

Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros
Comitê Latino Americano de Assuntos Financeiros
Latin-American Shadow Financial Regulatory Committee

Declaración N°2

30 de Abril de 2001
Caracas, Vemezuela

**EL NUEVO ACUERDO DE CAPITAL DE BASILEA Y
LA ESTABILIDAD FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA**

Introducción

El Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros considera que el Nuevo Acuerdo sobre Capital que fuera propuesto. constituye un paso importante hacia el mejoramiento de la reglamentaciones sobre requisitos de capital bancario, particularmente debido al hecho que ello trae aparejado una mejor estructura de incentivos dentro de las reglamentaciones bancarias, promueve una mejor evaluación de riesgo, jerarquiza el papel de la disciplina de mercado, brinda el contexto para revisiones supervisoras profundas y lleva el ejercicio del poder corporativo a la vanguardia del proceso regulador. Estas características son particularmente pertinentes en el caso de Latinoamérica pues, tal como lo demuestra la experiencia reciente, los requisitos de capital por sí solos no han resultado efectivos para contener la excesiva toma de riesgo por parte de los bancos. Sin embargo el Comité identifica algunas debilidades de consideración en el propuesto Acuerdo, que se detallan más adelante. Asimismo el Comité ve con inquietud las implicancias que pueda tener el Nuevo Acuerdo sobre Latinoamérica si se implementa tal cual fuera propuesto.

1. El Nuevo Acuerdo puede incrementar el riesgo sistémico a escala global

Dentro del marco del Comité de Basilea en que fuera propuesto, los bancos que están internacionalmente activos y/o los de mayor tamaño pueden optar entre utilizar las calificaciones suministradas por agencias exteriores o sus propios sistemas de calificación como base para justipreciar el riesgo crediticio de determinado préstamo o para calcular los requisitos de capital regulador.

La adopción en los países industriales de cualesquiera de estos dos enfoques pueden exacerbar la alta volatilidad existente de los flujos de capital hacia Latinoamérica y países emergente en general. Para ello hay dos razones. En primer lugar los bancos internacionales que adopten el enfoque basado en la calificación interna [BCI] gozarán de una discreción mucho mayor para evaluar los riesgos inherentes a préstamos para clientes latinoamericanos en comparación con las prácticas actuales según las cuales todo préstamo a empresas o gobiernos que no pertenezcan a la OCDE tendrá una ponderación de riesgo del 100%. Por lo tanto, en caso de que se concrete un riesgo subestimado [sobrestimado] en el caso de un

crédito a la región, los bancos internacionales rápidamente habrán de invertir [aumentar] los flujos con el fin de micro-administrar los requisitos de capital, ampliando así el cambio de tendencia de los ciclos económicos.

El efecto adverso para la estabilidad de los flujos de capital a la región se verá agudizado si los préstamos provienen de bancos internacionales que adopten el enfoque normalizado. En tal caso, las ponderaciones de riesgo se determinarán según la evaluación del crédito de las agencias calificadoras, las cuales ya cuentan con un historial de reducir las calificaciones de los mercados emergentes luego de haber surgido un problema en dichos países. Como resultado de ello los bancos internacionales que efectúen préstamos se habrán de volver mas pro-cíclicos que bajo las actuales circunstancias. Podemos agregar que las calificaciones soberanas *de facto* frecuentemente constituyen el tope de las calificaciones para el sector privado. Un deterioro de la calidad justipreciada de los activos emitidos por un gobierno latinoamericano resultante de un descenso en las calificaciones soberanas habrá, por lo tanto, de inducir a los bancos internacionales a reducir su exposición, tanto al sector público de dicho país como al privado, por razones reguladoras.

El segundo factor que afecta adversamente la estabilidad de los flujos de capital hacia Latinoamérica se relaciona con el tratamiento mas favorable de los requisitos de capital que se aplica a los préstamos interbancarios de corto plazo. El Acuerdo actual ya exige menores gravámenes sobre el capital para los préstamos interbancarios de corto plazo. El Nuevo Acuerdo acorta aun mas el vencimiento de los préstamos interbancarios que gozan de este tratamiento preferencial. Desde un punto de vista práctico, esto implica que los bancos internacionales habrán de tener un incentivo para abreviar los vencimientos de los préstamos efectuados a bancos de Latinoamérica, creando escollos aun mayores para los esfuerzos de los gobiernos latinoamericanos de extender la estructura de vencimientos de los pasivos sobre el exterior.

Aun cuando puede sostenerse que el tratamiento preferencial otorgado a los préstamos interbancarios de corto plazo está dirigido a fortalecer a los bancos de los países industriales dado que los vencimientos mas breves entrañan un riesgo menor, este argumento obvia las consecuencias sistémicas adversas de una medida de esta índole. Los responsables de las políticas de los países industriales tienen plena conciencia de la fragilidad de los mercados emergentes debido al endeudamiento de corto plazo; la exposición en el corto plazo ha sido, de hecho, identificada como un elemento clave en las recientes crisis ocurridas en los mercados emergentes. Los vencimiento mas breves de los préstamos sujetos a tratamiento preferencial contradicen así los esfuerzos de los responsables de políticas en los países industriales para evitar la erupción de crisis sistémicas

2. Otras lagunas del Nuevo Acuerdo propuesto.

Un problema estructural que afecta el uso de las calificaciones externas en el proceso de determinar el monto de capital que se requiere, lo constituye el hecho de que dicho esquema probablemente habrá de crear una enorme demanda de nuevas calificaciones por parte de empresas tanto en Latinoamérica como en otras partes. Al momento actual, solo se califican unas pocas empresas que tienen acceso directo a los mercados de capital. El Nuevo Acuerdo habrá, por lo tanto de generar una nueva demanda de calificaciones pues las empresas que soliciten prestamos de dinero a un banco tendrán un fuerte incentivo para obtener una calificación favorable con el fin de reducir los requisitos de capital del banco y, en consecuencia, que se le cobre una tasa de interés inferior sobre dicho préstamo.

Las actuales agencias de calificación no pueden satisfacer la nueva y enorme demanda de calificación lo cual implica que los supervisores van a tener que otorgar licencia a un gran grupo de nuevas agencias calificadoras dentro de un plazo relativamente breve. En este proceso resultará difícil que los supervisores distingan entre las agencias calificadoras “buenas” y las “malas”: las buenas entrarán en el mercado de las calificaciones con la intención de proveer una justa evaluación y forjarse una reputación, mientras que las malas entrarán con el propósito de maximizar las ganancias en el corto plazo mediante el otorgamiento de calificaciones relativamente favorables. Las empresas que tengan intención de solicitar préstamos de los bancos, buscarán entre las agencias calificadoras aquella que les brinde una calificación mas favorable. Una probable consecuencia de este proceso es la “carrera hacia el punto inferior”, lo cual implica calificaciones que son excesivamente bajas y que no representan el verdadero perfil de riesgo crediticio del prestatario.

Las agencias calificadoras cumplen con sus fines cuando se trata de calificaciones independientes originadas por los inversores, a saber: calificaciones solicitadas por los inversores en los mercados de capital. Aquellas calificaciones sobre las cuales habrá mucho interés como resultado de la propuesta del Comité de Basilea no habrán de ser las solicitadas por los inversores sino aquellas exigidas por los prestatarios que soliciten préstamos bancarios y no contribuirán a la disciplina del mercado. Bajo dichas condiciones el enfoque basado sobre la calificación interna [BCI], complementado por un marco regulador adecuado, medidas coercitivas que sean efectivas y una forma creíble de disciplina de mercado relacionada con los bancos, quizás fuera mejor que las calificaciones externas.

Asimismo el Comité identifica una distorsión sobre el sistema ponderado propuesto bajo el enfoque normalizado del Nuevo Acuerdo. Mientras que las empresas no calificadas tienen una ponderación de riesgo del 100%, las empresas calificadas inferiores a B- tienen una ponderación de riesgo del 150%. Bajo este sistema, los bancos se verán incentivados a prestar a empresas que no estén calificadas, con preferencia a las que tienen un calificación inferior a B-. Esto genera un incentivo para que las empresas mas débiles eviten estar calificadas y para que los bancos efectúen préstamos a empresas no calificadas. El Comité recomienda que se elimine la calificación del grupo de empresas con ponderación de riesgo inferior a 150%.

3. Problemas de implementación en Latinoamérica.

El Nuevo Acuerdo propuesto constituye un marco regulador complejo y un reto, que requiere de una mayor capacidad para aplicar medidas coercitivas por parte de los supervisores y un ejercicio del gobierno corporativo mas poderoso y profesional por parte de los bancos, con el fin de asegurar una toma de riesgo prudencial así como el cumplimiento del Acuerdo. Muchos países de la región carecen de procedimientos contables y de presentación de informes adecuados, tal como se requiere para que funcionen correctamente los coeficientes de capital/ activos, ponderados por riesgo. Asimismo, en contraste con los países industriales, el desarrollo limitado de los mercados de capital nacionales coartan severamente la capacidad de los mercados para evaluar la calidad del capital declarado por los bancos. En aquellas situaciones en las cuales la propiedad de los activos, tanto financieros como reales, está excesivamente concentrada, los supervisores se ven enfrentados a dificultades para determinar si el patrimonio del accionista está realmente en riesgo al proveer el capital accionario de un banco, dado que los accionistas pueden financiar sus contribuciones de capital por intermedio de terceros con ellos vinculados, incluyendo empresas no financieras. Por lo tanto, el capital contable no refleja necesariamente el grado “verdadero” de riesgo de los bancos.

A pesar de que se han logrado algunos progresos en Latinoamérica respecto a la regulación y supervisión bancaria, el Comité está bien consciente que aun deben de abordarse las debilidades básicas existentes en los países latinoamericanos si es que se desea mejorar el marco regulador, implementar los Principios Básicos de Basilea y realzar la disciplina de mercado como medio de hacer funcionar toda y cualquier regulación del mercado. Agreguemos que se precisa complementar los requisitos en materia de capital, mediante el uso de indicadores de riesgo bancario basados en las señales que emiten los mercados en las cuales sí funcionan.

El Comité destaca la importancia de los siguientes aspectos.

- a) Supervisores bancarios fuertes e independientes. Revisiones a fines supervisores. El Pilar 2 del Nuevo Acuerdo solo puede ser efectivo si es llevado a cabo por una agencia supervisora que sea independiente y tenga la capacidad, recursos y protección legal que le permita realizar sus tareas. Esto reviste suma importancia en varios países latinoamericanos y merece especial atención.

Asimismo, como medio de realzar la efectividad de las revisiones a fines supervisores, muchos países latinoamericanos deben promulgar y hacer cumplir como sistema estructurado expeditivas reglamentaciones que requieran acciones de índole correctiva. De otra manera las debilidades bancarias pueden quedar fuera del alcance de la pantalla del radar del supervisor hasta que llegue un momento en el cual los problemas sean demasiado profundos y costosos.

- b) No deberá existir discriminación reguladora en favor de los bancos estatales. Muchos países latinoamericanos han aplicado reglamentaciones excesivamente blandas a los bancos estatales como medio de promover el desarrollo, distorsionando la competencia en su sector financiero interno y coartando la eficacia de los bancos como intermediarios en el proceso ahorro/inversiones. Los bancos estatales deberán estar sujetos a las mismas reglas que las instituciones privadas. No se les debería acordar ventajas competitivas injustas y deberán asimismo estar sujetas a la misma divulgación estricta de datos que los bancos privados como medio de acrecentar el papel del Pilar 3.
- c) Un mas firme ejercicio del gobierno corporativo. Un poder corporativo débil ha entorpecido el desarrollo de sistemas bancarios sólidos en muchos países latinoamericanos. El Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros ve la implementación del Nuevo Acuerdo como una oportunidad para que los supervisores de Latinoamérica destaquen el ejercicio del poder corporativo en los bancos y conviertan tanto a accionistas como a la administración en sus socios naturales en la tarea de contar con bancos mas fuertes. El establecimiento de reglamentaciones que instituyan incentivos propios para accionistas y administración, dejando claramente establecidas las obligaciones y responsabilidades de los directores, que encaren los conflictos de interés y hagan que todos sus integrantes sean plenamente responsables, habrá de fortalecer a los bancos desde adentro y permitirá una mas efectiva observancia del marco regulador.
- d) Controlar los préstamos vinculados. Como fuera reconocido en la declaración de diciembre 2000 del Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros, la práctica de préstamos vinculados siguen estando en la raíz de la debilidad del sector bancario en

muchos países latinoamericanos y debería evitarse. El establecimiento de mayores gravámenes y/o requisitos de garantía para los préstamos vinculados, conjuntamente con la divulgación de usufructos y riesgos asociados con las partes relacionadas, permitiría que los supervisores de Latinoamérica utilizaran los tres Pilares del Nuevo Acuerdo con el fin de poner coto a uno de los más importantes problemas de los bancos latinoamericanos. En muchos países las reglas ya existen pero no se las aplica adecuadamente.

- e) Cumplimiento de contratos. Una débil acción coercitiva judicial, leyes inadecuadas sobre bancarota y registros de propiedad poco fiables, limitan los incentivos de repago por parte de los prestatarios. Es éste un aspecto que merece especial atención de los gobiernos y reguladores en Latinoamérica como manera de reforzar la disciplina del mercado.

4. Planificando la transición.

La planificación de una transición adecuada del sistema actual a un adecuado Nuevo Acuerdo constituye un desafío importante para los supervisores latinoamericanos. La aprobación del Nuevo Acuerdo en los países del G-10 es probable que desencadene presiones por parte de los bancos internacionalmente activos que operan en los mercados de Latinoamérica así como de muchos bancos latinoamericanos, para pasar rápidamente al enfoque de calificación con base interna [CBI] con el fin de contar con una cancha nivelada. Ni los bancos ni los supervisores podrían estar preparados para este cambio substancial en la región. Adicionalmente, los supervisores latinoamericanos podrían estar a favor del enfoque normalizado como una solución de compromiso que aporte modernización y flexibilidad, debido a las complejidades del enfoque CBI.

El Comité cree firmemente que los supervisores latinoamericanos deben resistir las presiones. Quizás fuera más adecuado permanecer dentro del marco existente y pasar a las reglamentaciones CBI cuando estén convencidos de estar preparados para evaluar los sistemas que aplicarán los bancos y se aseguren de que estos sistemas son sólidos y confiables. Tal como dijéramos anteriormente, los CBI son mejores que un sistema basado en calificaciones externas.

Los supervisores deberán también evaluar el impacto del Nuevo Acuerdo sobre la estructura del mercado y de la competencia en sus respectivos países asegurándose que ni la competitividad ni la eficiencia constituirán un obstáculo para la estabilidad y solidez de los sistemas bancarios.

Durante la transición, los supervisores latinoamericanos deberán además estar preparados para maximizar su capacidad de llevar a cabo revisiones supervisoras significativas, tal cual prevé el Pilar 2 y para destacar el papel de la disciplina del mercado para forjar el Pilar 3.

La disciplina del mercado también deberá ser primordial durante la transición en Latinoamérica. A falta de mercados de capital líquidos y desarrollados, pueden lograrse señales de fortaleza bancaria mediante el estímulo de la oferta de certificados de depósito. Con el fin de asegurar que la fijación de precio de los certificados de depósito refleje efectivamente la percepción del mercado en cuanto a la fortaleza bancaria, este instrumento no deberá de manera creíble estar asegurado, implicando que no se encuentra cubierto por forma alguna de garantía oficial implícita o explícita. Una herramienta adicional es el

estimulo del desarrollo y adecuado funcionamiento del mercado interbancario, con el fin de destacar la disciplina del mercado.

El Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros (CLAAF) agradece el apoyo financiero por parte de la CAF, al financiar su segunda reunión oficial en Caracas. El Comité es completamente independiente y autónomo al emitir sus declaraciones.