



Reformas a la legislación bancaria: ¿cuáles son las prioridades?

Enrique Marshall
Vicepresidente del Banco Central



Aclaración inicial

Las opiniones vertidas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y no comprometen al Consejo del Banco Central de Chile.



Introducción



Introducción

- El marco de regulación y supervisión para el sistema bancario ha funcionado satisfactoriamente bien en el curso de las últimas décadas.
- Este marco ha permitido superar sin grandes trastornos los obstáculos enfrentados en estos años (crisis asiática y reciente crisis financiera global) y algunas crisis puntuales, (la que afectó a algunas sociedades financieras en los 90, Inverlink y La Polar).
- Sus bases datan de mediados de los ochenta y responden en buena medida a las lecciones que arrojó la crisis de principios de esa década.



Introducción

- Pero las normas no han permanecido inmutables a lo largo del tiempo. Se han introducido cambios, algunos muy notables como el concepto de evaluación de la gestión, pero su sello prudencial ha permanecido, lo que suele ser criticado por algunos observadores.
- Es necesario reconocer, sin embargo, que ha existido cierta lentitud para incorporar algunas recomendaciones internacionales. Esta es una crítica válida, pero dos descargos son pertinentes.



Introducción

- Primero, la decisión de no moverse con rapidez a Basilea II a principios de la década pasada no fue finalmente una decisión tan mala, porque la crisis financiera global dejó obsoletos varios de sus contenidos a corto andar.
- Segundo, la principal fortaleza de nuestro sistema es el equilibrio que ha existido entre regulación y supervisión. La LGB no es ni ha sido letra muerta, por lo menos no en las últimas décadas, de manera que cualquier evaluación tiene que incorporar la enorme contribución que ha hecho la supervisión, como complemento necesario de una buena regulación.



Introducción

- Con todo, la percepción bastante generalizada es que se requieren perfeccionamientos y actualizaciones en varios ámbitos (i.e. normas sobre adecuación del capital).
- Por ello, la iniciativa de impulsar una enmienda a la LGB debe ser valorada muy positivamente.
- En todo caso, el desafío no es menor porque este proceso de reforma nos debe conducir a una LGB mejor que la actual.



Introducción

- Quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones sobre los temas más relevantes que ya están o que podrían estar en la agenda de reforma a la LGB.

- Ellos son:
 - El gobierno corporativo de la SBIF.
 - Adecuación del capital.
 - Resolución bancaria.



El gobierno corporativo de la SBIF



El gobierno Corporativo de la SBIF

- Al respecto, quisiera referirme a tres puntos clave que guardan bastante relación entre sí. El primero es el de la independencia de la SBIF.
- El segundo es el del financiamiento de la SBIF.
- Y el tercero es el de la relación con el BC.



Gobierno Corporativo de la SBIF

- La SBIF requiere mayor independencia.
- La independencia está reconocida en la LGB, pero debe ser fortalecida.
- En ese sentido existe bastante coincidencia entre los expertos.
- ¿El punto es cómo lograrlo?



Gobierno Corporativo de la SBIF

- Un camino es el sugerido por la Comisión de Reforma a la Regulación y Supervisión Financiera de 2011.
- Dicha comisión planteó la conveniencia de tener en cada superintendencia un cuerpo colegiado.



Gobierno Corporativo de la SBIF

- En mi opinión, el gobierno colegiado es una opción que se aplica muy bien al supervisor de valores.
- A diferencia de la SBIF, que en lo fundamental supervisa a instituciones (bancos), la SVS tiene a su cargo la fiscalización tanto de personas jurídicas como naturales (ejecutivos e inversionistas).
- Por lo mismo es un tanto inusual que la SBIF adopte acciones de fiscalización en contra de ejecutivos individuales, pero sí es frecuente que lo haga la SVS y los ejemplos de este tipo de acciones son numerosos.



Gobierno Corporativo de la SBIF

- Un cuerpo colegiado reduce la preocupación que suscita el ejercicio de facultades discrecionales ejercidas sobre inversionistas, sobre todo cuando son personas naturales con cierta connotación pública.
- Como sabemos, existe un proyecto en curso para materializar esta iniciativa en la SVS y ello debe ser valorado.



Gobierno Corporativo de la SBIF

- Sin embargo, la aplicación de este modelo a la SBIF presenta problemas que no pueden ser soslayados.
- Por de pronto implicaría un cambio muy drástico respecto de la situación actual que contempla un superintendente fuerte con amplias facultades.
- La toma de decisiones podría tornarse más lenta y las responsabilidades, diluirse.
- Finalmente, una autoridad colegiada afectaría la relación con el BC que opera en la actualidad como el contrapeso natural de la SBIF en numerosas materias.



Gobierno Corporativo de la SBIF

- Una opción alternativa es avanzar preservando la figura del Superintendente.
- Ello puede lograrse con modificaciones relativamente fáciles de implementar.
- La Constitución y la Ley de Bancos de 1925 pueden iluminar la búsqueda de una formula de esas características.



Gobierno Corporativo de la SBIF

- En el marco de las disposiciones de 1925, el Superintendente era designado por el Presidente de la República por períodos de 6 años, pero sólo podría ser destituido por razones fundadas previa autorización del Senado. (Revisar al respecto el Artículo 8° de la Constitución de 1925).
- Se pueden discutir los detalles, pero lo relevante es que existan un mandato por un período determinado de tiempo y que el nombramiento o la remoción pasen por una instancia revisora.



Gobierno Corporativo de la SBIF

- Paso al segundo punto que es el del financiamiento.
- La SBIF ha contado desde sus orígenes con un mecanismo de financiamiento consistente en aportes o contribuciones de los propios bancos.
- La Ley de 1925 decía textualmente: *“en compensación de los servicios que la SB prestará a las empresas bancarias ejercitando la supervigilancia, examen e inspección de las mismas, estas empresas contribuirán al pago de los gastos que imponga el mantenimiento de esta (entidad), ...”*
- Este mecanismo suele recibir reparos en algunos círculos.



Gobierno Corporativo de la SBIF

- Por largos años, éstos provinieron principalmente de los bancos que lo veían como un cargo gravoso.
- En lo más reciente, éstos han venido de otros frentes que advierten de un posible debilitamiento de la independencia de la SBIF frente a sus fiscalizados.
- Muchas de estas críticas se formulan sin un adecuado conocimiento de los detalles sobre cómo opera en la práctica este mecanismo.
- Las normas, en mi opinión, previenen el surgimiento de conflictos de interés. Por un lado, los aportes de los bancos están contemplados en la LGB y no son materia de ninguna negociación.



Gobierno Corporativo de la SBIF

- Y por otro, los gastos de la SBIF están incorporados en el Presupuesto General de la Nación y no pueden exceder de lo autorizado en éste.
- Si bien este no es un tema de principios, mi apreciación es que este mecanismo debe ser mantenido.
- La contribución de los bancos al financiamiento de la SBIF puede ser prescindible en un contexto de holguras en la caja fiscal, pero puede no serlo en un episodio de crisis macro-financiera donde precisamente se requiera reforzar su trabajo y los recursos para ello pueden resultar escasos.



Gobierno Corporativo de la SBIF

- El tercer punto es el de las relaciones entre la SBIF y el BC.
- Una adecuada coordinación y comunicación entre ambas instituciones es una condición *sine qua non* para preservar la estabilidad y el buen funcionamiento del sistema bancario.
- No fue casualidad que BC y SBIF se crearan conjuntamente. Los fundadores pensaron correctamente que sus funciones eran complementarias.



Gobierno Corporativo de la SBIF

- A lo largo de la historia, esta relación ha pasado por altos y bajos.
- Durante muchos años, la SBIF tuvo facultades de fiscalización sobre el BC, lo que era una fuente potencial de desavenencias, pero ello está completamente superado.



Gobierno Corporativo de la SBIF

- En las últimas décadas, la relación entre ambas entidades se ha fortalecido, en parte porque el legislador lo ha buscado y en parte porque ambas instituciones han entendido que ello es necesario considerando la creciente complejidad e integración del sistema financiero.
- Valga mencionar, a modo de ejemplo, que la LGB contempla en la actualidad que el BC opere como contrapeso de la SBIF para ciertas acciones de fiscalización relevantes, como el nombramiento de un administrador provisional o la liquidación forzosa de un banco.



Gobierno Corporativo de la SBIF

- También contempla la exigencia de contar con el informe o la aprobación previa del BC para la dictación de determinadas normas por parte de la SBIF.
- Este procedimiento, que opera en realidad en ambas direcciones y cuya aplicación se ha extendido a numerosas normas, reconoce que éstas tienen efectos e implicancias para ambas instituciones y, además, que resulta muy conveniente contar con algún contrapeso cuando se ejerce la potestad reglamentaria.
- Si se emprenden reformas institucionales, me parece importante que esta forma de operar se preserve y fortalezca y, en ningún caso, que se debilite.



Adecuación del capital



Adecuación del capital

- Este es sin duda el principal contenido de una reforma a la LGB en las actuales circunstancias.
- Para muchos observadores resulta sorprendente que Chile esté aún en Basilea I.
- Existió una hoja de ruta para transitar gradualmente hacia Basilea II, pero sobrevino la crisis financiera global y el proceso se interrumpió.
- Sin embargo, se debe reconocer que la aplicación que se hizo de Basilea I fue siempre prudente, por no decir conservadora, de manera que las debilidades o los abiertos forados que se detectaron en su aplicación en otras jurisdicciones no se presentaron en la nuestra.



Adecuación del capital

- Ese sello de prudencia quedó reflejado, por ejemplo, cuando se optó por mantener un límite al endeudamiento global que operaría en forma adicional al indicador fijado por Basilea I.
- Parecía en ese momento algo extemporáneo, pero la experiencia demostró que era una norma perfectamente razonable. Por ello la recomendación actual es mantenerla como lo hizo nuestro país, casi 20 años atrás.
- Habría que agregar que esa buena aplicación de Basilea I responde en parte a la presencia de un modelo de negocio bancario más bien simple, alejado de sofisticaciones como las que se dieron en otras plazas bancarias.



Adecuación del capital

- Por todo ello, la visión de las autoridades es que, no obstante los retrasos en la implementación de Basilea III, los niveles de capitalización de la banca chilena son perfectamente razonables.
- Los índices utilizados para medir la solvencia de la banca así lo confirman, pero también lo corroboran las pruebas de tensión que realiza el BC.
- Con todo, la necesidad de moverse a Basilea III no admite ninguna duda, de manera que la reforma en esta materia es muy bienvenida por todos. No está demás recordar que un alto número de jurisdicciones ya se ha movido en esa dirección y que postergar decisiones puede tener finalmente un alto costo.



Adecuación del capital

- No quisiera detenerme en los detalles de lo que debería contener una reforma que nos alinee con Basilea III, más algunos breves comentarios me parecen pertinentes.
- Primero, la SBIF ha sido clara en señalar que el enfoque será el de adaptar más que el de adoptar estas recomendaciones, lo que me parece correcto.



Adecuación del capital

- Segundo, los ejercicios cuantitativos realizados muestran que la implementación de Basilea III no traerá consigo cambios drásticos ni en el nivel ni en la composición del capital de los bancos, por lo menos, no en el agregado del sistema. Sin embargo, el proceso de ajuste a las nuevas reglas puede resultar algo más duro para algunas instituciones que para otras.
- Y tercero, sin perjuicio de lo señalado, la reforma traerá consigo estándares más exigentes con los consiguientes efectos sobre el costo de capital de los bancos y los márgenes aplicados a los clientes en sus operaciones de crédito.



Adecuación del capital

- En esa perspectiva, es necesario tener presente que toda regulación tiene costos y beneficios asociados y, en último término, implicancias para el funcionamiento no solo del sistema financiero, sino también para el del conjunto de la economía. Por tanto los detalles del diseño y su implementación son importantes y deben ser evaluados cuidadosamente. También es clave que los cambios se introduzcan con gradualidad, como lo ha señalado muy bien la SBIF.



Resolución bancaria



Resolución Bancaria

- Las actuales disposiciones sobre resolución bancaria descansan principalmente en mecanismos de mercado y, cuando éstos fracasan, en la liquidación de la entidad afectada.
- Sin embargo, la experiencia indica que es conveniente contar con una gama más amplia de opciones intermedias.
- Por otra parte, el sistema de protección a los depósitos a la vista, que forma parte de este andamiaje, es conceptualmente atractivo, pero bastante único en el mundo, lo que suscita dudas cuando se nos evalúa desde el exterior.



Resolución Bancaria

- A ello habría que agregar que todas estas normas no han tenido una aplicación suficientemente exigente que permita extraer una conclusión sobre su efectividad para enfrentar situaciones críticas. Se han aplicado en casos puntuales pero nunca han pasado la prueba de una crisis de cierta envergadura.
- Todo ello ha llevado a plantear que se requiere una revisión de estas disposiciones.



Resolución Bancaria

- Sin embargo, no parece ser éste el momento adecuado para emprender una reforma integral, entre otras razones, porque la discusión sobre qué mecanismos funcionan mejor permanece todavía abierta.
- En estas circunstancias, la opción más conveniente es sin duda la de procurar perfeccionamientos o mejoras dentro del marco vigente, lo que incluye el dotar de facultades adicionales a la SBIF. Me parece que es el enfoque correcto.



Resolución Bancaria

- Estas facultades adicionales podrían quedar condicionados a la existencia de una autorización previa del BC, lo que provee un adecuado contrapeso.
- En todo caso, al momento de proponer nuevas normas es importante tener presente ciertos principios generalmente aceptados en materia de resolución.
- Entre esos principios están procurar o asegurar la continuidad de las operaciones críticas; contar con esquemas de absorción de pérdidas adicionales al patrimonio; procurar no destruir valor; y mantener acotado los costos de la resolución y el impacto sobre la caja fiscal.



Otros temas de interés



Otros temas de interés

- Se han mencionado los temas que parecen más importantes para la reforma que se perfila, pero existen otros que tocan directa o indirectamente a la LGB y que no pueden ser ignorados.
- Parece conveniente, en todo caso, que esta reforma quede circunscrita a un número acotado de temas.



Otros temas de interés

- Entre los otros temas de interés está el de las tarjetas de prepago emitidas por entidades no bancarias, que podrían contribuir a perfeccionar el sistema de pagos al por menor y, de paso, a proveer alivio en situaciones como las que se han enfrentado en el último tiempo.
- Pero este tema amerita una reforma en sí misma que podría ir por un carril separado, tal como de hecho lo plantea un proyecto de ley en actual tramitación en el Congreso y cuyo impulso figura entre las prioridades legislativas recientemente anunciadas por el Ministerio de Hacienda.



Otros temas de interés

- Otro tema que aparece con frecuencia es el de la supervisión consolidada.
- Esta muy bien que se plantee, pero hay que partir reconociendo ciertas realidades.
- Primero, la supervisión consolidada se aplica en Chile sin restricciones a nivel de la matriz bancaria, lo que se ha reafirmado en las normas de liquidez recién emitidas.
- Y segundo, para el banco perteneciente a un grupo económico mixto, la normativa vigente contempla una línea de defensa y protección muy robusta, que está dada por límites estrictos al endeudamiento con partes relacionadas; requisitos de solvencia permanentes para sus controladores; y la prohibición de adquirir acciones de empresas con los recursos del banco.



Otros temas de interés

- Por cierto existe espacio para perfeccionamientos, en la línea de la enmienda que se introdujo con motivo de la creación del CEF. Ello significó un avance muy importante que todavía no ha sido bien aquilatado por todos.
- Una iniciativa, que podría ser fácil de implementar, es que el Comité de Superintendentes se torne más activo en el seguimiento y monitoreo de los grupos económicos con presencia en el campo financiero. Ello estuvo muy presente en los orígenes de dicho Comité.
- Sin embargo, no me parece correcto sugerir que en esta materia estamos partiendo de cero o que existiría una significativa debilidad. Este tipo de planteamientos induce a errores de diagnóstico y a propuestas que no se condicen con la realidad.



Comentarios finales



Comentarios finales

- Chile ha contado con un adecuado marco de regulación y supervisión bancaria en las últimas décadas que ha contribuido a proveer estabilidad al sistema financiero.
- La LGB ha sido una pieza clave dentro de ese marco, sin embargo ésta requiere perfeccionamientos y actualizaciones, como los que se han comentado.
- El más importante de ellos es el referido a la adecuación del capital, porque se ha acumulado un rezago importante respecto de otras jurisdicciones.
- Por todo ello, la iniciativa que se ha anunciado debe ser muy bienvenida.