctica mayoritaria corresponde a un financiamiento cargado a los regulados³².

III.2.3. BRECHAS QUE SEPARAN A CHILE DE LAS MEJORES PRÁCTICAS

Para efectos de evaluar el caso chileno, hemos tomado las mismas cuatro dimensiones que proponen Quintyn y Taylor, a saber: independencia regulatoria, independencia supervisora, independencia institucional e independencia presupuestaria.

III.2.3.1 Independencia regulatoria

Tal como se señaló en el marco conceptual, la independencia regulatoria se refiere a la capacidad de una agencia de tener la suficiente autonomía en determinar las regulaciones del sector bajo su supervisión, dentro del marco de la ley.

En el caso de la SBIF, la situación se puede resumir en el hecho de que la SBIF tiene amplias facultades en todo lo referido a provisiones, pero muy limitadas en lo relacionado con requerimientos de capital.

En el ámbito de la potestad normativa, Nacrur plantea que conviene citar lo dispuesto en el artículo 12 de la LGB, que delimita el ámbito y aplicación de la referida potestad, al indicarse que a la SBIF le corresponde velar porque las instituciones fiscaliza-

das cumplan con las leyes, reglamentos, estatutos y otras disposiciones que las rijan y ejercer la más amplia fiscalización sobre todas sus operaciones y negocios³³. La SBIF, en el ejercicio de estas facultades legales, imparte normas obligatorias aplicables a la actividad bancaria que se materializan mediante las circulares que emite y otras medidas de naturaleza específica, como también, por la vía de las instrucciones particulares a las entidades sujetas a su supervisión.

La potestad reglamentaria antedicha comprende también la de dictar mediante normas de carácter general otras regulaciones determinadas, entre las cuales pueden citarse las relativas a materias de contabilidad de que trata el artículo 15 de la LGB; y las relativas a personas que deban considerarse vinculadas a la propiedad o gestión del banco para fines de los créditos que se les otorguen a que se refiere el artículo 84 N°2 de la LGB.

En el ámbito de requerimientos de capital, las facultades normativas de la SBIF son muy limitadas. Todos los requerimientos de capital y ratios están definidos en la ley. La excepción más relevante dice relación con facultades que se otorgan a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras para cambiar de categoría determinados activos o fijarles un nivel intermedio o ubicarlos en categoría 1. Si bien la ley fija ponderaciones de riesgo aplicables a las distintas categorías y determina los activos incluidos en ellas, dada la dificultad existente de modificar la ley para adecuar los activos a las diferentes categorías según correspondiere de acuerdo al riesgo de éstos, el legislador ha facultado a la SBIF para que, sujeta a las limitaciones que la propia ley contempla, pueda, mediante norma general, cambiar de categoría determinados activos, siempre que ello signifique subir o bajar un sólo nivel en la tabla fijada o determinar un nivel intermedio entre dos cate-

32 "Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation". Working Party on Regulatory Management and Reform. OCDE, enero de 2005.

33 Principales contenidos de la reforma a la legislación bancaria para fines de adecuarla a las directrices y principios de Basilea III. Miguel Ángel Nacrur. En "Basilea, la crisis financiera y la institucionalidad regulatoria en Chile", editado por Christian Larrain. 2015.

gorías asignando la ponderación correspondiente, o establecer que determinados activos se ubiquen en categoría 1.

Para lo anterior, se requiere informe favorable del Consejo del BCCh, adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, esto es, de a lo menos tres Consejeros, lo que garantiza que un organismo técnico, autónomo y directamente vinculado con la estabilidad del sistema financiero, se pronuncie previamente sobre la procedencia de la modificación.

Expresión de las limitaciones anteriores es que si bien la SBIF ha podido efectuar algunas modificaciones a los ponderadores de activos riesgosos, con acuerdo del BCCh, no ha podido efectuar ninguna modificación relevante que le permita cerrar la brecha con los estándares de Basilea II y Basilea III.

En este contexto, la evaluación indica que en el caso de los requerimientos de adecuación de capital, la SBIF tiene facultades normativas absolutamente mermadas, que le impiden adaptarse a los cambiantes estándares internacionales.

III.2.3.2 Independencia supervisora

La SBIF cuenta con amplias facultades para ejercer su labor supervisora. Siguiendo a Nacrur, las facultades que se han conferido a la SBIF para fines de dar cumplimiento al rol que se le ha asignado comprenden la potestad que se le confiere para dictar normas, impartir instrucciones y adoptar las diversas medidas de fiscalización contempladas en la legislación bancaria³⁴.

Aparte de esta facultad que se inserta en el ámbito de la supervisión del cumplimiento de las normas que rigen la actividad bancaria, especial mención merece lo contemplado en el inciso final de esa misma disposición legal, referente a la denominada fiscaliza-

ción de mérito, por cuanto también se faculta a ese organismo, en forma excepcional en el orden jurídico, a requerir información acerca de la forma en que se administran los negocios de las entidades bancarias, la actuación de sus personeros y el grado de seguridad con que se hayan invertido sus fondos. Y, en este contexto, impartir las instrucciones y adoptar las medidas destinadas a corregir las deficiencias que advierta en resguardo de los bienes jurídicos ya descritos que debe tutelar por mandato legal.

Como se señaló antes, lograr la independencia supervisora requiere contar con personal altamente calificado, para lo cual contar con salarios competitivos es esencial. De acuerdo al FSAP de 2011, el personal de la SBIF es altamente calificado y respetado, pero los salarios no son competitivos con la industria y la rotación es elevada³⁵.

La debilidad mayor, sin embargo, se encuentra en la falta de protección legal que sólo llega al superintendente, pero no al resto del personal de la SBIF, y en forma limitada a interventores y administradores provisionales. De acuerdo al artículo 10 de la LGB, en caso de ejercerse acciones judiciales en contra del superintendente por actos u omisiones en el ejercicio de su cargo, la SBIF deberá proporcionarle defensa. Esta defensa se extenderá para todas aquellas acciones que se inicien en su contra por los motivos señalados, incluso después de haber cesado en el cargo.

En el artículo 25 de la misma ley se señala que la SBIF podrá contratar profesionales para defender de acusaciones a las personas que participen o hayan participado en la administración provisional o en la liquidación de la empresa. En este sentido, la protección del administrador o liquidador es menos clara, ya que lo deja sujeto a una facultad optativa del superintendente.

34 Ibid.

35 "Chile: Financial System Stability Assessment". IMF Country Report No. 11/261, FMI y Banco Mundial, agosto de 2011. Pág. 22. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11261.pdf>

Tal como lo señala el FSAP antes mencionado, las mejores prácticas abarcan la provisión de indemnidad para todos los actos efectuados por los empleados en buena fe y en el ejercicio de sus facultades.

III.2.3.3 Independencia institucional

Tal como se ha señalado, en Chile el superintendente es un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República, es nombrado sin plazo fijo y puede ser removido sin expresión de causa. Esta situación atenta fuertemente contra la independencia institucional, y también ha sido identificada como una debilidad, tanto en el FSAP de 2011 como en el Artículo IV de 2015.^{36,37}

Modificar esta situación requiere contar con autoridades nombradas por plazo fijo, que no puedan ser removida sino es por causales excepcionales y justificadas contenidas en la ley. Asimismo, se requiere que los nombramientos no coincidan con el ciclo gubernamental.

Relacionado con lo mismo, el gobierno corporativo es importante. Aunque no existe un estándar de Basilea, la OCDE adopta una línea clara a favor de los cuerpos colegiados, y ello se expresa en una abrumadora mayoría de este tipo de gobierno dentro de los reguladores bancarios.

Un cuerpo colegiado tiene las siguientes ventajas sobre una autoridad unipersonal:³⁸

- Tomando en consideración las consecuencias y potencial impacto de las decisiones regulatorias, un grupo de tomadores de decisiones será menos probablemente capturado que un individuo.

- Un grupo garantiza diversidad de juicio, experiencia y percepciones para la toma de decisiones; un colectivo provee un mejor balance de criterios y minimiza los riesgos de juicios individuales.
- En decisiones que requieren y contemplan un alto contenido estratégico, estas funciones son mejor tomadas por un cuerpo separado de las labores del día a día.
- La dificultad e importancia de mantener consistencia regulatoria en el tiempo, donde las decisiones regulatorias contemplan elevado juicio, un cuerpo colegiado garantiza mayor memoria corporativa. Aunque una autoridad unipersonal podría nombrarse en forma distinta a los 4 años del gobierno, una vez que se cambia no es garantía de estabilidad como si lo es un cuerpo colegiado, donde los miembros cambian de a poco.
- Adicionalmente, el artículo 12 de la actual LGB, establece la facultad interpretativa de la ley en la SBIF, y que por las características de la futura ley, esa facultad toma mayor relevancia. En la misma línea, la iniciativa regulatoria le corresponde a la SBIF y no al BCCh, a quien en algunos temas la SBIF le debe solicitar, en forma previa, un informe favorable.

En este contexto, un cuerpo colegiado formado por cinco miembros podría lograr los beneficios anteriores, en la medida que el estándar profesional sea altamente elevado, las personas sean nombradas por plazos fijos e intercalados, y sean ratificados por el Congreso. Este cuerpo permite alcanzar todas las ventajas de diversificación de juicio y estabilidad antes enumeradas. A su vez, se sugiere que tres de las cinco personas sean a tiempo completo, y dos a tiempo parcial. Esto permitiría lograr los beneficios de toma de decisiones de un cuerpo colegiado, pero con costos acotados.

Un tema muy importante bajo esta mirada, es que la labor supervisora o del día a día no sea entorpecida por el cuerpo colegiado. En ese sentido, lo recomen-

36 Ibid.

37 "Chile 2015 Article IV Consultation". IMF Country Report No. 15/227. FMI, agosto de 2015. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15227.pdf>

38 "Principles for the governance of regulators", OCDE, 2013, pág.45.

dable es que el Presidente del Consejo sea a su vez el superintendente encargado de las labores de fiscalización. Tomando la experiencia de países OCDE, la mayoría de las agencias (70%) dice que el rol de su consejo directivo es:

- Establecer y supervisar la dirección estratégica de la agencia.
- Establecer las políticas de regulación y supervisión.
- Aprobar/ratificar mayores intervenciones supervisoras, incluyendo sanciones y revocación de licencias.

Asimismo, es necesario recalcar la importancia de que tanto el superintendente como los cuatro consejeros restantes sean personas de elevada idoneidad técnica, dilatada trayectoria y experiencia profesional. En la misma línea, es fundamental garantizar remuneraciones acordes con la importancia del cargo.

III.3.2.4 Independencia presupuestaria

Actualmente, la LGB determina que los recursos para el funcionamiento de la SBIF son de cargo de las instituciones fiscalizadas. La cuota que corresponda a cada institución es de un sexto de uno por mil semestral de sus activos. Esta forma de financiamiento del regulador bancario es estándar en el contexto internacional. De hecho, la nueva autoridad bancaria europea, creada en 2011, utiliza el mismo mecanismo.

Esto no afecta la independencia del regulador porque el monto y sus condiciones están fijados en la ley. Sin embargo, en Chile, la SBIF debe recibir aprobación ex ante de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) para el monto de estos recursos que puede utilizar cada año. Así, en los hechos, los recursos para proyectos nuevos compiten con los recursos generales de la nación, dificultando el desarrollo de actividades preventivas, especialmente en un contexto en el que el rol de los reguladores bancarios está adquiriendo importancia creciente. Además, podría

afectar la disponibilidad de recursos durante las crisis económicas, cuando por un lado el presupuesto de la nación enfrenta restricciones mayores y, por el otro, la necesidad de supervisión financiera adquiere incluso mayor relevancia.

Este tema es fundamental. De hecho, la reforma a la legislación bancaria apunta a entregar un conjunto de facultades y responsabilidades de supervisión a la SBIF, para los cuales se requieren recursos suficientes que le permitan cumplir adecuadamente con su mandato³⁹.

Tareas tales como autorizar y supervisar modelos internos, avanzar hacia un nuevo enfoque estratégico de supervisión basada en riesgos, regular y supervisar nuevos riesgos como el riesgo operacional, implementar el marco de Pilar 2 de Basilea, son todas tareas complejas que requieren de personal calificado y recursos informáticos, todo lo cual implica mayores recursos. En esta línea, surge la necesidad de una mejora inicial del staff de la SBIF, para que todos estén en planta, para que se complete la dotación acorde a las responsabilidades que la ley asigna, y se cuente con instrumentos y sistemas adecuados. Esto requiere aumentar los recursos disponibles para la SBIF por una vez.

Pero el tema no se agota en lograr un incremento de recursos que cierre la brecha presupuestaria institucional. Además, se requiere aumentar los grados de autonomía para que la SBIF pueda determinar su propio presupuesto, dentro de márgenes razonables.

Por ello, y para permitir que la SBIF cuente con espacio para asumir nuevos desafíos prudenciales y asegurar la sustentabilidad adecuada de recursos durante el ciclo económico, se propone que cada año

39 Este tema ha sido levantado en la revisión del Artículo IV de 2015. "Chile 2015 Article IV Consultation". IMF Country Report No. 15/227. FMI, agosto de 2015. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15227.pdf>

el regulador disponga de un margen de libre disposición por hasta 5% real adicional sobre su presupuesto del año previo. La idea es que este margen sea utilizado únicamente en tareas que tengan una clara justificación en el campo del fortalecimiento de la supervisión bancaria.

En el caso que la SBIF requiera un aumento superior al 5%, su propuesta presupuestaria debe ser revisada por un comité independiente de ex autoridades financieras - en una forma similar a la utilizada por el BCCh cuando define sus reajustes de remuneraciones-, las que deberán emitir una recomendación fundada que apruebe o rechace la propuesta, a consideración del ministro de Hacienda, que tendrá la última palabra.

III.3.2.5 Responsabilidad y rendición de cuentas

Tal como quedó de manifiesto en la revisión del marco conceptual y de la experiencia internacional, la independencia debe ir necesariamente acompañada de un modelo de rendición de cuentas.

Al respecto existen dos mecanismos importantes para lograr este criterio. Por un lado, es necesario que la autoridad supervisora explicita los objetivos y metas anualmente, en función de su mandato legal. Esto definirá el marco para una cuenta pública, que podría ser presentada ante el Congreso. Por otro lado, es fundamental que exista una obligación del supervisor de publicar las normas para consulta pública, y que la autoridad de cuenta de dichos comentarios y de la forma como los considera en la norma definitiva; excepto en casos excepcionales y justificados, la SBIF podrá excluir este proceso de consulta pública.

Asimismo, la ley debe establecer que las metodologías y documentación de respaldo asociados deben ser públicas.

III.2.4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las mejores prácticas internacionales sugieren que los supervisores bancarios deben ser organismos independientes, tanto de los poderes del Estado como de la industria bancaria. Para ello, se requiere contar con independencia regulatoria, de supervisión, institucional y presupuestaria. En Chile, la independencia de la SBIF es insuficiente frente a estándares internacionales. No existen las condiciones que garanticen autonomía e independencia frente a influencias externas. Las mayores limitaciones son la falta de un gobierno autónomo que garantice continuidad y coherencia respecto del ciclo de gobierno, la falta de autonomía presupuestaria y las limitaciones en cuanto a protección legal del personal de la SBIF.

Asimismo, existe un marco legal rígido, que limita fuertemente las facultades de la SBIF en materia de normativa de adecuación de capital (no así en provisiones). Esto ha significado un atraso significativo de los estándares regulatorios chilenos respecto de las recomendaciones internacionales del CBSB.

En el contexto de los nuevos desafíos y responsabilidades que se le deben otorgar a la SBIF, es fundamental elevar las competencias y fortalezas del regulador en el campo de la supervisión, todo lo cual exige recursos financieros, humanos y de sistemas. Esto permitirá una puesta al día de la SBIF que le permita situarse en un nivel comparable con los mejores reguladores de la OCDE.

Específicamente, las principales recomendaciones son:

- Para fortalecer la SBIF y lograr la independencia institucional, avanzar hacia un sistema de nombramiento de autoridades por plazo fijo, que no coincida con el ciclo de gobierno, e introducir causales específicas para la remoción de las mismas. Respecto del cuerpo de gobierno, la propuesta es avanzar hacia un cuerpo colegiado de cinco miembros. Estas personas deben ser

propuestas por el ejecutivo y ratificadas por el Congreso. Se propone específicamente:

- Tres miembros con dedicación exclusiva y dos miembros con dedicación parcial⁴⁰.
 - Un Presidente del Consejo. Elegido por el Ejecutivo entre los miembros con dedicación exclusiva, con plenos poderes en el campo de la supervisión.
 - Un Consejo que se dedique a temas de alcance estratégico, especialmente de tipo normativo, sancionatorio y de definición de políticas.
 - Miembros del Consejo de alto estándar profesional, elevada experiencia, y remuneraciones acordes con la importancia de sus funciones y con las remuneraciones de mercado.
- Adicionalmente, una estructura de gobierno corporativo colegiado es consistente con el objetivo de traspasar materias que hoy en día se definen en la ley a normativa. Así, la flexibilidad regulatoria viene acompañada de una mayor fortaleza institucional.
 - Para garantizar la independencia presupuestaria de la SBIF, se recomienda que se mantenga el sistema de financiamiento con cargo a las instituciones fiscalizadas, en línea con lo vigente en la mayoría de los países avanzados. Por ello, y sin perjuicio del alza de recursos por una vez que se propuso antes, para permitir que la SBIF cuente con espacio para asumir nuevos desafíos prudenciales y asegurar la sustentabilidad adecuada de recursos durante el ciclo económico, se propone que cada año el regulador disponga de un margen de libre disposición por

hasta 5% real adicional sobre su presupuesto del año previo. En el caso que la SBIF requiera un aumento superior al 5%, su propuesta presupuestaria debe ser revisada por un comité independiente de ex autoridades financieras, las que deberán emitir una recomendación fundada que apruebe o rechace la propuesta, a consideración del ministro de Hacienda, que tendrá la última palabra.

- Para lograr la independencia regulatoria, dar facultades amplias a la SBIF en materia de definición de estándares de adecuación de capital, consistente con la sección II.1 de este documento.
- Para lograr independencia supervisora, revisar la dotación actual de la planta y las brechas salariales del personal en aquellos ámbitos donde no son competitivos, con miras a reducir la elevada rotación de personal. También es necesario extender la protección legal a todo el personal de la SBIF, incluidos administrador provisional e interventor.
- Finalmente, la independencia va de la mano con responsabilidad y rendición de cuentas. Se debe incorporar en la ley un sistema de cuenta pública de la SBIF, y la consulta obligatoria de las normas con excepción de casos calificados, así como se debe establecer que las metodologías y documentación de respaldo asociadas sean públicos.

3. Resolución bancaria

Un tercer aspecto de la LGB que debe ser perfeccionado es el relativo a la resolución bancaria, entendiendo por tal el proceso al que ha de enfrentarse el Estado para resolver la situación de un banco que no puede cumplir sus obligaciones. En palabras del CBSB, la resolución bancaria consiste en aquella acción de la autoridad, con o sin participación del sector privado, que busca mantener la estabilidad del sistema financiero o enfrentar problemas serios

⁴⁰ Cabe señalar que, en línea con las modificaciones que se están introduciendo en la Ley 18.575 (Ley general de bases de la administración del Estado), los miembros de este Consejo debieran tener un período de carencia (cooling off) en el cual no puedan trabajar en el sector que cae bajo el perímetro regulatorio de la SBIF.

en una institución financiera que, sin la resolución bancaria, no es viable o puede razonablemente llegar a serlo⁴¹.

El objetivo es avanzar hacia un mecanismo que permita una resolución efectiva, de modo de respaldar a los supervisores para que puedan evaluar los riesgos bancarios y tomar medidas adecuadas y a tiempo⁴². Además, se busca que el mecanismo contenga opciones de estabilización que aseguren la continuidad operacional de las funciones sistémicamente importantes y de liquidación que faciliten el cierre y la liquidación ordenadas del negocio, de forma tal de proteger a los clientes en general⁴³.

La LGB actual ha recibido críticas de parte de los diferentes actores del mercado, incluyendo el FMI y el Banco Mundial en su FSAP del año 2011, en cuanto a que, a pesar de no haberse probado sus herramientas de resolución bancaria desde la reforma de 1986, de su sola lectura aparecen deficiencias que podrían provocar vacíos en un proceso de inestabilidad de uno o más bancos, con consecuencias imprevisibles al sistema financiero nacional⁴⁴. En particular, la preocupación planteada por varios es que la ausencia de herramientas de resolución y una excesiva confianza en soluciones privadas, pudiesen llevar a un exceso de liquidaciones forzosas. Esta excesiva liquidación pudiese tener efectos importantes en la fe pública (resguardo de los minoristas) y en las funciones centrales del sistema bancario en caso de liquidarse un banco grande, o generarse contagio.

Con todo, nos parece importante enfatizar que el marco de resolución actual es coherente internamente y tiene como base soluciones de mercado (con haircuts voluntarios) y el resguardo de los medios de pago. Este marco surge como respuesta a una crisis bancaria que fue inmensamente costosa en términos fiscales y un concepto del sistema bancario en donde los medios de pago son una de sus funciones centrales.

En esa perspectiva, la iniciativa de reformar la LGB para fortalecer, entre otros, el proceso de resolución bancaria, parece ser una forma adecuada de enfrentar los riesgos que los bancos puedan presentar, al mismo tiempo que proteger a los depositantes, el sistema de pagos y la estabilidad económica del país en un mercado global en que el sistema financiero local debe adecuarse a las normas cada vez más exigentes del CBSB y a los requerimientos de los clasificadores de riesgo y de los inversionistas en general. El desafío es avanzar en reforzar los mecanismos de resolución, sin aumentar el riesgo moral de la banca.

En este trabajo hemos buscado determinar aquellos elementos que, a nuestro juicio, permiten evaluar el caso chileno, usando las recomendaciones que en materia de resolución bancaria entrega el FSB.

Además, analizamos algunas legislaciones comparadas, con el propósito de mostrar las soluciones que esas legislaciones proponen de forma tal de poder entender cuáles son las actuales debilidades de nuestra LGB. Finalmente, se presentan las correcciones que, en nuestra opinión, esta ley necesita.

III.3.1. ESTÁNDAR Y MUESTRA INTERNACIONALES

III.3.1.1 Mejores prácticas internacionales

Según el FSB, el propósito de un régimen efectivo de resolución bancaria es permitir la resolución bancaria sin generar interrupciones sistémicas severas y sin exponer a los contribuyentes a pérdidas, al mismo tiempo que proteger funciones económicas

41 "Resolution policies and frameworks—progress so far", CBSB, julio de 2011.

42 "Esquemas Efectivos de Seguro de Depósitos y Prácticas de Resolución de Bancos", Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas, septiembre de 2006.

43 "Key attributes of effective Resolution regimes for Financial Institutions", Financial Stability Board, octubre de 2014.

44 "Chile: Financial System Stability Assessment". IMF Country Report No. 11/261, FMI y Banco Mundial, agosto de 2011. Pág. 22. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11261.pdf>

vitales a través de mecanismos que aseguren que tanto accionistas como acreedores asegurados y no asegurados absorben las pérdidas en una manera que respete la prelación de sus respectivos créditos en la liquidación⁴⁵.

El propio documento del FSB sugiere una serie de criterios que debe cumplir un régimen efectivo de resolución bancaria, entre los que cabe destacar:

- Asegurar la continuidad de los servicios financieros sistemáticamente importantes y los sistemas de compensación y pagos.
- Proteger, donde sea aplicable y en coordinación con los seguros existentes, a los depositantes, acreedores asegurados e inversionistas que estén cubiertos por los mismos y asegurar el rápido retorno de los activos segregados de los clientes.
- Distribuir las pérdidas entre los accionistas y los acreedores valistas, y no asegurados, en forma tal que se respete la prelación de sus créditos.
- Proveer de celeridad y transparencia y de tanta predictibilidad como sea posible, mediante claridad legal y procedimental y planificación anticipada para una liquidación ordenada.
- Proveer una salida del mercado a las firmas que no sean viables y
- Ser creíble, fortaleciendo así la disciplina del mercado y promoviendo soluciones provenientes del mercado.

III.3.1.2 Herramientas de resolución

El FSB recomienda a los países, contar con regímenes de resolución que otorguen a la autoridad competente amplios poderes y la provean de variadas opciones para resolver una entidad que no es viable ni que se pueda razonablemente esperar que lo sea.

Siguiendo las reglas del CBSB, podemos distinguir seis categorías de herramientas (Sistema de Gestión de Reglas de Negocio (BRMS, por sus siglas en inglés)⁴⁶.

1. **Cierre de banco y pago de la garantía/seguro.**

Al banco inviable se le revoca la autorización para funcionar, se pagan los depósitos hasta el monto asegurado o garantizado y se liquida el banco.

2. **Asistencia a banco abierto.** Al banco inviable se le otorga una asistencia financiera (capital, liquidez o ambos) a fin de que pueda mantenerse operativo, a pesar de su inviabilidad.

3. **Intervención del Estado (administración estatal temporal o estatización).** El Estado toma el control de la gestión del banco y es responsable de su operación. Puede incluir o no la estatización del banco.

4. **Fusión inducida por las autoridades.** Las autoridades pueden promover o inducir a un banco solvente a absorber o fusionarse con el banco inviable. Pueden preverse garantías o compensaciones económicas para el banco absorbente.

5. **Banco puente.** Los activos y pasivos del banco inviable son traspasados a un vehículo especialmente creado (otra sociedad, patrimonio separado, etc.); se mantienen las operaciones del banco hasta tanto se encuentre un comprador para el banco puente. El banco puente es administrado por la autoridad o por alguna institución estatal.

6. **Esquema “banco bueno-banco malo”.** Se toma una parte de los pasivos del banco (pasivos laborales, depósitos asegurados y -generalmente- el resto de los depósitos) y se los transfiere a un banco solvente. En contraprestación, el

45 “Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions”. FSB 15 de octubre de 2014.

46 Bank for International Settlements, 2002.

banco que se hace cargo de los depósitos recibe activos por un monto equivalente a los depósitos asumidos. A fin de que los activos sean suficientes para igualar los pasivos, generalmente el organismo responsable del seguro o garantía de depósitos hace un aporte de recursos (que según las buenas prácticas debe ser menos costoso que lo que hubiese costado pagar el seguro o garantía). Los activos y pasivos excluidos de un banco más los aportes del seguro o garantía de depósitos, que han de ser transferidos a otro banco, usualmente se denominan “unidad de negocios” o “banco bueno”. Los activos y pasivos remanentes constituyen la “unidad residual” o “banco malo” que se somete a un proceso de liquidación. Para facilitar el proceso de transferencia de activos y pasivos y reducir el riesgo del banco adquiriente, se suele realizar esta transferencia a través de un vehículo o instrumento financiero (por ejemplo, patrimonio separado). Este esquema se encuadra en lo que se denomina también como “compra y subrogación” (P&A, por sus siglas en inglés).

III.3.1.3 Muestras internacionales

Elegimos legislaciones que a juicio nuestro parecen ser un modelo indicado, dada su organización regulatoria interna y lo reciente de sus leyes sobre la insolvencia bancaria, a saber, el Reino Unido (“RU”), España y Alemania. En estos países existen autoridades homologables en facultades, atribuciones e independencia política al BCCh y a la SBIF.

1) Etapa Preventiva

En Alemania, España y el RU existe una etapa claramente delimitada, anterior a la insolvencia propiamente tal. En las tres jurisdicciones la etapa previa está regulada por la ley e implica una intervención drástica de la autoridad. En España toda entidad financiera debe crear y mantener un plan de recuperación. Declarada en dificultades por la autoridad

correspondiente, ésta puede obligar a la entidad a aplicar el plan de recuperación o solo algunas partes del mismo, cambiar a miembros del directorio o a altos ejecutivos considerados poco idóneos e, incluso, como última ratio, puede reemplazar al directorio o al órgano de administración de la entidad. En Alemania, la Ley de Reestructuración bancaria creó dos procedimientos de carácter voluntario, al que las entidades pueden acogerse, además de la “Orden de Transferencia”. Para acogerse a los procedimientos de recuperación o reestructuración, las entidades requieren la autorización de la Autoridad Supervisora de Servicios Financieros (“BaFin”), ya que será esta la que lo solicite al tribunal de mayor jerarquía de la región. El procedimiento de recuperación es de carácter menos agresivo (no puede afectar derechos de terceros, aunque sí alterar las preferencias de los acreedores en algunos casos), tiene menos requisitos y toda entidad financiera puede optar a éste. El procedimiento de reestructuración es más agresivo (puede implicar divisiones, liquidaciones de parte del capital, entre otros). Una tercera herramienta antes de la liquidación es la orden de transferencia, que permite, mediante spin-offs, dividir la entidad financiera que está en dificultades, y rescatar la parte sistémicamente relevante, y liquidar la que no lo es, disminuyendo el riesgo global al sistema financiero.

En el RU, la fase previa consiste exclusivamente en transferencias. La Banking Act 2009 (BA) las trata como opciones de estabilización, contemplando transferencias a un comprador del sector privado, a un banco puente o una transferencia de carácter temporal a una empresa cuyo controlador es el estado (public ownership). Cuando las transferencias tienen lugar, siempre se persigue salvar la parte sana de la entidad y liquidar la que resta, salvo que esta pueda continuarse.

Denominador común es que los bancos en dificultades deben tomar medidas drásticas, que implican cambios en la estructura de la sociedad si es necesario, y para lo cual no se requiere aprobación de los accionistas. Como contraparte, en todos los procedi-

mientos se debe cumplir con requisitos legales bien determinados (niveles de liquidez, ratios, umbrales de desarrollo de actividades, etc.) y siempre interviene una autoridad fiscalizadora/reguladora, homóloga a la SBIF, que, o bien requiere autorización de otra autoridad, o un pronunciamiento judicial, lo que garantiza una debida publicidad, tecnicidad y seriedad del proceso. Además, en el caso de España y Alemania, hay salidas voluntarias o semi voluntarias, ya que son las mismas entidades las que pueden hacer planes de recuperación y proponerlos a la autoridad.

Otro aspecto clave es que si se requiere de préstamos o “rescates” (bail-outs) estos son financiados por fondos de la propia industria financiera, no por los impuestos de los contribuyentes.

2) Insolvencia Bancaria

Tanto en Alemania como en el RU, la insolvencia bancaria implica un procedimiento de carácter judicial de carácter especial, con normativa propia y específica. En el caso de Alemania además estos asuntos son competencia de tribunales especializados en insolvencia. En España, en tanto, este procedimiento es llamado resolución, y la propia Ley de Recuperación y Resolución de Entidades de Crédito y Empresas de Servicios de Inversión, 11/2015 (Ley RyR) señala que se trata de un procedimiento administrativo, que puede llevar a una reestructuración o bien a una liquidación. La Ley RyR entrega cuatro herramientas para llevar a cabo la resolución. Tres de ellas son transferencias, muy similares a las del RU, a saber:

- i. Venta del Negocio de la entidad;
- ii. Transferencia de activos o pasivos a una entidad puente⁴⁷;
- iii. Transferencia de activos o pasivos a una sociedad de gestión de activos;

47 La Ley RyR usa el término “transmitir” que no usamos por no corresponder con la institución en derecho chileno.

- iv. y una última es una reestructuración, la Recapitalización interna. Es importante destacar que la primera transferencia es de orden privado, muy regulada por la ley, pero a un comprador privado, como en el RU. Las otras dos opciones implican transferir los activos y pasivos a sociedades anónimas constituidas especialmente para esos fines, cuyo capital es mayoritariamente estatal.

En el RU iniciar este proceso requiere de la dictación de una Orden de Insolvencia, orden que dicta un tribunal, tras solicitud de alguna autoridad competente (Bank of England (“BoE”), la Financial Services Authority (“FSA”) o un Secretario de Estado). Los requisitos para solicitar la orden son:

Causa A: Que un banco sea incapaz, o probablemente se vuelva incapaz, de pagar sus deudas. Según el número 93 (4) debe entenderse por incapacidad de pagar sus deudas (inability to pay its debts): (a) un banco que está en default en una obligación de pagar una suma de dinero exigible bajo un contrato; y (b) según se define en el número 123 de la Ley de Insolvencia de 1986⁴⁸.

Causa B: que la terminación (winding up) de un banco sea de interés público.

Causa C: que la terminación de un banco sería justa y equitativa (fair), de la BA2009⁴⁹.

48 El número 123 (1) Una compañía se considera incapaz de pagar sus deudas (a) Si un acreedor (por cesión u otro) a quien se debe más de £750 exigibles, la ha requerido de pago en la forma que señala la ley y ésta ha dejado pasar 3 semanas sin dar cumplimiento, o no ha dado garantía satisfactoria al acreedor; o (letras (b), (c) y (d) contemplan causales específicas para Inglaterra y Gales, Escocia e Irlanda del Norte, todas relacionadas con requerimientos judiciales de pago que no han sido satisfechas en todo o parte); (e) Se prueba satisfactoriamente al tribunal que la compañía es incapaz de pagar sus deudas una vez son exigibles. (2) Una compañía es también considerada incapaz de pagar sus deudas si se prueba satisfactoriamente al tribunal que el valor de los activos de la compañía es menor al monto de sus obligaciones, teniendo en cuenta sus pasivos contingentes y potenciales. (3) La suma de dinero durante el tiempo especificado en el número (1) (a) (3 semanas) está sujeto a aumento o disminución bajo el número 416.

49 El número 93 (8) señala que la expresión fair se debe entender para efectos de la Parte 2 como *just and equitable*.

La Insolvencia Bancaria, una vez declarada por medio de la orden, implica necesariamente liquidación, término del banco o entidad. El proceso tiene expresamente dos objetivos: El proceso de liquidación está especialmente regulado, siendo las características más relevantes del proceso:

- i. Se lleva a cabo ante un tribunal.
- ii. Se encarga a un liquidador, que debe cumplir con requisitos técnicos especializados y cuyo nombramiento está regulado.
- iii. Existe un comité de liquidación, que conformado por los acreedores, participa del proceso junto al liquidador.
- iv. Los acreedores de obligaciones a la vista, y, en general, los depositarios están protegidos por un programa estatal que garantiza los depósitos.
- v. Cualquier persona interesada en ello puede recurrir al tribunal competente (incluidos el liquidador mismo y miembros del comité) para reclamar decisiones del liquidador o del comité de liquidación.

En Alemania, la entidad financiera debe estar sobre endeudada o bien volverse insolvente para que pueda presentarse la solicitud de orden de insolvencia. La insolvencia, el sobreendeudamiento o la insolvencia inminente deberán ser informados a la BaFin inmediatamente por quienes administran la entidad, acompañando toda la información al respecto. Sólo la BaFin, tras recibir dichos antecedentes, podrá presentar la solicitud de orden de insolvencia al tribunal. La liquidación se tramita conforme las reglas del Código de Insolvencia, con algunas normas de la ley de bancos que priman.

3) Continuidad del Giro

En España esto se trata a través del cuarto instrumento de resolución, la recapitalización interna, regulada amplia y detalladamente por la Ley RyR. Especialmente relevante es que la ley es enfática en que las pérdidas serán soportadas por los accionistas

y acreedores, y no por los depositantes ni los contribuyentes. Existe la posibilidad, cumpliendo los requisitos que la ley establece y bajo determinadas condiciones, de recibir por parte de la entidad sometida al procedimiento de recapitalización, contribuciones del Fondo de Resolución Nacional.

En Alemania, una vez que se ha decretado la orden de insolvencia, aplica el Código de Insolvencia. Bajo dicha norma, la continuidad del giro no está contemplada con posterioridad a la liquidación especialmente, sin perjuicio de que el Código de Insolvencia contempla una etapa de, en la que un administrador provisional buscará pagar a los acreedores preferentes. Si el administrador provisional declara insuficiencia masiva de activos para pagar dichas obligaciones, se declarará por la Corte una especie de “insolvencia dentro de la insolvencia” y se nombrará un administrador definitivo.

En el RU la BA, Parte 3, trata la Administración Bancaria, y se refiere únicamente a los procedimientos de administración, que tendrán lugar cuando hubo previamente ventas a un comprador del sector privado o una transferencia a un banco puente. Solo tendrá lugar luego de haberlo solicitado el BoE, y consiste en apuntar a un administrador que dirija las operaciones del remanente no transferido de la entidad, con los siguientes objetivos:

- i. Apoyo al comprador privado y al banco puente.
- ii. El objetivo “normal” de la administración, el rescate de la entidad residual por la continuidad del negocio y lograr por esta vía un mejor resultado para los acreedores que el de la liquidación. El administrador deberá responder ante el juzgado que lleva el procedimiento, ante el BoE, que lo controla y supervisa, a los acreedores y al comprador privado o al banco puente, por lo que aún con amplias facultades, está ampliamente controlado.

4) Derechos de los acreedores

En los tres casos de estudio, las obligaciones a la vista se encuentran protegidas por fondos especialmente creados para este efecto. En los casos de Alemania y España los acreedores expresamente deben soportar las pérdidas en conjunto con los accionistas, mientras que en el RU se da a entender que lo hacen de igual forma. Esto dado que las tres legislaciones tienen como uno de sus principales objetivos el proteger a los depositantes y los fondos provenientes del dinero de los contribuyentes. En particular, cabe destacar que en la BA del RU se contemplan acciones legales para atacar decisiones del liquidador y del Comité de Liquidación, así como en España se otorgan acciones para atacar resoluciones del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

III.3.2. BRECHAS ENTRE CHILE Y EL ESTÁNDAR INTERNACIONAL

III.3.2.1 Breve descripción del sistema de resolución bancaria en Chile

La capitalización preventiva (CP) ocurre cuando el Directorio del banco en problemas convoque a su junta de accionistas, para que esta acuerde el aumento de capital que resulte necesario para su normal funcionamiento. Si no lo hace no puede aumentar sus colocaciones ni hacer inversiones, salvo en instrumentos del BCCh.

Las proposiciones de convenio a los acreedores (PCA) consisten en propuestas realizadas por bancos que presenten problemas de solvencia a sus depositantes a plazo y demás acreedores (excepto depósitos y obligaciones a la vista). Estas propuestas pueden incluir la capitalización total o parcial de los créditos, la ampliación de plazos, la remisión de parte de las deudas, u otras medidas. El proceso puede tener una duración de entre 30 y 50 días. Las PCA implican la suspensión parcial de las operaciones del banco, ya que, desde la fecha de presenta-

ción de las mismas y mientras no exista una decisión, no será exigible el pago de depósitos y otras obligaciones no a la vista (artículo. 123 de la LGB). El procedimiento de PCA está diseñado para ser llevado a cabo entre partes privadas bajo la supervisión de la SBIF, que tiene un rol de reglamentación y supervisión del proceso.

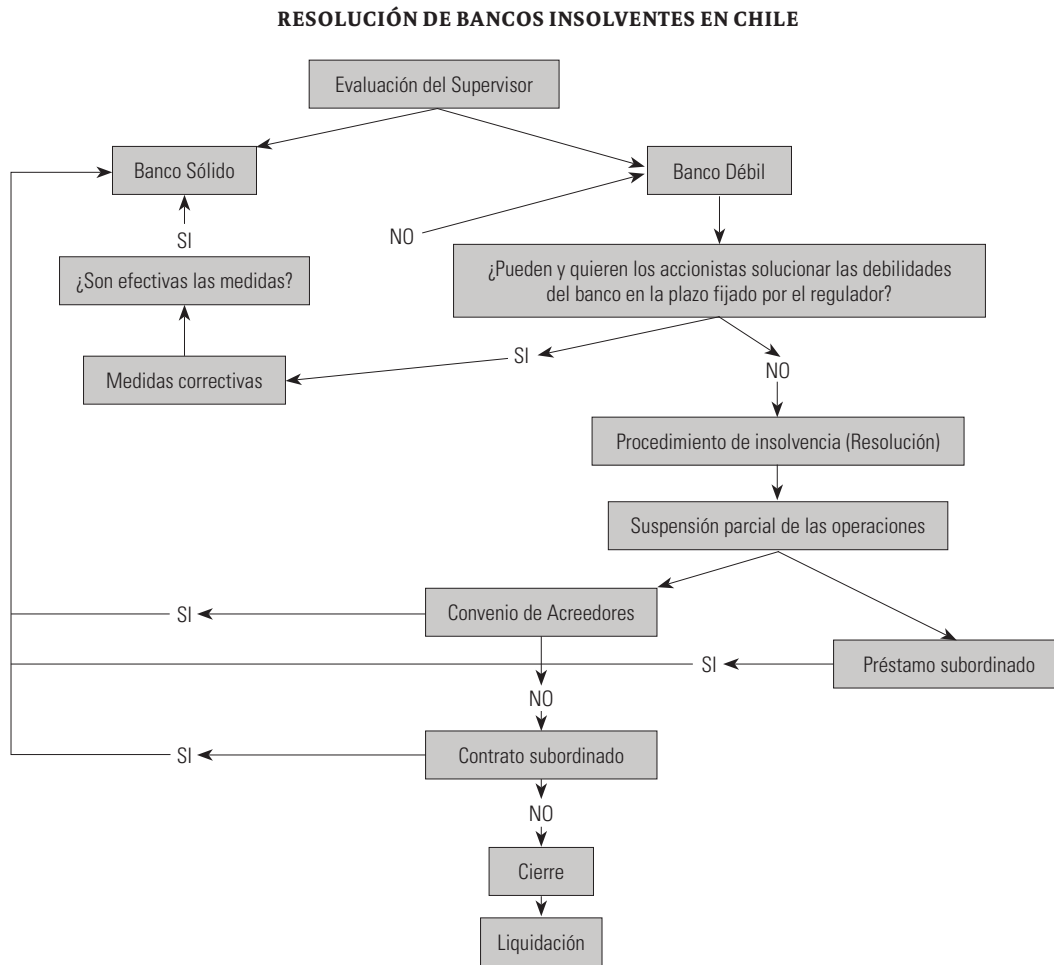
La capitalización por el sistema financiero (CSF) consiste en un préstamo a dos años convenido por un banco que se encuentre en las causales de los artículos 118 o 122 o sometido a administración provisional, con otro banco. Estos préstamos podrán computarse como capital y en caso de no pago podrán ser capitalizados. Cabe mencionar que, según estándares de Basilea, el plazo mínimo de un préstamo para considerarse capital es de cinco años. La CSF permite, en caso de incumplimiento, justificar que éste se compute como capital, a pesar del plazo de dos años.

La administración provisional (AP) implica la designación de un administrador provisional del banco por parte de la SBIF, el que tendrá todas las facultades del giro ordinario que la ley y los estatutos señalan al directorio y al gerente. La designación no podrá ser por un período superior a un año, aunque éste puede ser renovado cuantas veces el superintendente lo considere conveniente, previo acuerdo del Consejo del BCCh.

La liquidación forzosa (LF) implica la revocación de la licencia y el inicio del proceso de liquidación. Para su declaración se requiere el previo acuerdo favorable del Consejo del BCCh.

La CP, la CSF y las PCA son soluciones de carácter esencialmente privado, si bien se prevé una supervisión del proceso por parte de la SBIF. Las únicas medidas llevadas a cabo por la SBIF son la AP y la LF, ambas medidas extremas.

La próxima figura muestra este proceso⁵⁰.



III.3.2.2 Brechas

Según lo señalado precedentemente y siguiendo a Bolzico, las principales brechas entre los estándares internacionales y el caso chileno son⁵¹:

i) Falta de instrumentos adicionales de resolución en manos de la SBIF para lidiar con bancos en pro-

blemas. La SBIF no cuenta con la posibilidad de transferir activos y ciertos pasivos (como laborales y depósitos) de un banco en problemas a un banco solvente. Esta solución, usualmente conocida como transferencia de activos y pasivos o esquema de resolución banco bueno–banco malo, es generalmente aceptada y reconocida como buena práctica.

ii) No existen recursos para aportar en esquema de resolución. Modernamente, los esquemas de seguro o garantía de depósitos dan cobertura a los depósitos a través de dos mecanismos principales: pagando los montos garantizados/asegurados o aportando recursos en un proceso de resolución a fin de posi-

50 "Legal, institutional and regulatory framework to deal with insolvent banks. A Review of the Chilean case", Ernesto Aguirre – Christian Larrain.

51 Javier Bolzico, Yira Mascaró y Paola Granata. "Lineamientos Prácticos para una Resolución Bancaria Eficiente".

bilitar la transferencia de los depósitos a un banco solvente. Adicionalmente, la institución responsable de la cobertura de los depósitos cobra una prima a las entidades financieras cubiertas, con lo que se constituye un fondo para afrontar los pagos o aportes mencionados. En el caso de Chile, no existe tal fondo ni el BCCh tiene la facultad de aportar en los procesos de resolución. Todo esto dificulta la aplicación de los procesos de resolución.

iii) Las PCA, contempladas como uno de los principales instrumentos de resolución, son muy difíciles de aplicar en la práctica. La legislación prevé una renegociación de los pasivos con aceptación voluntaria por parte de los acreedores. En la práctica, esto resulta difícil de lograr, por la cantidad de actores y porque el cierre de un banco genera externalidades que fortalecen la posición negociadora de los acreedores.

iv) Escasa protección otorgada a depósitos a plazo y una modalidad que ha demostrado no ser eficaz para evitar corridas. Por un lado, el monto asegurado de los depósitos a plazo es bajo en relación a cualquier parámetro internacional que se tome (alcanzando a UF 120). Por otro lado, se cubre una parte del depósito (90%), tal como lo preveía el modelo inglés previo a la crisis. Quedó demostrado que, bajo esta modalidad, igualmente se producen retiros masivos de depósitos en un escenario de desconfianza, para evitar la pérdida de la parte no cubierta de los depósitos no asegurados (10%).

v) Falta de autonomía de la autoridad supervisora. Si bien las decisiones respecto al régimen de resolución son responsabilidad de la SBIF, se requiere la previa autorización del Consejo del BCCh, lo que podría generar confusiones sobre la línea de responsabilidades.

vi) Falta de plazo para que el Consejo del BCCh se pronuncie sobre la propuesta de resolución del superintendente. La ley establece que para proceder a la intervención o liquidación de un banco se debe contar con su previo acuerdo; sin embargo, no se fija un plazo para que el Consejo se exprese al respecto.

Esto podría hacer que el proceso de resolución ingrese en una situación de indefinición por tiempo indeterminado.

III.3.3. PROPUESTAS

En términos generales, las propuestas del GdT apuntan a ampliar el set de herramientas de resolución disponibles, incluyendo el plan de regularización, la compra y asunción (P&A) de activos y pasivos (banco bueno - banco malo); la estructura del banco puente para permitir una resolución más rápida y de menor costo; la capacidad del Estado para asumir una capitalización en la que los accionistas no tengan derechos preferentes junto con la posibilidad para emprender una reestructuración del banco.

La ley debe separar con toda claridad estas tres etapas: regularización temprana, resolución y liquidación.

III.3.3.1 Regularización temprana

Aunque los poderes normales del superintendente le permitirían, a lo menos, en teoría, adoptar algunas de las medidas correctivas en relación a un banco en problemas, sujeto al régimen administrativo oficial, sería recomendable disponer de un sistema más estructurado bajo el cual algunos indicadores o gatillos generen la obligación de la administración del banco de presentar a y acordar con la SBIF, en un plazo breve, un plan de regularización que incluya todas las medidas a ser tomadas para recuperar una situación aceptable para la SBIF. Los detonantes para ese programa de recuperación podrían ser una combinación de algunas formulaciones generales más algunas específicas, en el sentido de las que hoy contempla la LGB para el nombramiento de un administrador provisional o para la capitalización preventiva, especialmente de haber problemas de liquidez (violación de normativa del BCCh, uso excesivo de facilidades del BCCh, créditos de emergencia) y problemas de solvencia incipientes (pérdidas sustanciales recurrentes o niveles de capital bajo los mínimos regulatorios). Además, se debe dar facultades

des a la SBIF para solicitar la remoción de personal gerencial del banco en problemas.

Finalmente, creemos también que se debe contemplar al convenio de acreedores como una opción que forme parte de la etapa de regularización temprana.

III.3.3.2 Resolución

La legislación debería incluir, entre las alternativas de resolución, que la SBIF pueda transferir a otro banco solvente todos o parte de los pasivos (esencialmente laborales y depósitos) y los activos del banco en problemas. Se requiere, para ello, que haya una clara diferenciación de los privilegios de cobro entre los distintos tipos de pasivos, con prioridad para los pasivos laborales y depósitos garantizados, de modo de permitir su transferencia parcial en caso de insuficiencia de los activos. También se puede diferenciar entre depósitos por modalidad y/o montos. Esto es lo que se conoce como esquema de “banco bueno-banco malo”. Junto con ello, otorgar amplias facultades a la SBIF para incorporar la figura del loss sharing u opción de venta de cartera, como formas de compartir los riesgos con los potenciales compradores, acotando los tiempos para la materialización de esta figura y por ende el riesgo de contagio sobre el resto del sistema financiero.

En este mismo sentido, la legislación debiera contemplar la figura del banco puente. En virtud de la misma, los activos y pasivos del banco inviable son traspasados a un vehículo especialmente creado, siempre y cuando sea ésta la alternativa menos costosa y que, como mínimo, se honre la totalidad de los depósitos garantizados; se mantienen las operaciones del banco puente administrado por las autoridades de RB.

La facultad de aplicar los mecanismos de resolución banco bueno - banco malo y banco puente debe corresponder a la SBIF con informe previo no vinculante del BCCh. Sin perjuicio de su carácter no vinculante, el informe del BCCh debe tener un plazo no superior a tres días.

Es necesario también eliminar las prohibiciones legales para que el Estado pueda capitalizar un banco o comprar cartera en casos excepcionales. Sin embargo, se deben introducir criterios estrictos para que esta figura sea aprobada, y con autorización del Presidente de la República, con recomendación del ministro de Hacienda, previo informe favorable de la SBIF en conjunto con el BCCh. Esta facultad sólo debiese gatillarse cuando se estime que se han agotado las opciones de resolución y que la liquidación del banco generaría un grave riesgo de inestabilidad sistémica. Se debe incorporar mecanismos de recuperación de financiamiento.

Por su parte, y como condición necesaria para la aplicación de las herramientas descritas precedentemente, la nueva Ley General de Bancos debe incorporar la regla del menor costo como base para que la SBIF decida entre los distintos mecanismos de resolución. La regla del menor costo determina que en los procesos de resolución se debe optar por la alternativa menos costosa en la medida que, como mínimo, se honre la totalidad de los depósitos garantizados.

III.3.3.3 Otros

Aumentar el monto de la cobertura del seguro estatal de los depósitos a plazo de personas naturales y analizar la conveniencia de cubrir el 100% del monto asegurado. El GdT propone que dicho seguro estatal debiese elevarse al menos a una vez el PIB per cápita - razón similar a la cobertura existente cuando de dictó la LGB a mediados de los años 80. Esto elevaría el seguro a cerca de UF 400.

Debido a que en la actual LGB no existe un mecanismo de seguro de depósitos, es necesario garantizar en la ley la disponibilidad de recursos públicos para que la figura de banco bueno-banco malo y otros mecanismos de resolución cuenten con la disponibilidad de recursos, para que ellos puedan llevarse a la práctica sobre el criterio de menor costo.

Dado lo anterior, se hace necesario crear un mecanismo de financiamiento público acotado, que facilite la figura de transferencia de activos y pasivos. Este mecanismo reemplazaría los fondos de garantías públicos o privados existentes en otras jurisdicciones. El mecanismo debiese autorizar al ministro de Hacienda, a solicitud de la SBIF y previo informe favorable (vinculante) del BCCh, de aportar recursos fiscales por hasta el monto de las garantías netas y seguros estatales comprometidos en un proceso de resolución.

El principio para su activación debe ser el de menor costo – entre tener que honrar las garantías o hacer el aporte. El mecanismo de financiamiento debe ser lo más flexible posible, posibilitando mecanismos de financiamiento y garantías. En caso de que una resolución involucre recursos fiscales, la SBIF debe buscar formas de que dicho gasto se recupere.

Contemplar expresamente en la ley, un esquema de protección legal adecuado para quienes lleven adelante los procesos de resolución. Los funcionarios involucrados en la implementación de la resolución deberían tener un nivel de protección legal adecuado contra acciones civiles y/o penales.

Considerar la conveniencia de fijar un plazo al Consejo del BCCh para que se pronuncie sobre la propuesta de resolución de la SBIF. Se debería considerar la posibilidad y analizar la conveniencia de prever un plazo máximo para que el Banco Central brinde su opinión desde que el superintendente propone la resolución de un banco. Este plazo debería ser corto, dada la naturaleza de los procesos de resolución.

Otorgar a la SBIF la facultad de castigar capital como parte de la restructuración del banco. Se puede contemplar el derecho de los accionistas de acudir a la Corte de Apelaciones en un procedimiento que no suspenda la ejecución de la decisión. Hoy en día, los accionistas pueden ser diluidos mediante la venta de activos por el administrador provisional y mediante la capitalización de activos.

Establecer, como en la Ley de Insolvencia, que la entrada a un proceso de resolución no debiese por sí mismo gatillar derechos de aceleración o de terminación temprana de contratos financieros, caso en el cual, la autoridad de resolución debiese poder imponer un stay transitorio (sujeto a restricciones).

Adicionalmente, el GdT sugiere que se mantenga el tratamiento segregado de la cartera de créditos hipotecarios, en los términos de las normas vigentes de la LGB.

Finalmente, el GdT sugiere que, una vez aprobada la reforma a la LGB, la SBIF dicte una Guía de Resolución que señale las pautas de conducta esperada en los distintos eventos que puedan presentarse.

4. Temas adicionales

Para regular y supervisar eficazmente a la industria bancaria se requiere información y atribuciones suficientemente amplias, de manera de abarcar todos los mercados en los que podrían incubarse riesgos para la estabilidad financiera. La información permite un diagnóstico adecuado, las atribuciones entregan las herramientas para el correcto seguimiento prudencial de las actividades crediticias.

De hecho, el Principio 24 de Basilea señala que un elemento esencial de la supervisión bancaria es que los reguladores supervisen un grupo bancario en forma consolidada, mediante la vigilancia adecuada y, según sea conveniente, aplicando normas prudenciales en todos los negocios del grupo en todo el mundo.

En Chile, los estándares supervisores, y especialmente los regulatorios, son menos exigentes en esta materia que los recomendados internacionalmente. Esta falencia institucional se exagera debido a que en el país existen diversos grupos económicos con propiedad bancaria estructurados de manera compleja, y con compañías no bancarias que poseen control económico sobre un banco. En muchos casos, ninguna de estas compañías está sujeta a regulación

y supervisión consolidada por parte de las autoridades económicas⁵².

Además, en Chile todavía no contamos con un registro de información comercial consolidada. El proyecto de ley del Sistema de Obligaciones Económicas (SOE) fue ingresado al Congreso por el Ejecutivo a mediados de 2008, pero continúa sin ser aprobado. Hoy, la autoridad no conoce el nivel de endeudamiento agregado de empresas y personas, careciendo de información clave para evaluar si se están incubando compromisos crediticios no sostenibles en los agentes de algún sector o segmento de la población; y obviamente, esta información consolidada de deuda tampoco está disponible para el mercado. Así, no sólo se podría estar encubriendo la formación de fragilidades financieras relevantes para la estabilidad agregada, también se impide una correcta evaluación del historial crediticio positivo, lo que atenta contra la inclusión financiera, la competencia y su potencial efecto virtuoso a través de tasas de interés más bajas.

El problema de las debilidades de información y ausencia de facultades también se expresa en otros ámbitos. Cuando se elevan las exigencias regulatorias en una industria, sus empresas se ven tentadas a evitar los mayores costos asociados realizando arbitraje regulatorio, esto es, desplazando sus negocios tradicionales hacia productos e industrias menos regulados. En la industria del crédito se denomina a estos sectores laxamente regulados “banca en la sombra” (shadow banking, en inglés), y representan uno de los desafíos dinámicos más relevantes para la regulación y supervisión financiera global. Informes

52 La Ley CEF estableció modificaciones a la LGB, que por un lado establece que todas las compañías que poseen control de un banco están sujetas al menos a los requisitos de solvencia para controladores (“contar, individualmente o en conjunto, con un patrimonio neto consolidado igual, en la proporción que les corresponda, al capital básico del banco”) según el recientemente modificado artículo 28 de la LGB. Por otra parte, estableció cambios al artículo 16 de la LGB para que la SBIF solicite antecedentes “de todas aquellas personas o entidades que pertenezcan a su mismo grupo empresarial, que pudieren comprometer, en forma significativa, la situación financiera de la entidad fiscalizada, así como información conducente a determinar las relaciones de propiedad o control y operaciones entre ellas”.

recientes del Banco Europeo para Europa y del FSB para China así lo plantean⁵³.

El gobierno ha señalado que espera avanzar con un proyecto paralelo a esta reforma a la LGB que se haga cargo de la supervisión consolidada. Este GdT considera esa decisión fundamental para que la reforma tenga el efecto esperado en la estabilidad financiera en el tiempo.

Pero al tanto que esto ocurre, es posible dar señales rápidas aprovechando el proyecto sobre deuda consolidada actualmente en el Congreso. Mientras se desarrolla un proyecto más amplio que defina el tipo y alcance de la información que pueda pedir la SBIF, y le entregue atribuciones regulatorias para supervisar a la matriz de los grupos bancarios, el SOE mejoraría significativamente el acceso a información sobre endeudamiento de las familias y empresas, aclarando su actual nivel de exposición.

En lo que sigue se desarrolla con mayor detalle la necesidad de avanzar hacia una regulación y supervisión consolidadas; de legislar el proyecto SOE, y de resguardar que el desarrollo de nuevos intermediarios de crédito contribuya a la competencia del sector, en lugar de representar arbitraje regulatorio.

III.4.1 SUPERVISIÓN CONSOLIDADA

Una crítica recurrente en las evaluaciones internacionales del sistema financiero chileno se refiere a la falta de un sistema de supervisión y regulación consolidada⁵⁴. Esta preocupación se realiza en vista de la relación entre el sector real y financiero dentro de los conglomerados económicos en nuestro país.

La supervisión consolidada es un enfoque integral de la supervisión bancaria que trata de evaluar la

53 “European Rules Enhancing Transparency of SFTs”, European Commission, 2015, y “Peer Review of China”, Financial Stability Board, 2015, respectivamente.

54 “Chile: Financial System Stability Assessment”, FMI y Banco Mundial, 2011.

fortaleza de un conglomerado financiero (CF) en su totalidad, tomando en cuenta todos los riesgos que pueden afectar a un banco, sin importar si estos riesgos se llevan en los libros del banco o en los de las entidades financieras relacionadas. Y es que al complicarse las estructuras corporativas, surgen preocupaciones respecto a la posibilidad de que una institución bancaria pueda ser impactada negativamente por las pérdidas sufridas por otras entidades dentro de la misma estructura del CF.

Así, bajo un régimen de supervisión consolidada, un CF, sin importar donde esté registrado o donde opera, será supervisado de arriba abajo, empezando con la compañía matriz de nivel más alto y trabajando colectivamente a través de cada una de las entidades legales controladas o de su propiedad. La expectativa es que los supervisores identifiquen los riesgos que podrían afectar el conglomerado en su totalidad, sin importar en qué compañía individual del grupo aparecen dichos riesgos.

En Chile, el sistema financiero tiene un alto nivel de conglomeración. Según la OCDE, los conglomerados financieros y mixtos, típicamente liderados por un banco, tienen una presencia importante en las industrias de pensiones, seguros y oferentes de crédito no bancarios. En 2011, los quince conglomerados más grandes explicaban 83% de los activos de la banca, el 72% de los activos administrados por los fondos de pensiones, 58% de los activos de las compañías de seguro y 77% de la cartera de las tarjetas de crédito no bancarias. Además, nueve de estos quince conglomerados eran puramente financieros, 6 mixtos, y siete tenían presencia internacional⁵⁵. Finalmente, los activos totales de estos conglomerados representaban 1,25 veces el PIB nacional⁵⁶.

55 "Corporate Governance of Company Groups in Latin America", OECD, 2015.

56 L.A. Ahumada y M. Zambrano, "Los Conglomerados Financieros en Chile: Diagnóstico, Comparación Internacional y Propuesta de Cambios Regulatorios"; Christian Larrain, "La Crisis Financiera y la Institucionalidad Regulatoria en Chile: Propuestas de Reforma, 2014", ed. Basilea.

La legislación vigente en nuestro país aborda algunos riesgos propios del funcionamiento de grupos de empresas con un controlador común. Por ejemplo, hay límites a los préstamos y de inversión en vehículos relacionados para bancos, compañías de seguro y administradoras de fondos mutuos y pensiones, para acotar el riesgo de contagio entre ellos que resulte de operaciones dentro del grupo. Y, recientemente, en el marco de la ley del Consejo de Estabilidad Financiera, la SBIF tiene la capacidad de pedir información "aguas arriba", incluso llegando a la matriz de los conglomerados.

Pero, como señalan recurrentemente las evaluaciones internacionales de nuestro sistema financiero, esto no es suficiente para contar con un marco adecuado de supervisión consolidada, especialmente en vista de la relación entre el sector real y financiero dentro de los conglomerados. Porque el hecho de que el banco y sus filiales estén supervisados no es garantía ninguna con los problemas que se producen aguas arriba. Asimismo, el límite de préstamos con relacionados es útil pero extremadamente limitado, a la hora de manejar el llamado "riesgo de contagio". Además, una cosa es tener acceso a información aguas arriba, y otra distinta es tener facultades para regular y tomar acciones correctivas aguas arriba. De hecho, no es posible regular la solvencia, liquidez y gobiernos corporativos del grupo financiero como un todo. Asimismo, el límite de préstamos con relacionados, es útil pero limitado a la hora de manejar el riesgo de contagio: el CF podría ser vulnerable a contagio como resultado de la percepción del mercado sobre el controlador del grupo.

En este contexto, un objetivo básico para la autoridad prudencial consiste en separar el holding entre su parte financiera y real. Por ejemplo, en la reciente autorización del Sistema de Reserva Federal de Estados Unidos (FED) para la adquisición del National Bank of Florida por parte del Banco de Créditos e Inversiones, se le exigió al grupo controlador que sus empresas financieras colgaran de una matriz común, y que exigiera autorización previa para inversiones

fuera del área financiera. En Chile, el regulador no tiene estas atribuciones.

Y estas falencias sólo se exacerbarán en el tiempo, pues en la medida que la economía crezca, su sistema financiero también lo hará, integrándose más para aprovechar sinergias.

Con todo, según el FMI, el principal desafío actual para las autoridades preocupadas de la estabilidad financiera en Chile consiste en diseñar una estructura que permita gestionar adecuadamente las crisis en los conglomerados financieros y supervisar conglomerados mixtos⁵⁷.

Por lo tanto, para avanzar hacia un sistema de regulación y supervisión consolidada se requiere que estén definidos en la ley los criterios para identificar los grupos bancarios y el supervisor líder responsable, y que esta autoridad cuente con las facultades para regular y fiscalizar a la controladora; separar al grupo financiero del resto; establecer requerimientos patrimoniales, de liquidez y gobierno; e inspeccionar a todas las empresas del grupo.

No es necesario que estos cambios sean implementados de inmediato por la autoridad, especialmente dado que hacerlo impone desafíos complejos, tanto para la política pública como para el mercado. Pero sí deben ser parte de una agenda concreta de reformas que apunte a resguardar adecuadamente la estabilidad financiera en Chile mientras se avanza hacia la adopción de Basilea III.

III.4.2 SISTEMA DE INFORMACIÓN CONSOLIDADA

Los Sistemas de Información Comercial son piezas fundamentales de la infraestructura financiera de un país. De hecho, la experiencia internacional muestra una relación positiva entre profundidad fi-

nanciera y la existencia de burós de crédito, con un impacto optimizado cuando se incluye a todos los oferentes de crédito y toda la información, sea esta positiva o negativa.

La información crediticia consolidada beneficia a los intermediarios financieros, porque contribuye a gestionar adecuadamente los riesgos que involucra otorgar un crédito; a las autoridades, micro-prudencialmente, porque permite evaluar mejor los reales riesgos en que incurren los intermediarios financieros, y macro-prudencialmente, porque pueden diagnosticar eventuales burbujas crediticias; y a las personas y empresas con buen historial crediticio, porque les permite conseguir menores tasas de interés y mayor acceso al crédito.

En Chile no tenemos un sistema de deuda consolidada. Tanto su cobertura como alcance presentan deficiencias que es necesario subsanar. Por lo pronto, las autoridades sólo cuentan con información mensual positiva para las deudas contraídas con el sector bancario y negativa para las deudas en general, bancarias y no bancarias.

La falta de información financiera se ha exacerbado durante las últimas décadas en nuestro país, en la medida que los oferentes de crédito no bancarios ha aumentado su participación en el sistema financiero. Hoy, por ejemplo, la cobertura del sistema de información comercial chileno es más de veinte puntos porcentuales inferior a la exhibida por el promedio de los países de la OCDE. Y es que en Chile más de un tercio de los créditos de consumo son ofrecidos por intermediarios no bancarios, porcentaje que sube a cerca de 60% en estratos de menores ingresos.

A mediados de 2008 el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley para un SOE, materia que se venía discutiendo en el ámbito de la política pública desde mediados de la década pasada. El objetivo del proyecto es consolidar la información de personas y empresas, tanto de deuda morosa como tenencias de deuda al día en una sola base administrada por el

57 "Chile 2015 Article IV Consultation". IMF Country Report No. 15/227, FMI, agosto de 2015. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15227.pdf>

estado a través de la SBIF. Durante los últimos años, sin embargo, el proyecto no ha tenido avances significativos en su tramitación.

No contar con tal información, o disponer de ella en forma parcial, limita la evaluación y constituye una fuente de riesgo para la estabilidad financiera. En particular, el problema se exagera al considerar que la gestión crediticia va mucho más allá de la decisión de otorgamiento (o denegación) de un crédito. Sus procesos son intensivos en el uso de información, la que se asocia a la evaluación, condiciones y curse, seguimiento, cobranza y recuperación. Es decir, los oferentes de crédito bancarios deben efectuar una evaluación continua del riesgo de crédito de su cartera. Especialmente al considerar que la capacidad y el comportamiento de pago de los deudores pueden cambiar en el tiempo, lo mismo que sus obligaciones. No contar con esta información impide medir adecuadamente el riesgo, especialmente frente a deterioros en la capacidad de pago y mayor endeudamiento que comprometan la generación de ingresos futuros de un deudor.

Con todo, la falta de información crediticia consolidada promueve una mayor concentración de las carteras crediticias en deudores de mayor riesgo; el endeudamiento de las personas más allá de su capacidad de pago, al recurrir a distintos acreedores que no comparten información entre sí; restringe el crédito para quienes no tienen alto patrimonio, al exigirse más garantías reales por parte de los acreedores, como mecanismo de protección de riesgo.

Por lo anterior, se recomienda que las autoridades económicas y el poder legislativo retomen esta discusión de manera de implementar los perfeccionamientos requeridos a la brevedad posible.

Finalmente, en la discusión del proyecto SOE, es necesario equilibrar dos objetivos: la protección de los datos personales y el acceso de las instituciones financieras a datos actualizados, veraces y comprensivos a la hora de otorgar créditos. Para estos

mismos efectos, se requiere contar con adecuadas bases históricas que permitan calibrar correctamente los modelos de riesgos de las instituciones financieras.

III.4.3 BANCA EN LA SOMBRA

La banca en la sombra se define, en un sentido amplio, como la actividad de intermediación crediticia realizada por instituciones financieras fuera del sistema bancario regular⁵⁸.

Los intermediarios de crédito no bancario contribuyen al desarrollo financiero innovando, mejorando la eficiencia del mercado y aportando competencia. Sin embargo, muchas veces están expuestos a algunos de los riesgos que enfrentan los bancos tradicionales sin estar adecuadamente regulados ni supervisados. Entre otros, preocupan el riesgo de crédito, liquidez y madurez, y en ocasiones, su elevado nivel de apalancamiento e interconexiones con el sistema bancario. El potencial efecto sistémico de estas instituciones es mayor al considerar que carecen de una red de seguridad formal, tales como líneas de liquidez o seguros de depósito.

Desde la crisis subprime de 2008, la participación de intermediarios financieros no bancarios en los activos financieros totales ha aumentado globalmente. Y es que al avanzar los países hacia regulaciones bancarias más estrictas, las empresas se ven tentadas a evitar los mayores costos regulatorios realizando arbitraje regulatorio. Esta preocupación es atingente en Chile, que busca avanzar hacia los requerimientos que define Basilea III.

Pero no toda actividad de intermediación crediticia debe ser regulada y supervisada de la misma manera. El grado de regulación y supervisión que requiere una actividad depende fundamentalmente de cuánto contribuya al riesgo sistémico. El FSB cuantifica

58 "Regional Consultative Group for the Americas: Working Group on Shadow Banking", Financial Stability Board, 2015.

este riesgo en base a dos elementos: (I) el grado de vulnerabilidad de estas instituciones (su dependencia de recursos de terceros, la transformación de plazos que hacen y su posición de liquidez, entre otros) y (II) sus vínculos con el sistema bancario, ya sea porque constituyen un activo de la banca, como ocurre con los títulos securitizados, o porque son una fuente de fondeo de la banca, como es el caso de los fondos mutuos.

Así, debe existir coherencia entre los riesgos presentes y la regulación aplicada. Si estos son similares a los bancarios, las regulaciones que se deben aplicar también deben serlo. Por ello, un mapeo exhaustivo de estas actividades es una condición necesaria para el diseño de un adecuado sistema regulatorio y supervisor de la banca en la sombra.

Aterrizando los conceptos anteriores al caso chileno, los subsectores actualmente más relevantes bajo la óptica de la banca en la sombra son las cajas de compensación, las cooperativas de ahorro y crédito, las tarjetas de crédito del comercio, las compañías de leasing y de factoring no bancario, las compañías de crédito automotriz y los fondos mutuos monetarios.

Según el FSB, a diciembre del 2014 estos intermediarios acumularon activos por 68 mil millones de dólares, esto es, cerca de 12% los activos financieros totales de la economía o 30% del PIB. Además, estos activos han aumentado sostenidamente su participación en el total de la economía desde mediados de la década pasada, en desmedro de los activos bancarios.

Dos casos recientes de intermediarios financieros que han enfrentado dificultades en Chile sirven para ilustrar el desafío de coherencia entre el mandato y las atribuciones que tiene la SBIF para resguardar la estabilidad financiera.

Un primer caso es el de las cooperativas de ahorro y crédito (CAC). Hoy, las CAC con un capital inferior a UF 400 mil son reguladas y supervisadas por el Departamento de Cooperativas. Una vez que superan

ese umbral pasan a ser supervisadas adicionalmente por la SBIF, lo que les permite tener acceso a la garantía estatal de los depósitos. Las atribuciones de la SBIF, sin embargo, no incluyen materias de gobierno corporativo. Esto es especialmente preocupante dado que la evidencia muestra que la principal falencia de las CAC, que han enfrentado problemas económicos durante la última década, ha tenido relación precisamente con debilidades de gobierno corporativo y gestión.

Además, el procedimiento a través del cual las CAC pasan a ser supervisadas por la SBIF no admite transición. Hoy, el umbral de las UF 400 mil define una situación dicotómica. Resulta necesario, sin embargo, que la SBIF pueda iniciar su proceso supervisor con anterioridad, de manera de ir preparando la relación regulador/regulado y construyendo, por ejemplo, una base de información preventiva que considere, además del patrimonio, otros factores de riesgo. Esto permitiría implementar un mecanismo de licenciamiento que agregue coherencia a la relación entre el tamaño y las responsabilidades de estas CAC.

Así, una vez superado el umbral de las UF 400 mil para el patrimonio, la SBIF tendría facultades plenas y exclusivas para supervisar y regular a las CAC. Antes de que el patrimonio alcance ese valor, habría que definir el tipo de facultad que tendría la SBIF para permitir el licenciamiento. Por ejemplo, se podría fijar un nuevo umbral de UF 100 mil para el patrimonio bajo el cual la supervisión sigue a cargo del supervisor sectorial exclusivamente. Y entre las UF 100 mil y UF 400 mil, facultar a la SBIF para que solicite información si lo considera necesario y pueda determinar si requiere un plan de cuentas con requerimiento de auditoría externa por parte de auditores registrados en la SBIF.

Las Cajas de Compensación representan otro ejemplo de intermediario financiero laxamente regulado en Chile. Los problemas recientes de una de estas instituciones ilustran los desafíos de política pública dependiendo del tipo de riesgo involucrado. Por

ejemplo, si preocupa la exposición de la banca a cajas individuales, esto es un problema que se aborda con la regulación bancaria y los límites por deudor; pero si el problema es la exposición al sector cajas (o a la deuda de consumo), esto debiera abordarse en la clasificación de gestión, y una vez modificada la LGB a través del Pilar 2. Finalmente, si el problema es el sobreendeudamiento de los hogares y sus efectos en el resto del sistema, el primer paso es pasar una buena ley de sistema de deudores y exigir a los bancos y cooperativas provisiones acordes a la deuda agregada de cada individuo con el sistema. No es posible evaluar el verdadero riesgo de las cajas indirectamente a través de los antecedentes que manejan los bancos, simplemente porque la única manera real de evaluar el riesgo de las cajas es a través del análisis in situ de la cartera crediticia de estas entidades. Esto es precisamente lo que justifica la facultad ampliada de la SBIF en este campo.

Con todo, es necesario evaluar una modificación a la LGB, de manera de facultar a la SBIF a ampliar su perímetro regulatorio para supervisar a cualquier institución de intermediación crediticia, sea banco o no, que a juicio de la autoridad represente riesgos de inestabilidad sistémica. Esta ampliación del perímetro regulatorio debería permitir que la SBIF, en una primera etapa, acceda sistemáticamente a la información requerida, de manera de poder hacer un seguimiento permanente acerca de los riesgos de las distintas entidades y determinar, cuándo se justifica, una supervisión más profunda caso a caso. Habrá que definir en el CEF en la segunda etapa, y en línea con los avances de la regulación internacional en estas materias, como las que está desarrollando el FSB, si se justifica o no que estas instituciones sean incorporadas plenamente al perímetro regulatorio y supervisor de la SBIF, para supervisarlas bajo un marco de riesgo de gestión, solvencia y liquidez.

