

El nuevo acuerdo de capital: Implicaciones y desafíos

Liliana Rojas-Suárez

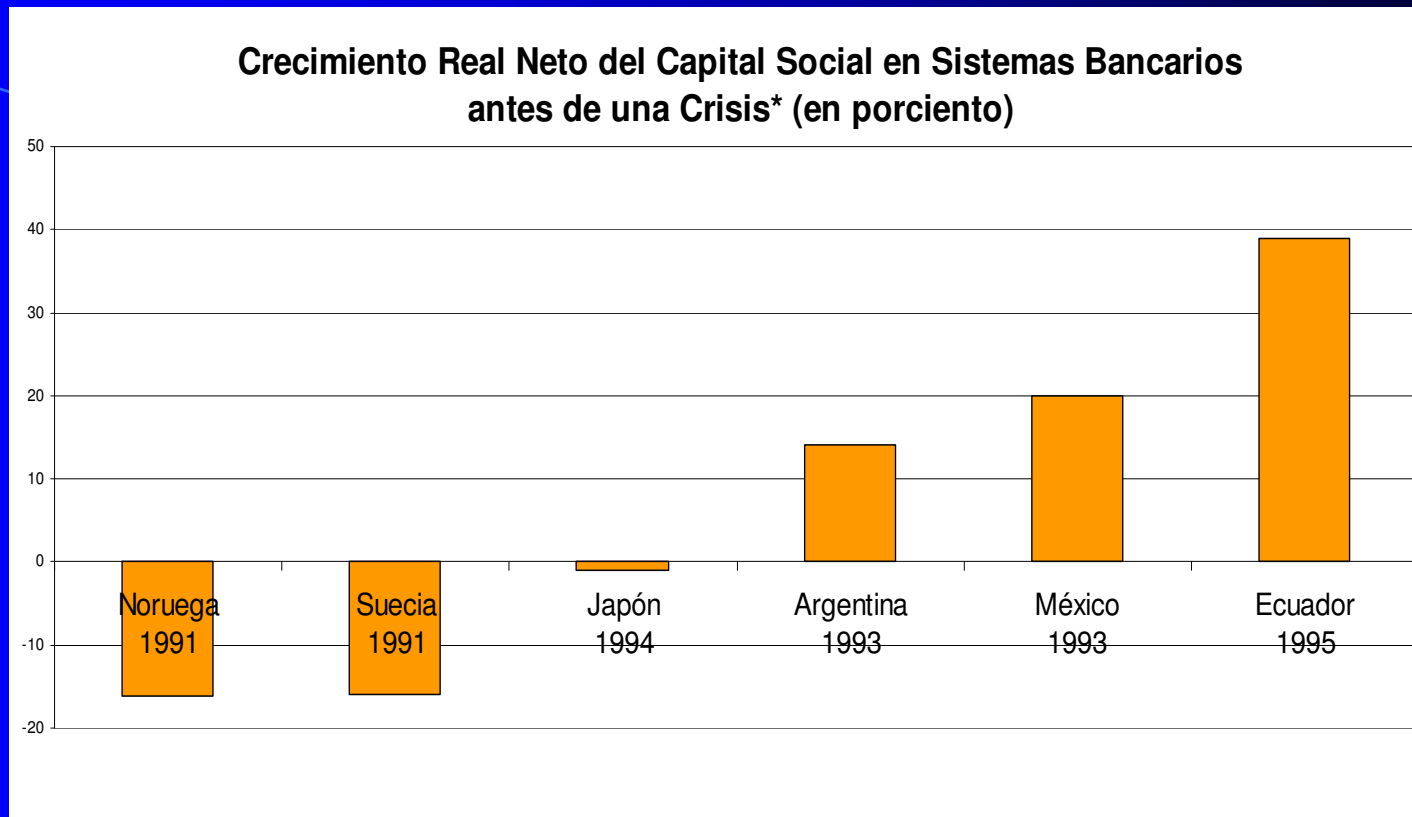
Septiembre de 2004

Mensajes Generales

1. El capital **económico** basado en riesgo es la manera apropiada de medir el capital. El capital económico, sin embargo, no siempre coincide con el capital **regulatorio**.
2. La eficacia del Acuerdo de Capital de Basilea en América Latina depende del grado de desarrollo financiero de los países, y éste varía significativamente.
3. Para que la regulación bancaria sea eficaz en América Latina, y en Guatemala en particular, se necesita considerar las características específicas de estas economías, las cuales son diferentes a las de los países industrializados. Esto implica la implementación de políticas *adicionales* para complementar a Basilea e incluso políticas *transitorias* antes de implementar Basilea II.

¿Qué tan eficaces han sido los Requerimientos de Capital en América Latina?

Los requerimientos de capital no siempre han evitado la toma de riesgos excesivos en los bancos de América Latina



Fuente: Rojas-Suárez, Liliana, "Can International Capital Standards Strengthen Banks y Emerging Markets" (2001)

En contraste a los países industrializados, donde el capital social real disminuyó antes del comienzo de una crisis, el crecimiento real neto del capital social de los sistemas bancarios latinoamericanos alcanzó niveles elevados antes de las severas crisis bancarias.

¿Qué tan eficaces han sido los Requerimientos de Capital en América Latina?

Los requerimientos de capital no siempre han evitado la toma de riesgos excesivos en los bancos de América Latina

Habilidad de los indicadores de alerta temprana en predecir problemas bancarios(%)						
Países	México (1993-94)	Venezuela (1993-94)	Colombia (1981-88)	Tailandia (1996-97)	Corea (1996-97)	Malasia (1996-97)
	Habilidad de los indicadores en predecir problemas bancarios (%)					
Indicadores tradicionales:					Sin sentido (100)	
Capitalización	7	31	14	30		37
Cambio en los precios de acciones	37	n.a.	25	n.a.	n.a.	n.a.
Ganacias netas / ingresos	60	13	43	60	60	50
Gastos de operación / activos	40	13	29	20	20	25
Razones de liquidez	7	13	29	50	56	60
Memo:						
Tasa de interés sobre depósitos	80	69	71	66	80	62

Fuente: Rojas-Suárez, Liliana, "Rating Banks in Emerging Markets" (2001)

.... y los indicadores de capitalización no funcionaron efectivamente como señales de “alerta temprana” de las crisis bancarias. Éste también ha sido el caso en otros mercados emergentes.

¿Qué se requiere para que los Requerimientos de Capital sean Efectivos?

Los requerimientos de capital no siempre han evitado la toma de riesgos excesivos en los bancos de América Latina

La Razón: Para que los requerimientos de capital funcionen como indicadores efectivos sobre la fortaleza bancaria, las siguientes dos condiciones deben ser cumplidas:

I. La primera condición es muy conocida y se refiere a la importante necesidad de contar con los marcos apropiados de contabilidad, regulación, supervisión y justicia.

II. Los requerimientos de capital necesitan reflejar el “riesgo verdadero” del portafolio bancario.

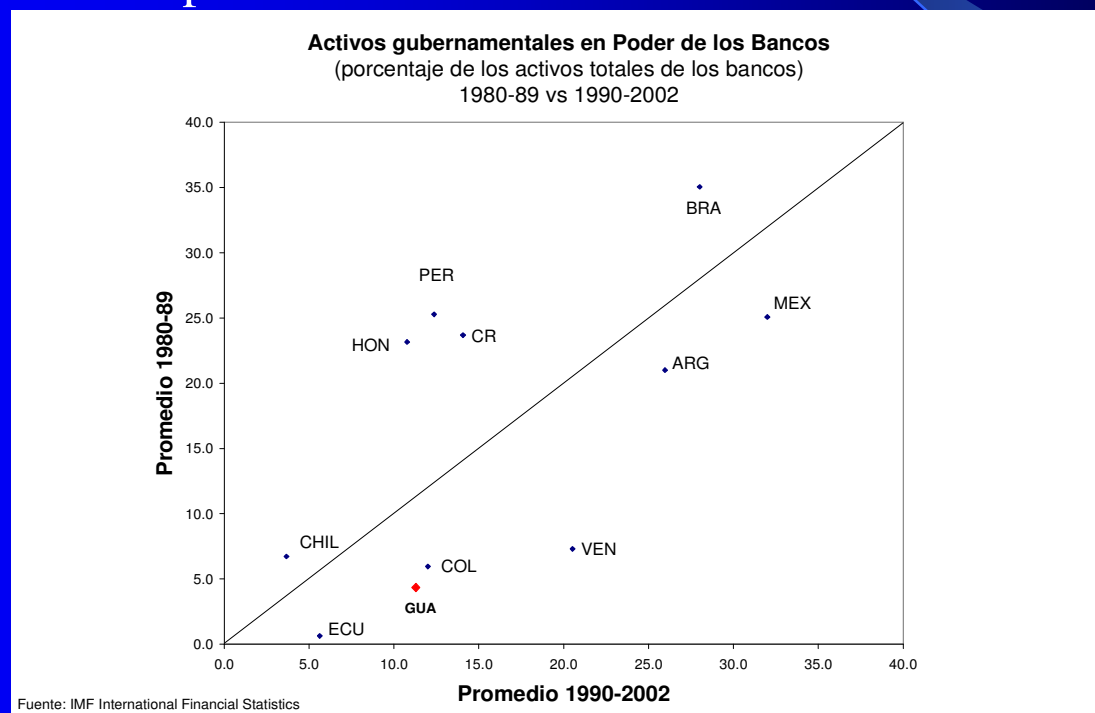
Un tema de política económica para los supervisores en América Latina: ¿Ha sido apropiado el Acuerdo de Basilea para estas economías?

Una respuesta breve es: La implementación de Basilea I ha tenido limitaciones importantes en lograr el objetivo de fortalecer los bancos en mercados emergentes en general, y en América Latina en particular, pues el Acuerdo de Basilea no refleja las características específicas del riesgo de los portafolios bancarios en estos mercados.

Cómo la “implementación” de Basilea I puede generar ciertas fragilidades en los sistemas bancarios de países emergentes

Ejemplo I: El tratamiento del crédito bancario al gobierno

Su implementación en América Latina ha tergiversado la intención del Acuerdo de Basilea en cuanto al tratamiento preferencial del crédito bancario al gobierno. Esto incentiva a los bancos a mantener bonos gubernamentales en sus activos a expensas de préstamos al sector privado.

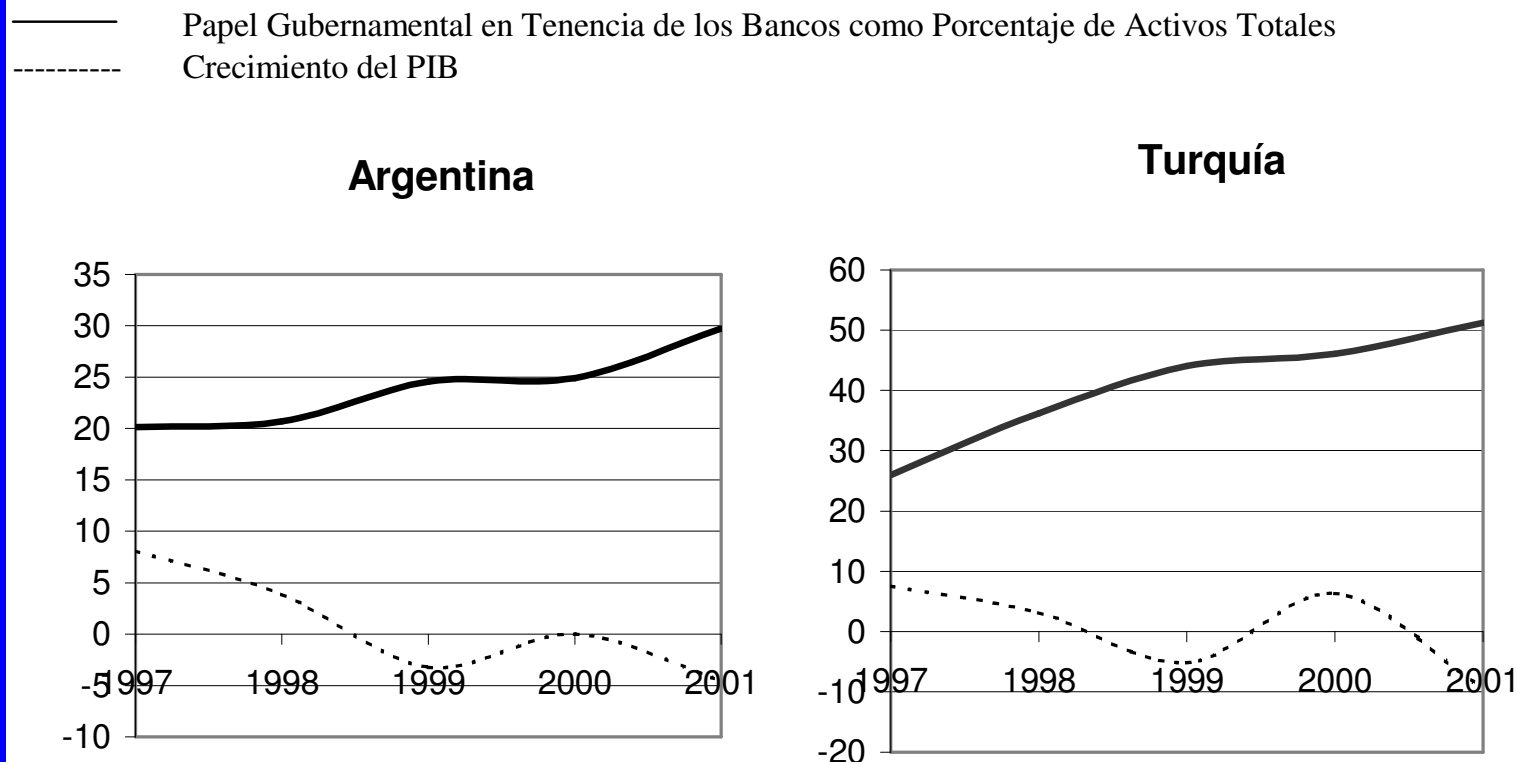


Esto se debe a que en la mayoría de países latinoamericanos, incluyendo a Guatemala, el cálculo de requerimientos de capital otorga ponderación de riesgo cero a los valores gubernamentales. Afortunadamente el problema no es serio en Guatemala

Cómo la “implementación” de Basilea I puede generar ciertas fragilidades en los sistemas bancarios de países emergentes

Ejemplo I: El tratamiento del crédito bancario al gobierno

El Crecimiento Económico y la Deuda Gubernamental en Tenencia de los Bancos



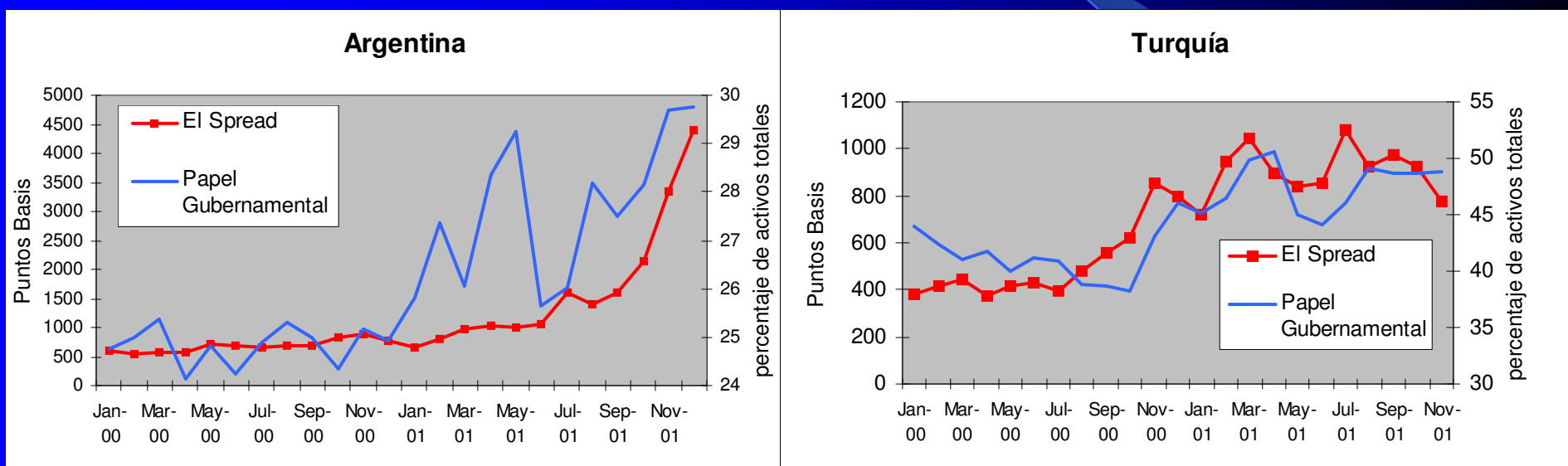
Fuentes: FMI (2002) *Estadísticas Internacionales Financieras* ; Banco Mundial (2001) *World Development Indicators* y pronósticos del sector privado.

El tratamiento regulatorio de los bonos gubernamentales contribuye a profundizar las recesiones en períodos de crisis.

Cómo la “implementación” de Basilea I puede generar ciertas fragilidades en los sistemas bancarios de países emergentes

Ejemplo I: El tratamiento del crédito bancario al gobierno

El Spread EMBI y la Deuda Gubernamental en Tenencia de los Bancos



En el período anterior a las crisis de Argentina y Turquía, los bancos continuaron aumentando sus tenencias de deuda gubernamental incluso cuando el mercado señalaba un riesgo creciente para estos activos. Esto contribuye a debilitar la calidad de los activos de los bancos.

Ejemplo 2: Reglas con respecto a los préstamos interbancarios

Préstamos Internacionales de Bancos que reportan al BIS

Préstamos a:	Total Reportado	De los cuales: con madurez de un año o menos	Porcentaje del Total
Argentina	22,239	9,875	44.4%
Bolivia	866	267	30.8%
Brasil	57,352	27,239	47.5%
Chile	21,989	10,364	47.1%
Colombia	7,236	2,708	37.4%
Costa Rica	2,875	1,571	54.6%
Ecuador	1,577	924	58.6%
Guatemala	1,687	1,092	64.7%
México	71,405	27,238	38.1%
Perú	9,678	5,512	57.0%
Venezuela	11,548	3,473	30.1%
China	67,311	37,667	56.0%
Hong Kong	106,740	65,801	61.6%
India	33,206	18,168	54.7%
Indonesia	27,800	13,544	48.7%
Israel	11,363	5,345	47.0%
Malasia	26,548	10,407	39.2%
Filipinas	19,766	7,546	38.2%
Singapur	95,189	62,459	65.6%
África del Sur	20,273	9,081	44.8%
Corea del Sur	81,362	51,988	63.9%
Taiwán	36,891	27,987	75.9%
Tailandia	16,845	7,608	45.2%
Bulgaria	3,684	1,155	31.4%
Croatia	16,760	6,565	39.2%
Republica Checa	16,816	6,027	35.8%
Hungría	35,108	9,854	28.1%
Polonia	38,965	9,958	25.6%
Rusia	55,613	24,601	44.2%
Republica Eslovaca	7,434	2,356	31.7%
Turquía	36,882	18,504	50.2%

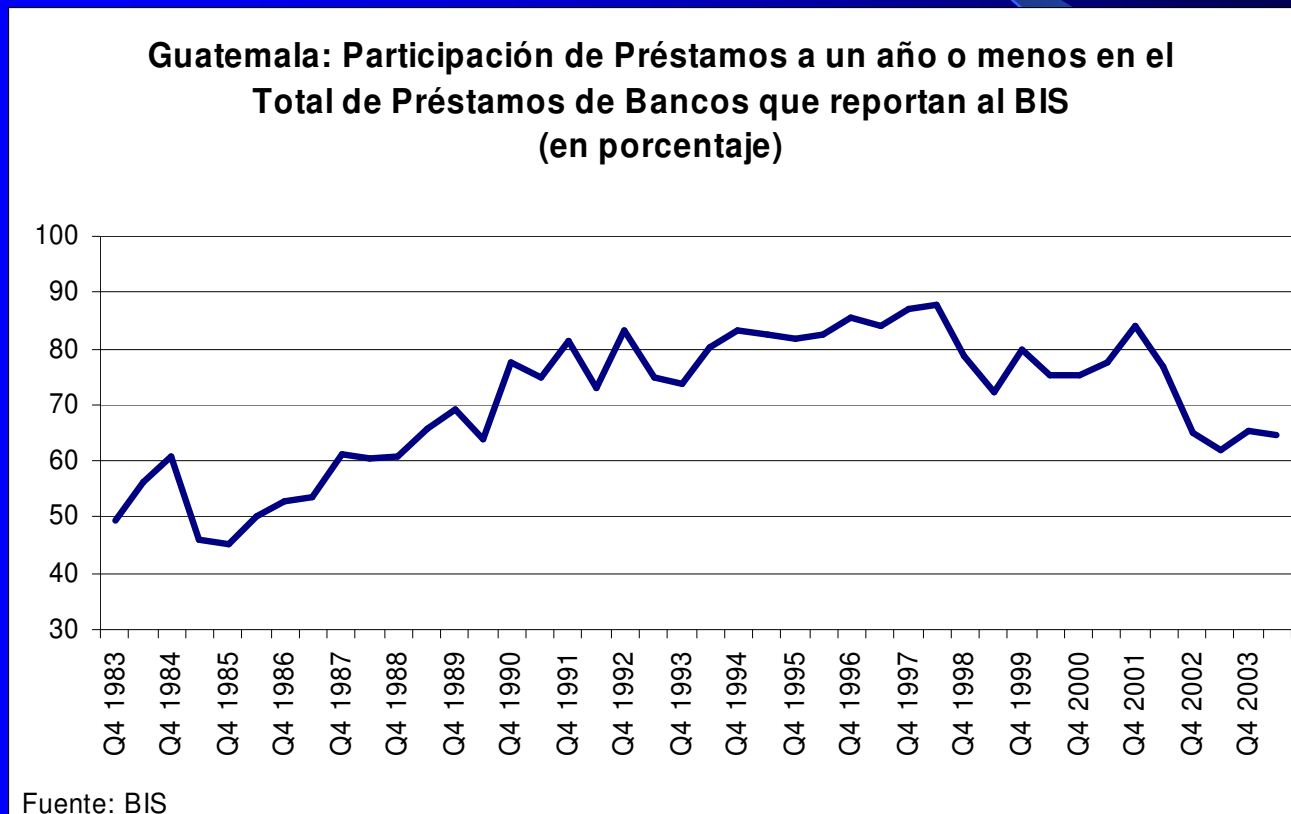
Todos los numeros en millones de dólares. Fin de Marzo 2003

Fuente: BIS

El tratamiento de Basilea con respecto a los préstamos interbancarios a los países que no pertenecen a la OCDE proporciona un incentivo para reducir el plazo de los préstamos a los mercados emergentes. Guatemala se encuentra entre los países con menores plazos en los préstamos que recibe de los bancos internacionales.

Ejemplo 2: Reglas con respecto a los préstamos interbancarios

Además, en Guatemala, aunque con fluctuaciones, el porcentaje de préstamos interbancarios a corto plazo de bancos extranjeros se ha mantenido muy alto.



Ejemplo 2: Reglas con respecto a los préstamos interbancarios

El tratamiento de Basilea con respecto a los préstamos interbancarios combinado con las regulaciones en mercados emergentes que controlan el “descalce” de “plazos” entre los activos y los pasivos, proporciona un incentivo para acortar los plazos de préstamos domésticos y, por lo tanto, aumenta la fragilidad del sistema bancario.

¿Qué se puede decir sobre el nuevo Acuerdo de Capital (Basilea II)?

- Aunque Basilea II podría ser un instrumento poderoso para fortalecer a los bancos en América Latina, también podría exacerbar debilidades y aumentar la fragilidad de los sistemas bancarios. Para obtener beneficios de los estándares de capital internacionales es esencial *adaptar* apropiadamente Basilea a las características particulares de riesgo de los mercados locales así como diseñar políticas complementarias.
- Es posible implementar algunas recomendaciones de Basilea II, mas no otras, por lo menos hasta que la economía esté lista para la nueva regulación.

Basilea II en Resumen: Tres Pilares

Pilar I: Requerimientos Mínimos de Capital

$$\text{Requerimiento de Capital Mínimo} = 8\% = \frac{\text{Capital Total}}{\text{Riesgo Crediticio} + \text{Riesgo de Mercado} + \text{Riesgo Operacional}}$$

↓ ↓ ↓
Varias alternativas No hay cambio Varias alternativas

Riesgo Crediticio (3 enfoques)

Enfoque Estandarizado

Similar a Basilea I pero con mayores categorías de ponderación de riesgo y la introducción de empresas calificadoras de riesgo para determinar las ponderaciones

Enfoque Basado en la Evaluación Interna de Riesgo de los Bancos (IRB)

Enfoque Básico

Los bancos estiman las probabilidades de “default” de cada tipo de préstamo y los supervisores proveen el resto de parámetros necesarios para el cálculo de los requerimientos de capital (pérdida en caso de incumplimiento, exposición al riesgo crediticio, vencimiento)

Metodología Avanzada

Los bancos determinan los parámetros en la fórmula de cálculo de requerimientos de capital

Basilea II en Resumen: Tres Pilares

Pilar I: Requerimientos Mínimos de Capital

Riesgo Operacional (3 alternativas)

Método del Indicador Básico

El requerimiento de capital es igual al promedio de los ingresos brutos del banco en los últimos 3 años multiplicado por un factor de 0.15

Enfoque Estandar

Similar al Básico, pero el requerimiento de capital se calcula a nivel de cada línea de negocio.

Se multiplica los ingresos brutos de cada línea de negocio por unos factores establecidos por el Comité.

Luego se suman todos los resultados para cada línea de negocio.

Métodos de Medición Avanzada (AMA)

Los bancos pueden usar sus propias metodologías sujetos a ciertos criterios; pero el Comité reconoce que estos métodos evolucionarán constantemente

Basilea II en Resumen: Tres Pilares

Pilar II: Reforzar el Proceso de Supervisión Bancaria



Los supervisores evaluarán la calidad de los modelos internos de riesgo

Pilar III: Disciplina de Mercado



Se centra en mayor transparencia y diseminación no sólo de datos, sino de los métodos bancarios de evaluación de riesgo.

Los desafíos para la Banca Latino-americana que se derivan de Aplicar Basilea II en los Países Industriales

A. La implementación de Basilea II por los países industrializados puede exacerbar la volatilidad ya alta de los flujos de capital a América Latina:

La mayor sensibilidad al riesgo incorporada en el cálculo del capital regulatorio puede exacerbar la volatilidad de los flujos de capital a América Latina si la calidad de los activos bancarios esta correlacionada con el ciclo económico. Esto se debe a que los bancos internacionales tendrían que incrementar su capitalización con respecto a los préstamos hacia América Latina durante épocas de recesión en la región.

Los desafíos para la Banca Latinoamericana que se derivan de Aplicar Basilea II en los Países Industriales

A. **La implementación de Basilea II por los países industrializados puede exacerbar la volatilidad ya alta de los flujos de capital a América Latina:**

Esto es cierto tanto si se utiliza el enfoque estandarizado como en el enfoque basado en la evaluación interna de riesgos (IRB).

Enfoque Estandarizado: los cambios en la evaluación del riesgo por parte de las agencias calificadoras de riesgo tienden a darse “demasiado tarde” acentuando las fluctuaciones del ciclo económico.

Enfoque IRB: se basa en las probabilidades de “default” estimada por los bancos cuya naturaleza es por definición procíclica

Los desafíos para la Banca Latino-americana que se derivan de Aplicar Basilea II en los Países Industriales

B. La implementación de Basilea II por los países industrializados puede contribuir a disminuir los plazos de la deuda externa de América Latina:

Basilea II acorta el plazo de préstamos inter-bancarios que pueden gozar de requerimientos de capital más bajos (tratamiento preferencial). Esto implica que los bancos internacionales tendrán un incentivo para prestar a plazos menores a los mercados emergentes. Ello afecta negativamente los esfuerzos actuales de muchos países emergentes en extender los plazos de sus deudas externas.

Enfoque Estandarizado en Basilea II

Categorías de Riesgo de Acuerdo a Deudores y a Calificaciones de Riesgo (en porcentajes)

	De AAA a AA-	De A+ a A-	De BBB+ a BBB-	De BB+ a B-	Menos de B-	Sin Calificación
Gobiernos	0	20	50	100	150	100
Bancos (opción 1)	20	50	100	100	150	100
Bancos (opción 2)	20	50	50	100	150	50
Bancos (opción 2 para prestamos de corto plazo)	20	20	20	50	150	20
Corporaciones	20	50	100	100-150 ¹	150 ¹	100

Opción 1: se clasifica a los bancos en una categoría de riesgo mayor que los gobiernos del país en que se incorporan

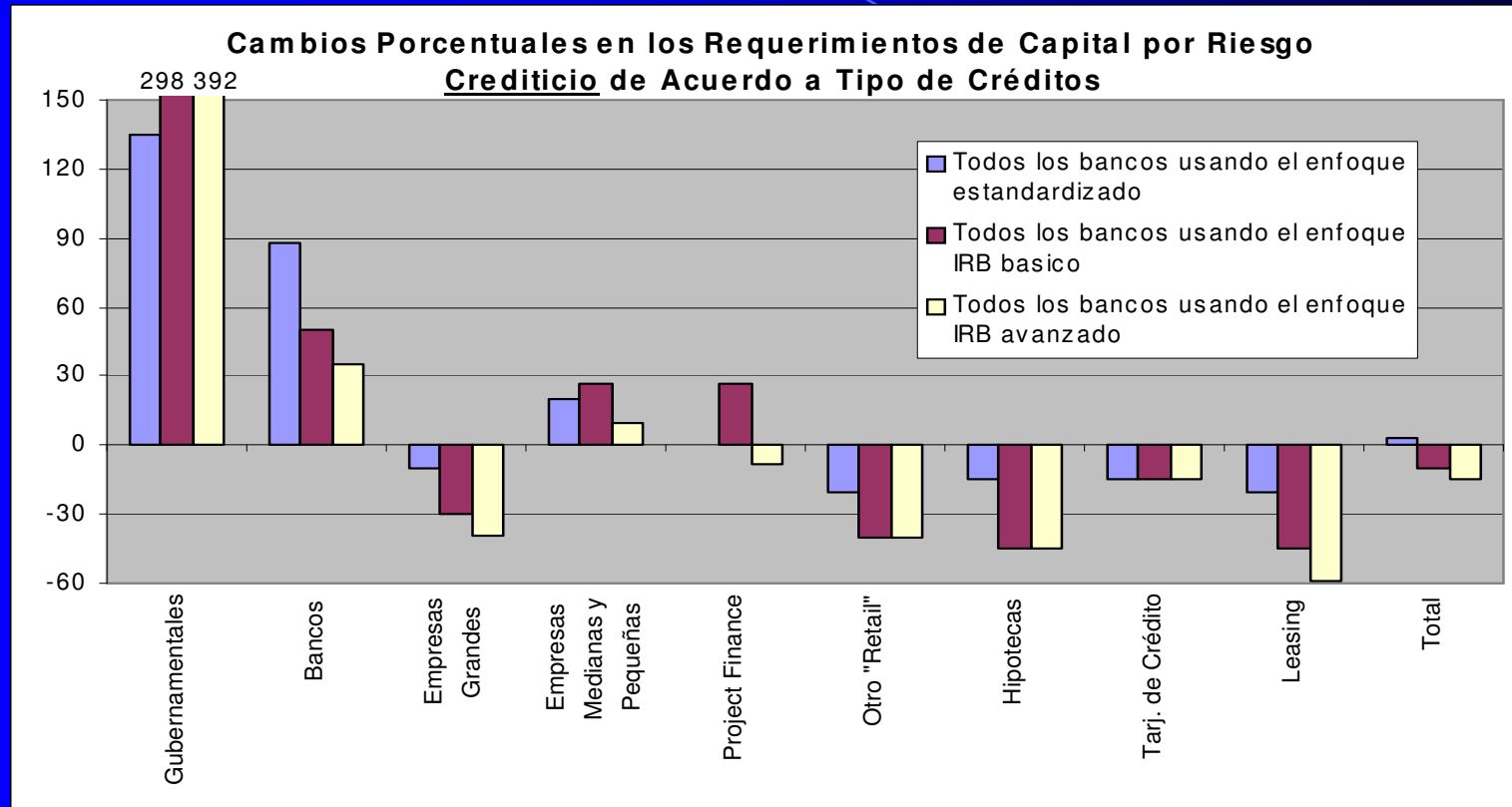
Opción 2: se clasifica a los bancos sobre la base de las evaluaciones de las calificadoras de riesgo. Se da preferencia a préstamos de 3 meses o menos.

¹ 100%: de BBB+ a BB-; 150%: menos de BB-

Ganadores y Perdedores si se aplica Basilea II

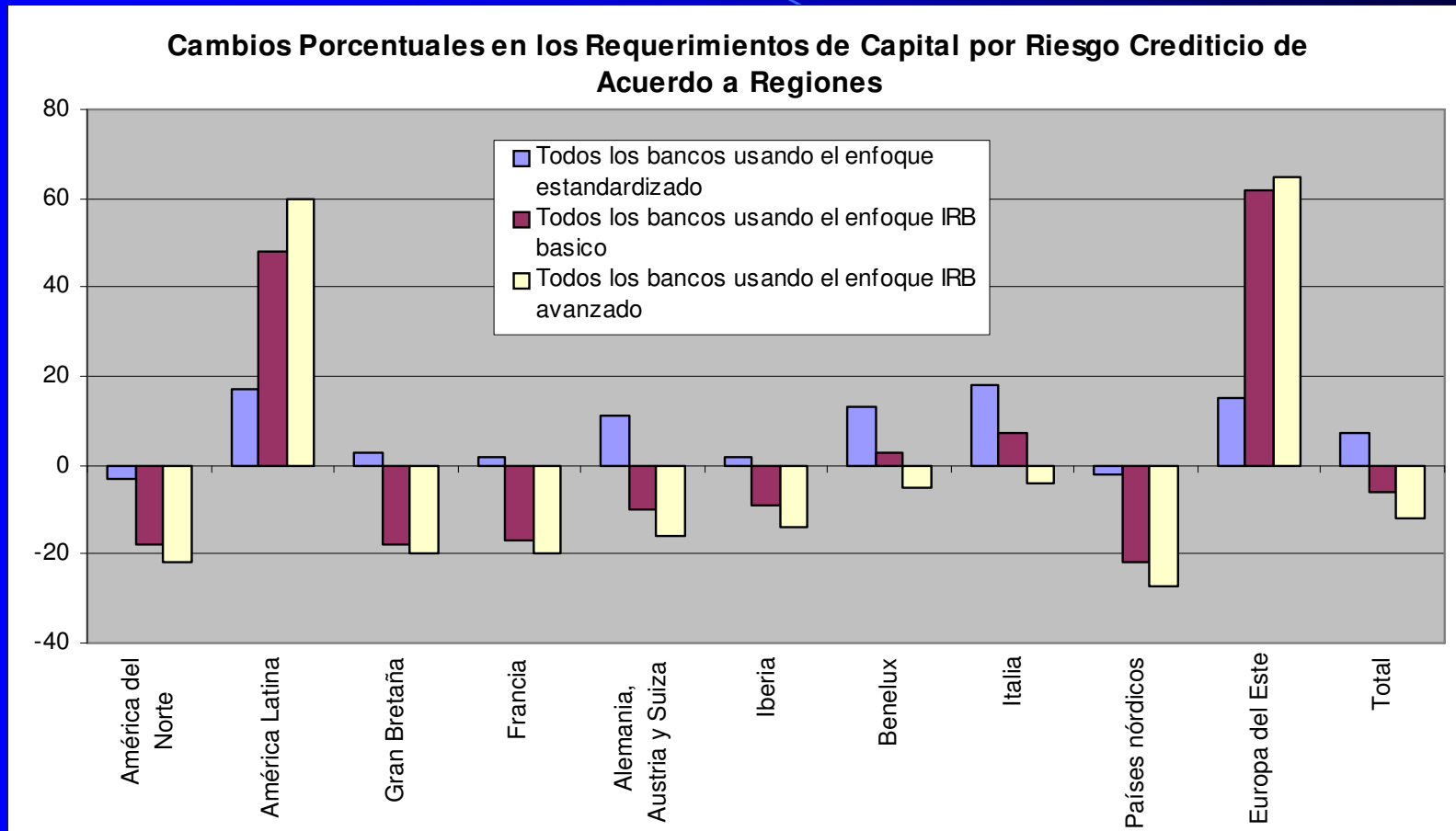
Por definición Basilea II afectará positivamente a ciertas clases de crédito y tendrá efectos adversos sobre otras. Esto se debe a que el requerimiento mínimo de 8% de capital relativo a los activos ponderados por riesgo no ha cambiado. Lo que cambia son las ponderaciones por riesgo y los mecanismos para calcularlas.

Ganadores y Perdedores si se aplicara Basilea II: Cálculos de *Euromoney* basados en el estudio de Impacto Cuantitativo del Comité de Basilea (QIS3)



Préstamos a gobiernos, bancos y empresas medianas y pequeñas son los perdedores. Ganan las grandes empresas, préstamos “retail” y los productos con colateral y garantías.

Ganadores y Perdedores si se aplicara Basilea II: Cálculos de *Euromoney* basados en el QIS3



América Latina está entre los grandes perdedores por la alta concentración en la región de activos bancarios en deuda gubernamental y por el tamaño relativamente pequeño del sector “retail” en relación a los países industriales.

¿Qué Podemos Concluir Si Basilea II se Aplica en los Países Industrializados?

- Se genera un incentivo a disminuir los créditos de los bancos internacionales a los gobiernos de América Latina
- Se genera un incentivo a reducir los plazos de los préstamos extranjeros a los bancos latinoamericanos
- Se desincentiva la inversión de la banca extranjera de los países industriales en América Latina

Todos estos resultados pueden afectar adversamente el potencial de crecimiento de la región.

¿Qué Podemos Concluir Si Basilea II se Aplica en los Países Industrializados?

A pesar de los resultados anteriores, es importante destacar que los posibles cambios regulatorios también generarán incentivos en los bancos latinoamericanos para redirigir sus operaciones. Es decir, los bancos buscarán la forma de “contrarrestar” los efectos adversos de la regulación y tomar ventaja de los efectos positivos.

Esto puede incluir: fusiones, expansión de instituciones financieras no sujetas a Basilea II, reorientación de préstamos, etc.

Los desafíos para la banca y supervisores latinoamericanos que se podrían generar si se adoptara Basilea II

A. Temas relacionados con la medición del riesgo

1. En cierta forma, existe una ventaja potencial en que el riesgo de los bancos en extender crédito al gobierno pueda ser determinado por el mercado. Sin embargo, una cláusula de “opt-out” (excepción) permite a los países no seguir esta recomendación en caso que emitan deuda en moneda local. ¿Están preparados los gobiernos para dejar en manos del mercado la determinación del riesgo de sus bonos con fines de calcular los requerimientos de capital bancario?

Los desafíos para la banca y supervisores latinoamericanos que se podrían generar si se adoptara Basilea II

A. Temas relacionados con la medición del riesgo

2. A pesar de las modificaciones recientes en la versión final de Basilea II, si se implementara el Pilar 1, la mayoría de las empresas pequeñas y medianas en América Latina no tendrían acceso al crédito (el capital regulatorio sería demasiado alto pues los países de la región adolecen de problemas importantes en cuanto a la valoración del colateral y por ello los bancos no podrían aprovechar adecuadamente los factores de “mitigación de riesgo” que contiene Basilea II). Para evitar esto, se genera un incentivo a que los bancos reclasifiquen estos préstamos como “retail”.

Los desafíos para la banca y supervisores latinoamericanos que se podrían generar si se adoptara Basilea II

B. Temas de Supervisión

1. Mientras que pocos bancos “de origen” local están en posición de utilizar el enfoque de calificación interna de riesgo (el llamado IRB), varios bancos “de origen” extranjero podrían obtener la autorización de sus supervisores en los países industriales para seguir el enfoque de IRB. Sin la preparación suficiente de supervisión en muchos países latinoamericanos (y centroamericanos en particular), ¿confiarían los supervisores domésticos en los supervisores extranjeros? La discusión de supervisión “home” vs. “host” se vuelve muy relevante.
2. Si se permite que los bancos “de origen” extranjero y los bancos “de origen” doméstico más grandes usen el enfoque IRB, mientras que el resto de bancos usa el enfoque estandarizado, se corre el peligro de distorsionar el “playing field”.

Los desafíos para la banca y supervisores latinoamericanos que se podrían generar si se adoptara Basilea II

B. Temas de supervisión

3. Con el enfoque estandarizado, el uso de las agencias de evaluación de riesgo puede sesgar las “calificaciones de riesgo” que se le den a de los prestatarios debido a que estos tienen el incentivo de contratar los servicios de la agencia que les ofrezca la mejor calificación.
4. Con el enfoque estandarizado, la mayoría de las empresas se mantendrán sin calificación y sus préstamos continuarán con una asignación de riesgo del 100%. También hay un incentivo para que las empresas débiles no obtengan calificación de riesgo (porque si lo hacen estarán sujetos a una asignación de riesgo del 150%).
5. No hay un marco regulatorio apropiado para las agencias calificadoras de riesgo crediticio en la mayoría de los países latinoamericanos .

Los desafíos para la banca y supervisores latinoamericanos que se podrían generar si se adoptara Basilea II

B. Temas de supervisión

Si se implementara el enfoque estandarizado habría que considerar la entrada de un mayor número de agencias calificadoras de riesgo (dado el volumen de empresas y créditos que calificar)

Si se permitiera una importante participación de calificadoras nacionales, tendría que desarrollarse un marco regulatorio adecuado para el funcionamiento de estas entidades.

¿Cuál es la posición actual del Comité de Basilea?

- El texto final de Basilea II se publicó a fines de Junio, 2004.
- Los enfoques “Estadarizado” y el IRB “básico” comenzarán a implementarse desde fines del 2006. El IRB “avanzado” se implementará a partir del final del 2007 pues se considera que se requiere mayor análisis de impacto.
- Pero la noticia más importante para supervisores y bancos es que el mismo Comité de Basilea está recomendando que los países adopten Basilea II *sólo cuando estén listos*.
- Esta declaración es muy importante pues elimina el temor en muchos países de que los mercados financieros internacionales “penalicen” a aquellos países que no adopten Basilea II.

¿Cuál es la posición actual del Comité de Basilea?

- Basilea II separa el tratamiento de “pérdidas esperadas” de las “no esperadas” en el cálculo del capital bajo el enfoque IRB. Los requerimientos de capital se basarán sólo en pérdidas no esperadas.
- Respecto a versiones anteriores, el documento final de Basilea II simplifica el tratamiento de “asset securitization.” Esto en respuesta a presiones de los bancos.

Recomendaciones de política económica

- Las debilidades **básicas** en el marco regulatorio y de supervisión deben ser corregidas antes de implementar el nuevo acuerdo de Basilea (énfasis en el Pilar 2 de Basilea II)
- Se recomienda primero cumplir con los pre-requisitos para que Basilea I funcione antes de considerar la implementación del Pilar 1 de Basilea II.

Recomendaciones de política económica

- En la transición hacia el nuevo Acuerdo de Basilea, se debe diseñar un estándar que refleje **apropiadamente los riesgos de los activos bancarios**. Esto implica modificar los requisitos de capital actuales de forma que:
 - Se establezca un sistema de provisiones basado en el riesgo **ex-ante** de los préstamos.
 - Se mantenga una clasificación sencilla de activos de acuerdo al riesgo a la vez que se modifica drásticamente las categorías del riesgo utilizadas actualmente.

Dos ejemplos:

- Evaluar apropiadamente el riesgo de bonos del gobierno (en vez de la ponderación de riesgo igual a cero que se implementa en la actualidad)
- Distinguir el riesgo crediticio entre los prestatarios de los sectores “comerciables” y los “no-comerciables”.

Recomendaciones de política económica

- **Profundizar la utilización de mecanismos de disciplina del mercado.** (énfasis en el pilar 3 de Basilea II)

Dada la ausencia de mercados de capitales desarrollados que puedan “guiar” a los supervisores con respecto al valor “verdadero” de capital reportado, la información sobre la calidad de los activos bancarios se puede obtener a través de:

- Desarrollar los “bureaus” de crédito. Estos “bureaus” existen en varios países de la región pero no son efectivos.
- Incentivar la profundización del mercado interbancario.
- Incentivar la oferta de certificados de depósitos (creíblemente) no asegurados.