Requisitos de capital de la Ley que Moderniza la Legislación Bancaria

Modificaciones introducidas en los requisitos de capital y sus posibles efectos sobre el sector bancario

Autor

Samuel Argüello Verbanaz
Correo electrónico:
sarguello@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3188

Nº SUP: 119.162

Nota aclaratoria

Este documento es un análisis especializado realizado bajo los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y pertinencia que orientan el trabajo de Asesoría Técnica Parlamentaria para apoyar y fortalecer el debate político-legislativo. El tema y contenido del documento se encuentra sujeto a los criterios y plazos acordados previamente con el requirente. Para su elaboración se recurrió a información y datos obtenidos de fuentes públicas y se hicieron los esfuerzos necesarios para corroborar su validez a la fecha de elaboración.

Resumen

Basilea III son los últimos estándares de regulación prudencial bancaria del Banco de Pagos Internacionales. La Ley que Moderniza la Legislación Bancaria introduce estos estándares para el sector bancario chileno.

Uno de los pilares de la ley es la relativa a los requisitos de capital. Los requisitos de capital hacen referencia al capital básico (patrimonio) y otro tipo de instrumentos (bonos, acciones preferentes) que los bancos deben conformar para asegurar su solvencia. Estos requisitos se miden siempre como un porcentaje de sus activos (préstamos hipotecarios, fondos depositados en el Banco Central de Chile, etc.) y a su vez estos activos son ponderados por el riesgo, por lo que la creación de un activo más riesgoso implica conformar un capital regulatorio mayor que un activo menos riesgoso.

La ley introduce modificaciones y aumenta los requisitos de capital para los bancos. El capital regulatorio se mantiene en un 8% de los activos ponderados por riesgo (APR), aunque se modifica la composición del mismo. Se crea un colchón de conservación permanente del 2,5% de capital. Se crea un colchón contra-cíclico de entre un 0% y un 2,5% de capital, que lo activa y desactiva el Banco Central de Chile en función de la situación económica. Finalmente se crea requisito de capital adicional para bancos calificados como sistémicos de entre un 1% y un 3,5% para aquellos bancos que por sus características pueden significar un riesgo para el conjunto de la economía y las finanzas públicas en caso de crisis.

El principal beneficio de la ley es dotar al sector bancario de mayor estabilidad y de más capacidad de hacer frente a los escenarios adversos.

Se estima que el déficit de capital que deberán suplir los bancos será de 2.702 millones de dólares. La SBIF estima que los requisitos de capital para los bancos sistémicos aumentarían en 4.250 millones de dólares.

Se espera que la ley también favorezca la competitividad y el atractivo del sector bancario chileno en el contexto internacional y especialmente en la región latinoamericana.

Introducción

De las diferentes modificaciones que introduce la Ley que Moderniza la Legislación Bancaria (Ley 21.130), uno de los puntos más importantes es la modificación de los requisitos de capital del sistema bancario, también conocido como pilar 1. Dada la importancia de este punto y en base a lo requerido por el solicitante, en el presente informe se analizan los principales aspectos relativos a las modificaciones de requisitos de capital y los potenciales efectos de estas modificaciones sobre el sector bancario.

Para facilitar la comprensión del tema, en la primera parte de la primera sección se explican algunos conceptos básicos sobre los requisitos de capital para poder comprender más fácilmente las modificaciones que ha introducido la ley.

Modificación de los requisitos de capital

Uno de los pilares de la Ley que Moderniza la Legislación Bancaria es la modificación de los requisitos de capital de los bancos para adecuarlos a los últimos estándares establecidos por Basilea III.

Basilea III constituye un conjunto integral de reformas a la regulación prudencial bancaria elaborado en 2010 por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS). Este organismo es el principal regulador mundial en la materia y funciona al alero del Banco de Pagos Internacionales (Bank for International Settlements), del cual forma parte y es accionista el Banco Central de Chile. Cabe mencionar que sus decisiones no son vinculantes para sus miembros, pues el organismo carece de una estructura formal dentro del ámbito de los organismos internacionales (BCN 2017, p. 2).

Los estándares de Basilea III se basan en tres pilares: El pilar 1 referido a capital, cobertura de riesgos y restricciones de apalancamiento; el pilar 2, relativo a gestión de riesgo y supervisión; y el pilar 3, centrado en disciplina de mercado.

El presente informe se centra exclusivamente en el análisis del pilar 1 sobre requerimientos de capital. Dada la complejidad técnica del tema, se explicará detalladamente cada uno de los elementos principales necesarios para comprender los cambios introducidos por la Ley 21.130.

En primer lugar, es útil explicar cómo se determinan los requisitos de capital exigidos a los bancos. Los requisitos de capital se miden en porcentaje respecto a los activos ponderados por riesgo (APR), es decir que se exige mantener una proporción mínima entre el capital del banco y sus activos valorados de forma ponderada según el riesgo de la naturaleza del activo. Cabe mencionar que el capital básico corresponde en lo fundamental al patrimonio del banco que figura en sus estados financieros. Es importante tener esto presente ya que el capital básico es uno de los elementos fundamentales en la regulación de los requisitos de capital. Por su parte, los APR son los activos del banco (préstamos, instrumentos financieros, depósitos a plazo, etc.) cuyo valor se pondera según las características del mismo.

Respecto a los APR, en la Ley que Moderniza la Legislación Bancaria se establece que la Comisión para el Mercado Financiero deberá determinar las "metodologías estandarizadas para cubrir los riesgos relevantes de la empresa bancaria, entre ellos, el riesgo de crédito, de mercado y operacional" (Ley 21.130, artículo 1, numeral 60). Si bien esta normativa todavía no ha sido dictada, en el artículo primero transitorio se establecen cinco categorías para ponderar por riesgo los activos, las cuales se mencionan a continuación de forma resumida para comprender qué se incluye en la ponderación de los activos.[1]

Categoría 1: Fondos disponibles en caja, depositados en el Banco Central o a la vista en instituciones financieras regidas por el DFL 3 de 1997 del Ministerio de Hacienda, es decir el texto refundido de la Ley General de Bancos. Estos activos se ponderan en un 0% de su valor de contabilización.

Categoría 2: "Instrumentos financieros, emitidos o garantizados por el Fisco de Chile. También se incluirán en esta categoría los instrumentos financieros en moneda de sus países de origen emitidos o garantizados por Estados o bancos centrales de países extranjeros calificados en primera categoría de riesgo". Los activos de la categoría 2 se ponderan en un 10% de su valor.

Categoría 3: "Cartas de crédito irrevocables y pagaderas a su sola presentación para operaciones de comercio exterior, pendientes de negociación, otorgadas por bancos extranjeros calificados en primera categoría de riesgo por empresas calificadoras internacionales". Estos activos se ponderan en un 20% de su valor contable.

Categoría 4: "Préstamos con garantía hipotecaria para vivienda, otorgados al adquirente final". La ponderación del valor de estos activos es del 60%.

Categoría 5: "Activo fijo físico, otros activos financieros y todos los demás activos no incluidos en las anteriores categorías". La ponderación de los activos de esta categoría es del 100% de su valor.

Como puede verse, cuanto mayor es el riesgo de un activo mayor es su ponderación. Por lo tanto, cuando un banco introduce en su balance un activo de más alta ponderación implica que deba conformar una cantidad mayor de capital regulatorio y adicional que cuando introduce en su balance un activo de menor ponderación.

Una vez explicado el elemento básico de medición que son los requisitos de capital sobre los APR, se puede pasar a mencionar las categorías de requisitos de capital que establece la Ley 21.130 en base a los estándares de Basilea III. La ley determina las siguientes categorías para el cálculo del porcentaje de capital sobre el APR (Silva *et al*. 2018, p. 6-9; Ministerio de Hacienda 2017, p. 11-13):

1. Capital de nivel 1, llamado también "Tier 1 total", que constituye el capital de funcionamiento y que está compuesto del capital básico y del capital Tier 1 adicional que puede ser capital básico e instrumentos híbridos, sean estos últimos bonos perpetuos o acciones preferentes.[2]

[1] Las cinco categorías figuran en el artículo primero transitorio de la Ley 21.130. Par una mejor compresión se mencionan solamente los puntos más importantes. Las citas entre comillas se refieren a ese artículo.
[2] Por la gran cantidad de términos que se utilizan y dada su importancia, aunque ya se haya mencionado, puede ser útil recordar que el capital básico es el patrimonio del banco que figura en sus estados financieros. Las acciones preferentes "son acciones que no confieren ninguna cuota en el capital ni tampoco derecho a voto en la junta de accionistas, no tienen vencimiento y su rentabilidad no está garantizada, ya que está vinculada a la obtención de

2. Capital de nivel 2, que es el capital a utilizar en la liquidación del banco y que está constituido por bonos subsidiarios y provisiones voluntarias.[3]
3. Capital regulatorio, que es la suma del capital de nivel 1 y nivel 2.
4. Colchón de conservación o *buffer* permanente, que está constituido exclusivamente por capital básico.
5. Colchón o *buffer* contra-cíclico. Este requerimiento de capital no es permanente y lo activa y desactiva el Banco Central de Chile en función de las condiciones de crédito, la evolución de la economía u otras variables que este determine. Cuando se activa, este colchón contra-cíclico debe constituirse con capital básico.
6. Requisitos de capital adicional para los bancos que son calificados como bancos sistémicos, es decir aquellos que por su tamaño e interconexión con el resto de instituciones financieras (entre otros elementos), pueden generar un riesgo para el conjunto de la economía y las finanzas públicas en caso de riesgo de quiebra.

Con esta lista bien definida se puede pasar a ver cuáles son los cambios introducidos por la ley respecto a la situación previa a su aprobación. Para una mejor comprensión, se mencionarán uno por uno los cambios que hay para cada uno de los seis puntos de la lista y se resaltan en negrita las cifras y elementos que varían.

1. Capital de nivel 1: **el capital básico se mantiene en el 4,5%** de los APR y **se añade un 1,5% de capital Tier 1 adicional**. El capital Tier 1 adicional puede ser "capital básico o instrumentos híbridos, sean estos bonos perpetuos o acciones preferentes" (Ministerio de Hacienda 2017, p. 12).
2. Capital de nivel 2: en contrapartida al aumento del Tier 1 adicional, **el capital de nivel 2 se reduce del 3,5% al 2%**.
3. Capital regulatorio: la suma del capital de nivel 1 y de nivel 2 no varía, y por tanto se exige que el patrimonio efectivo del banco **se mantenga en el 8%** de los APR. Solamente que con la nueva ley **la composición de este 8% es diferente**. Antes de la ley era un 4,5% de capital básico y un 3,5% de capital de nivel 2, mientras que con la nueva ley es un 4,5% de capital básico, un 1,5% de capital tier 1 adicional y un 2% de capital de nivel 2.
4. Colchón de conservación o *buffer* permanente: este es un requisito de capital nuevo de la ley 21.130 que antes no existía. En el artículo 66 bis se requiere un **2,5% de capital básico adicional** sobre los APR.
5. Colchón o *buffer* contra-cíclico: este requisito también **es nuevo de esta ley**. **El porcentaje de este colchón contra-cíclico puede ser de un 0% hasta un 2,5%** de capital básico sobre los APR (Ley 21.130, artículo 66 ter).
6. Requisitos de capital adicional para bancos calificados como sistémicos: el requisito de capital para bancos sistémicos no existía antes y **lo introduce esta ley**. Así, a los bancos calificados

beneficios. Tienen prioridad frente a las acciones comunes en el pago de dividendos o al llegar la liquidación, pero se encuentran subordinadas al pago de bonos o cualquier otra obligación" (Silva *et al*. 2018, p. 14). Sin entrar en detalles, los bonos perpetuos son bonos que generan intereses pero que no tienen fecha de vencimiento definida y no contemplan la amortización del capital.

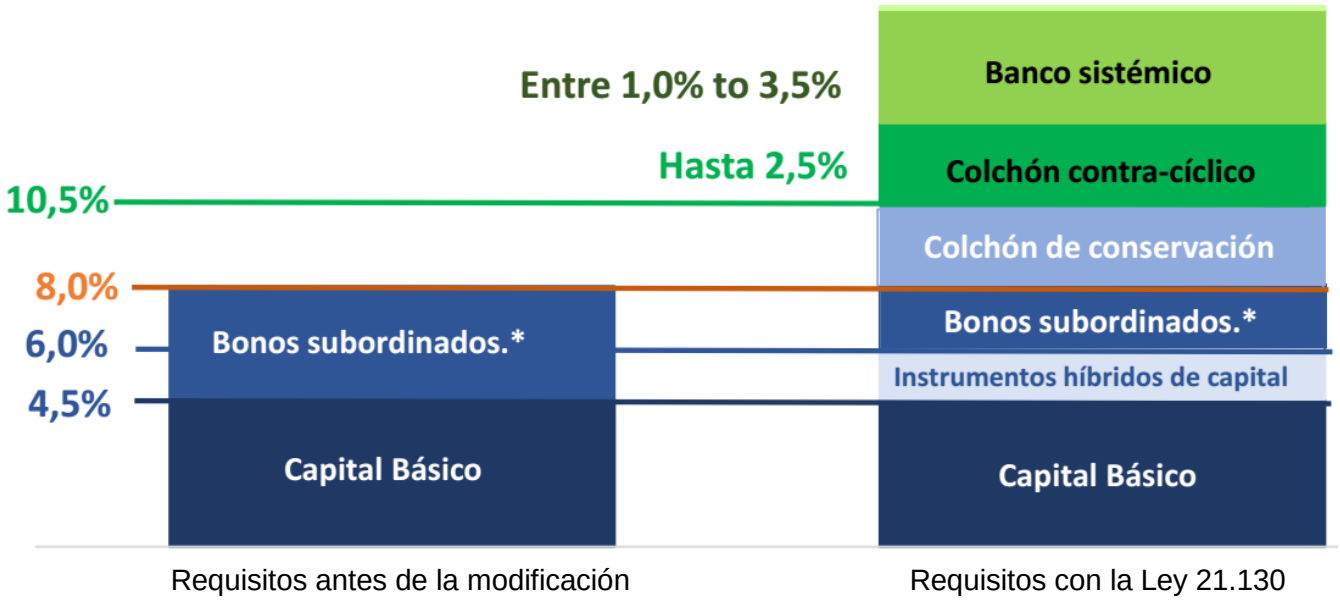
[3] En lo fundamental, los bonos subordinados son aquellos bonos cuyo cobro en caso de liquidación del tenedor del bono está subordinada a que los acreedores comunes cobren su deuda.

como sistémicos por la Comisión para el Mercado Financiero, se les puede imponer **entre un 1% y un 3,5% de capital básico adicional** sobre los APR.

Por lo tanto, en síntesis, se mantiene en un 8% el capital regulatorio (con una composición diferente), se introduce de forma permanente un 2,5% de capital básico para el colchón de conservación, se establece un colchón contra-cíclico de hasta un 2,5% de capital básico que se activa o desactiva en función de las condiciones macroeconómicas y se exige a los bancos calificados como sistémicos un capital básico de entre un 1% y un 3,5%.

Para mayor claridad, se muestra a continuación el Gráfico 1, presentado por el Ministro de Hacienda Felipe Larraín ante la Comisión de Hacienda del Senado.

Gráfica 1. Comparación de requisitos de capital del pilar 1 de la ley 21.130**



Fuente: Presentación del Ministro de Hacienda ante la Comisión de Hacienda del Senado. 8 de mayo de 2018. Larraín (2018).
**Dado que como se mencionó, en este informe solamente se analiza el pilar 1, se ha eliminado del gráfico la referencia al pilar 2 que aparece en el documento original.

Consideraciones sobre el impacto de las modificaciones introducidas por la ley

Luego de explicar las modificaciones de los requisitos de capital que introduce la Ley que Moderniza la Legislación Bancaria, en esta sección se realizan algunas apreciaciones sobre los posibles efectos de estas modificaciones para el sistema bancario. Cabe mencionar en primer lugar que al revisar la información disponible sobre el impacto de esta ley sobre el sector bancario, los análisis consultados hacen referencia en general a los efectos de la ley en su conjunto y no solamente del pilar 1 de requisitos de capital. Por lo tanto las consideraciones que se harán a continuación son desde este de punto de vista general, a menos de que se indique específicamente que se hace referencia a los requisitos de capital del pilar 1.

1. Impacto general sobre el sector bancario

El impacto general sobre el sector bancario, en línea con los objetivos de Basilea III, es de fortalecer su estabilidad. Según el Ministerio de Hacienda (2018, p. 21), el principal beneficio es "la mitigación del riesgo de materialización de crisis de origen bancario. Esto a su vez beneficia, en primer lugar, a los depositantes, al disminuir la posibilidad de pérdida de depósitos".

Rojas-Suarez (2018, p. 15-16), del centro de investigación Center for Global Develpment, considera que la implementación de Basilea III puede otorgar mayor solidez al sistema bancario chileno. Cabe mencionar que el análisis que realiza es en base a los estándares de Basilea III y no específicamente en base al proyecto de ley presentado en junio de 2017 o a la ley aprobada. Sin embargo, las consideraciones son pertinentes porque en lo fundamental la ley ha introducido los principales estándares regulatorios de Basilea III.

En particular, respecto al colchón contra-cíclico, Rojas-Suarez (2018, p. 15) considera que es beneficioso para el sector bancario, ya que dada la alta integración de Chile a los mercados financieros internacionales, el contar con este colchón en situaciones de deterioro de las condiciones de dichos mercados sería un elemento que ayuda "a mantener la solvencia del sistema [y] también se minimizaría la disminución en el crédito bancario".

La Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (Abif) ha publicado algunas consideraciones respecto al posible impacto de la ley sobre el sector bancario.[4] La Abif se centra principalmente en el impacto que los mayores requisitos de capital podría tener sobre el acceso al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), y considera que "el efecto final dependerá de cómo se implemente la nueva normativa" (Abif 2017, 3).[5] Más concretamente, el aumento del capital regulatorio tendría un efecto negativo en el financiamiento bancario en general, pero para el financiamiento de las mipymes el efecto podría ser positivo si en las nuevas categorías de activos ponderados por riesgo, que tiene que determinar en el futuro la Comisión para el Mercado Financiero, los activos comerciales de las mipymes se ponderaran a un 75% en lugar del 100% actual, en línea con los estándares de Basilea III (Abif 2017, p. 3).

2. Impacto sobre el capital de los bancos

Las modificaciones del pilar 1 implican que los bancos deban subsanar un posible déficit de capital que puede producirse al aumentar los requisitos de capital. En el Informe de productividad del proyecto de ley se mencionan las estimaciones realizadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de los déficits de capital, y calcula que las mayores necesidades de capital de los bancos serían de 2.702 millones de dólares, según las cifras consolidadas a abril de 2016. Estas estimaciones muestran que a esa fecha habría nueve bancos con déficit de capital según los requisitos de la nueva

[4] Es pertinente aclarar que estas consideraciones se realizaron cuando todavía no se había iniciado la discusión del proyecto de ley y desde el punto de vista general de los estándares de Basiela III. Sin embargo los aspectos trata la Asociación de Bancos hacen referencia a elementos que han sido publicados en la ley.

[5] Como se ha mencionado, parte de la regulación, en particular respecto a los activos ponderados por riesgo, todavía no ha sido elaborada por la Comisión para el Mercado Financiero. Es muy probable que la Abif haga referencia en gran medida este hecho.

ley, y que cinco bancos representarían el 90% de este déficit. Respecto al origen del déficit de capital, este sería principalmente a consecuencia de la incorporación del colchón de conservación del 2,5% (Ministerio de Hacienda 2017, p. 24).

Respecto a los requisitos de capital para los bancos sistémicos, las estimaciones de la SBIF consideran que las necesidades de capital básico de los bancos así calificados aumentarían en 4.250 millones de dólares (Ministerio de Hacienda 2017, p. 24).

En términos más detallados, en el informe financiero del proyecto de ley se mencionan los mayores requisitos de capital para el Banco del Estado de Chile que deberá realizar el fisco, los cuales serían de 1.620 millones de dólares hasta el año 2024 (Dipres 2018, p. 4). La Dirección de Presupuestos aclara que estos requisitos de capital adicional del Banco del Estado de Chile serán incluidos en la leyes de presupuestos del sector público y que no significarán un mayor gasto del gobierno central ya que son transacciones de activos financieros (Dipres 2018, p. 6).

3. Impacto sobre el sector bancario chileno en el contexto internacional

Desde el punto de vista del impacto de la ley para el sector bancario chileno en el contexto internacional, el Ministerio de Hacienda (2018, p. 23) considera que

> "en el largo plazo se crea una industria más sustentable y competitiva, alcanzando así los estándares en materia de regulación prudencial cada vez más necesarios en operaciones con [actores] institucionales extranjeros. Lo anterior, a su vez, permite proyectar a Chile como un centro financiero regional, ya que al homologar los estándares locales de capital y gestión de riesgos con los extranjeros mejora la evaluación de riesgo del sistema financiero en comparación con otros pares de la región".

Además, según el Ministerio de Hacienda, a pesar de que Chile destaca a nivel internacional en términos de fortaleza del sistema bancario, "presenta un rezago respecto a las principales plazas bancarias de la región [latinoamericana] en materia de implementación de las orientaciones internacionales en materia de regulación bancaria. De este modo, se potencia el atractivo de utilizar el sistema financiero chileno como plataforma para operaciones, tanto en Chile como en el resto de Latinoamérica" (Ministerio de Hacienda 2018, p. 23).

Finalmente, esta ley también podrían favorecer la internacionalización del sistema financiero chileno, "expandiendo el ámbito de negocios más allá de las fronteras internas, permitiendo con ello una mayor diversificación de los riesgos y generando oportunidades de crecimiento" (Ministerio de Hacienda 2018, p. 23).

Por otro lado, Rojas-Suarez, al analizar el posible impacto de la implementación de Basilea III sobre el sector bancario chileno identifica las ventajas y desventajas en el contexto internacional. Desde el punto de vista de las ventajas, Rojas-Suarez (2015, p. 12) también considera que habrá mejoras en la competitividad de la banca chilena, ya que el grado de cumplimiento con los estándares de Basilea III es cada vez "más importante tanto en la evaluación de los inversionistas internacionales sobre las fortalezas de los sistemas financieros locales como en la calificación que otorgan las agencias de calificadoras de riesgo a los instrumentos emitidos por las instituciones financieras". Más específicamente, y en desde el punto de vista del énfasis del presente informe sobre los requisitos de

capital, se menciona como una virtud la implementación de los estándares de Basilea III, ya que "el cumplimiento con las recomendaciones sobre capital mínimo regulatorio se ha convertido en una *señal de solvencia bancaria*" (Rojas-Suarez 2015, p. 12, cursiva en el original).

Una de las desventajas que menciona Rojas-Suarez (2015, p. 17) es que los mayores requisitos de capital regulatorio podrían afectar negativamente a los bancos chilenos que operaran internacionalmente, ya que

> "Estos bancos podrían ver afectada su competitividad internacional en la medida en que (a) los países en los que operan tengan requerimientos de capital menos estrictos y (b) la SBIF tenga potestad para supervisar el conglomerado financiero y requerir el mismo tratamiento de capital regulatorio a los bancos locales y a sus filiales en el exterior. La solución a este problema potencial radica en la estricta coordinación entre los reguladores y supervisores chilenos y los de los países anfitriones de las filiales chilenas".

Referencias

Dipres (2018). Dirección de Presupuestos. Informe financiero sustitutivo. Proyecto de ley que moderniza la legislación bancaria. I.F. Nº 045 / 03.05.2018. Disponible en http://bcn.cl/290hr (consultado el 28 de febrero de 2019).

Larraín, F. (2018). Proyecto de ley que Moderniza la legislación bancaria, adecuando la normativa que indica. Presentación ante la Comisión de Hacienda del Senado el 8 de mayo de 2018. Disponible en http://bcn.cl/28zyj (consultado el 26 de febrero de 2019).

Ley 21.130 que Moderniza la Legislación Bancaria. Disponible en http://bcn.cl/28ymb (consultado el 21 de febrero de 2019).

Ministerio de Hacienda (2017). Informe de Productividad. Proyecto de Ley que Moderniza la Legislación Bancaria, adecuando normativa que indica. Disponible en http://bcn.cl/28z0f (consultado el 21 de febrero de 2018).

Rojas-Suarez, L. Basilea III en Chile: ventajas, desventajas y desafíos para implementar el nuevo estándar internacional de capital bancario. CGD Policy paper 061 May 2015. Center for Global Develpment. Washington DC. Disponible en http://bcn.cl/290lc (consultado el 28 de febrero de 2019).

SBIF. Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Recopilación actualizada de normas. Capítulo 12-1. Disponible en http://bcn.cl/28yz7 (consultado el 22 de febrero de 2019).

Silva, N., Forteza, J., Figueroa, L., Cayazzo, J. (2018). Implementación de Basilea III en Chile: fundamentos y desafíos. Serie de estudios normativos Nº 18/01 – marzo 2018. Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Disponible en http://bcn.cl/28z00 (consultado el 22 de febrero de 2019).

Nota aclaratoria
Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)