

CONGLOMERADOS FINANCIEROS Y SUPERVISIÓN CONSOLIDADA:

LA EXPERIENCIA DE CHILE*

Gustavo Arriagada M.

Intendente de Bancos e Instituciones Financieras

Chile

* El presente documento es parte de un proyecto del Departamento de Estudios de la Superintendencia de Bancos, donde han participado el Economista Luis Raúl Romero y los Ingenieros Gabriel Aparici y Sergio Rodríguez.

Índice

Introducción

I. Fundamentos y Supervisión de los Conglomerados Financieros

II. Precondiciones para una Supervisión Bancaria Efectiva

III. Estado de la Supervisión Consolidada en Chile e Iniciativas en Curso

Introducción

Existe consenso en la literatura respecto de las **causas de la transformación de la actividad bancaria** a nivel internacional en los últimos años. **En primer lugar, se menciona el aumento en la volatilidad de importantes variables macroeconómicas** en la década del setenta tales como los tipos de cambio y el precio del petróleo, las cuales aumentaron el riesgo de las operaciones tradicionales y obligaron a los bancos a considerar nuevos instrumentos financieros capaces de controlar riesgos excesivos a que podían verse enfrentados. **Un segundo factor explicativo lo constituye el desarrollo y acceso a la tecnología computacional**, lo que hizo posible procesar grandes volúmenes de información y transacciones en menos tiempo y, por ende, reducir los costos medios de operación. Es así como las innovaciones tecnológicas por si solas pueden explicar nuevos servicios tales como los cajeros automáticos o todos aquellos que involucran el procesamiento electrónico de transacciones. **Por último, la liberación de los controles de capital permitió a los bancos incursionar con mayor fuerza en mercados de capitales foráneos obligando a los entes reguladores de diversos mercados a uniformar criterios de supervisión.** El producto final fue la convergencia de las exigencias de los entes supervisores permitiendo a los bancos competir en condiciones más equitativas a nivel internacional.

Una de las principales consecuencias de los cambios señalados anteriormente para la banca, fue la oportunidad de ampliar el espectro de servicios de intermediación financiera a campos que históricamente estaban vedados para los bancos, debido básicamente a aspectos regulatorios. La legislación bancaria chilena ha recogido la tendencias imperantes en los mercados financieros de economías más desarrolladas, flexibilizando la regulación de dichos mercados en respuesta a la globalización e internacionalización de los servicios financieros. Es así como las entidades financieras chilenas han comenzado a ofrecer nuevos servicios financieros, distintos a los negocios asociados a la banca comercial tradicional, tales como asesorías financieras, intermediación de

valores de oferta pública, leasing, factoraje, corretaje de seguros no previsionales, securitización, etc.

En forma progresiva, las instituciones bancarias tomaron conciencia que las actividades de la banca comercial no diferían substancialmente de otras operaciones asociadas, entre otros, a la banca de inversiones, compañías de seguros y agencias de valores, siendo posible asumir las operaciones en forma conjunta, aprovechando los adelantos tecnológicos, la mayor información y las aportaciones teóricas relacionadas con nuevos instrumentos financieros. Esta corriente de cambios generó las condiciones para la consolidación de bancos de mayor tamaño capaces de proveer variados servicios financieros a los cuales se les denomina *conglomerados financieros*.

El Grupo Tripartito de supervisores de bancos, valores y seguros –formado a iniciativa del Comité de Basilea–, ha acordado que el término **conglomerado financiero** sea usado para referirse a algún grupo de compañías bajo control común cuyas actividades exclusivas o predominantes consistan en proveer servicios en al menos dos diferentes sectores financieros: banca, seguros, valores.

I. Fundamentos y Supervisión de los Conglomerados Financieros

El conglomerado financiero ha llegado a constituirse en la forma dominante de la organización de la banca, en la medida que las fuerzas del mercado y la tendencia a desregular la industria han llevado a la banca a ofrecer nuevas líneas de productos y a una base de operaciones más amplia, muchas veces transfronteriza.

Los conglomerados financieros se forman debido a que los dueños o administradores de empresas financieras trabajan en función de lograr sinergias o economías de escala y/o alcance que harán más rentable la provisión de un conjunto de servicios dentro de una estructura integrada versus la provisión separada de cada servicio.

Intuitivamente, los conglomerados financieros se identifican con los términos banca universal, "allfinanz", o multibanca. Estas expresiones identifican *a priori* una determinada estructura funcional que debe tener un conglomerado para asignársele esta categoría. Por este hecho, es importante tener en mente que una definición de conglomerados se refiere fundamentalmente al tipo de organización de éste, ya sea a través de filiales o de empresas coligadas, de instituciones financieras que combinan actividades de captación de fondos públicos en forma de depósitos con otras actividades financieras que no involucran la captación de depósitos.

Desde el punto de vista del regulador, la formación de conglomerados plantea importantes desafíos debido a la multiplicidad de ámbitos de supervisión que emergen en su estructura. La actividad de la banca comercial tiene implícito una serie de riesgos que deben ser monitoreados mediante una supervisión más flexible.

La integración de la banca comercial con otras actividades aumenta el espectro posible de fuentes de riesgo, muchos de estos asociados a la falta de experiencia de los entes supervisores sobre cómo controlar éstos y a la estrategia de supervisión existente, siendo mayores los riesgos mientras menos aspectos en común tienen algunas empresas del conglomerado con el banco comercial.

La existencia de conglomerados financieros da origen a un conjunto de problemas, entre los que se destacan:

- a) La realidad patrimonial económica y financiera del conglomerado es distinta de la que resulta de la simple agregación de sus componentes individuales.
- b) Los datos de balances agregados pueden presentar una imagen financiera distorsionada si no se depuran y ajustan previamente las operaciones al interior del grupo.

- c) Se dificulta por parte del mercado llegar a conocer adecuadamente los resultados y la situación patrimonial, financiera y económica del conglomerado si no existe suficiente transparencia.
- d) Potenciales conflictos de interés que pueden producirse entre los distintos integrantes u operaciones del conglomerado.
- e) La existencia en la práctica de una garantía estatal mutua entre el banco y sus empresas financieras relacionadas.
- f) Comercialización conjunta de servicios financieros, lo que conlleva a una venta atada de los mismos.
- g) Potenciales contagios desde empresas no reguladas del conglomerado hacia los bancos.
- h) La experiencia señala que ante problemas de solvencia de una empresa relacionada a un banco, éste termina respondiendo más allá del capital asignado a dicha empresa.

No se debe perder la perspectiva de que tanto el mercado de capitales en Chile así como la regulación de éste son relativamente nuevas, en comparación a países europeos y Estados Unidos. Por ende, en muchos aspectos de su funcionamiento la regulación del mercado de capitales no ha sido puesta a prueba, lo que agrega un factor adicional de incertidumbre. Esto hace aun más importante la promulgación de una normativa relacionada a la operación y supervisión del conglomerado para lo cual, al igual que en ocasiones anteriores, se deba recurrir a la experiencia de otras naciones en la materia.

La política pública respecto de la operación de conglomerados financieros debe buscar un equilibrio en términos del beneficio que implica el aprovechamiento de las economías de escala y/o de alcance en las instituciones financieras y los costos referidos al riesgo sistémico, conflictos de interés, subsidios cruzados y carga regulatoria. Por tanto,

el *test* que debe pasar la propuesta de regulación de conglomerados es el adecuado cumplimiento de este objetivo.

En un esquema de conglomerados financieros, el objetivo de la regulación bancaria debe ser evitar que la red de seguridad -que involucra garantías sobre determinados depósitos y el acceso a préstamos de liquidez por parte del Banco Central- se extienda en forma desmedida, con el objeto de minimizar el costo que involucra para el aval estatal la insolvencia de alguna de las actividades del conglomerado, a través de sus efectos sobre el banco. La solvencia del banco y el riesgo para la red de seguridad dependerán no sólo de las actividades directamente ejercidas por el mismo, sino también de los riesgos asociados a aquellas actividades con las cuales puede compartir activos. Resulta evidente por tanto, que la única forma que tiene el regulador de garantizar la solvencia del banco es aplicar una supervisión global de solvencia, que incluya al banco y a todas aquellas actividades con que comparte activos.

En consecuencia, la tarea del regulador es definir con claridad el espectro de actividades donde permitirá dicha compartición -en atención a las economías de escala y/o alcance y a los riesgos involucrados-, aplicando una supervisión global de solvencia sobre dichas actividades.

El Comité de Basilea establece una serie de recomendaciones tendientes a dar cumplimiento al principio en cuestión, destacándose las siguientes:

- El supervisor debe conocer la estructura de la organización bancaria (por ejemplo, el banco, filiales y subsidiarias) o del conglomerado, incluyendo las actividades que son supervisadas directamente por otras agencias.
- No debe existir impedimento para la supervisión directa o indirecta de todas las filiales y subsidiarias del banco.

- El supervisor tiene la autoridad para imponer normas prudenciales sobre una base consolidada para cubrir áreas tales como: adecuación de capital, grandes exposiciones al riesgo y límites de endeudamiento.
- El supervisor tiene la autoridad de limitar o circunscribir el rango de actividades que lleva a cabo el grupo bancario y los lugares transfronterizos en que pueden desarrollarse tales actividades. El supervisor usa dicha autoridad para determinar que las actividades estén adecuadamente supervisadas, no comprometiendo la solidez del grupo.

Naturalmente que las autoridades supervisoras también deben tener la facultad de solicitar información de las empresas relacionadas no sujetas a consolidación, debiéndose adoptar un método de reconocimiento de la participación de éstas.

La interrelación entre la adecuación de capital y la supervisión consolidada queda de manifiesto claramente al examinar el segundo documento consultivo sobre el Nuevo Acuerdo de Capital elaborado por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (documento que actualmente se encuentra en proceso de discusión), dado que la nueva propuesta indica en su primer párrafo que **“el Nuevo Acuerdo de Capital se aplicará en forma consolidada a los bancos internacionalmente activos, siendo ésta la mejor manera de preservar la integridad del capital en bancos con filiales, eliminando el doble apalancamiento”**.

Seguidamente se establece que “el ámbito de aplicación del Acuerdo será extendido para que incluya, en forma totalmente consolidada, a las sociedades de cartera o de inversiones que son las sociedades matrices de grupos bancarios, asegurando de esta manera que todos los riesgos del grupo bancario estén comprendidos dentro de dicho ámbito” Asimismo, los países en los que la subconsolidación total no es actualmente un requisito tendrán un período de transición de tres años para completarla.

II. Precondiciones para una Supervisión Bancaria Efectiva

Sin duda que hay una serie de condiciones relativas al entorno económico y al marco regulador, cuyo cumplimiento asegura una supervisión más efectiva de los conglomerados financieros.

Una primera precondición dice relación con el entorno macroeconómico. En tal sentido, el sistema bancario chileno es percibido como uno de los más desarrollados en Latinoamérica. Dicha reputación se debe a un conjunto de factores. Primero, el desempeño macroeconómico observado por más de una década y que se traduce en tasas de crecimiento del PIB por sobre el cinco por ciento en un entorno de equilibrio en las principales variables monetarias, fiscales y externas, situación que ha permitido un sólido crecimiento del sistema bancario (por sobre el observado en el PIB). Todo lo anterior lleva a que el riesgo país sea el más bajo de la región.

Segundo, las medidas de regulación y supervisión bancaria han tenido un carácter prudencial, como consecuencia del colapso del sistema bancario a comienzos de los años ochenta. La postura conservadora adoptada por las autoridades regulatorias ha posibilitado que los bancos alcancen un adecuado desempeño en términos de calidad de su cartera, de fortaleza patrimonial, y de rentabilidad, opinión avalada por las agencias internacionales de clasificación de riesgo.

Tercero, la privatización del sistema de pensiones a inicios de los años ochenta ha permitido elevar las tasas de ahorro a niveles atractivos, por sobre el veinte por ciento. Esta situación ha provisto a la banca con una importante fuente de financiamiento doméstica, reduciendo la dependencia del país de fuentes externas de fondos.

Una segunda precondición se refiere a las bases institucionales que sustentan la actual legislación bancaria chilena, donde se consagran una serie de fundamentos esenciales que explican el desarrollo sostenido del sistema bancario. Entre los principales pilares se destacan los siguientes:

a) Control preventivo de los riesgos bancarios y su resguardo patrimonial

La Ley General de Bancos reconoce un papel activo a la Superintendencia de Bancos en la medición de la calidad de los activos bancarios, debido al rol esencial que estos juegan en la determinación de la solvencia de los bancos.

La regulación sobre evaluación de activos se basa en los siguientes aspectos fundamentales:

(i) El sistema de evaluación de activos tiene por objetivo corregir el valor contable de los mismos, acercándolo a su valor económico o de mercado.

En el caso de la evaluación de activos deben distinguirse dos rubros principales: las inversiones financieras y las colocaciones. En el primer caso, el procedimiento utilizado es contabilizar éstas al valor de mercado, reconociendo en resultados las diferencias que se produzcan entre el valor contable de los instrumentos y el que muestren las transacciones spot de los mismos.

No obstante, en la mayoría de las instituciones financieras, es la cartera de colocaciones la que representa un mayor porcentaje del total de activos, y los procedimientos para determinar el valor económico de los préstamos otorgados requieren de un mayor análisis. En efecto, esta medida de valor económico se basa en la recuperabilidad esperada del crédito. Para medir esta recuperabilidad esperada existe una metodología de análisis publicada por la Superintendencia a la que se deben ceñir todas las instituciones financieras. Al menos una vez al año la Superintendencia revisa la aplicación correcta de esa metodología mediante inspecciones en terreno.

(ii) Los límites individuales de créditos. Las entidades financieras sólo pueden otorgar créditos sin garantía, a un mismo cliente, hasta por el 5% de su capital pagado y reservas, y hasta un 25% si todo aquello que excede el 5% cuenta con garantías reales. Lo anterior apunta, en general, a la diversificación del riesgo por parte de la banca.

b) Regulación de los conflictos de interés

Considerando la experiencia en Chile a comienzos de la década del ochenta y lo ocurrido en las crisis financieras de numerosas naciones, **la actual legislación bancaria impone una fuerte restricción a la capacidad de establecer negocios con partes relacionadas.** Cuando se trata de créditos a personas relacionadas a la propiedad o gestión de cada institución financiera, los límites de crédito individual mencionados en la letra anterior se aplican a todo "un grupo" de personas relacionadas entre sí. Además, el total de créditos otorgados a personas relacionadas no puede exceder de una vez el capital pagado y reservas de la institución financiera. Asimismo, las condiciones pactadas en esos créditos deben guardar correspondencia con las de mercado. Constituye una facultad de la Superintendencia el determinar las personas naturales o jurídicas que deban considerarse vinculadas a la propiedad o gestión del banco.

c) Información y transparencia del negocio bancario

La legislación chilena y las prácticas existentes en Chile promueven un alto grado de información que se entrega a los agentes económicos sobre la condición financiera de cada entidad bancaria. **El objetivo de esta transparencia es entregar al mercado -y en especial a los inversionistas institucionales con capacidad analítica propia- todos los elementos necesarios para formarse una opinión de la real situación financiera y de solvencia de las instituciones. Ello es pilar fundamental para un monitoreo que no sólo recaiga en la autoridad sino que también en los acreedores bancarios, promoviéndose así la denominada "disciplina de mercado".**

d) Tratamiento de las situaciones problemáticas y las insolvencias incipientes

La legislación provee un sistema ordenado y secuencial que debe adoptarse cuando un banco presenta una inestabilidad financiera o bien una situación más grave, como iliquidez más o menos permanente o insolvencia propiamente tal. **Las medidas tienen**

un carácter anticipatorio y apuntan a regularizar la situación de los bancos que presentan inestabilidad o insolvencia.

Una primera medida, denominada de capitalización preventiva, se aplica cuando la entidad financiera, no obstante mantener un capital superior al mínimo legal, ha experimentado pérdidas y, como consecuencia de ellas, su indicador de Basilea resulta inferior al ocho por ciento, por tanto, la solución pasa por un aumento de capital que resulte necesario para el normal funcionamiento de la institución.

La segunda medida dice relación con las proposiciones de convenio que el banco debe presentar a sus acreedores, cuando existan problemas de solvencia que comprometan el pago oportuno de sus obligaciones.

La ley define explícitamente las proposiciones de convenio que se pueden adoptar: - capitalización total o parcial de los bonos subordinados y de los créditos, - ampliación de plazos, - remisión de parte de las deudas, y - cualquier otro acuerdo lícito relativo al pago de las deudas.

Una tercera medida se refiere a la capitalización de un banco por el sistema financiero. En efecto, un banco que presente problemas de estabilidad o solvencia, podrá convenir un préstamo a dos años con otro banco. En breve, la finalidad es procurar el rescate de un banco por parte del resto del sistema financiero, otorgándosele un préstamo al banco en apuros.

Cuando un banco no tiene la solvencia necesaria para continuar operando, o cuando la seguridad de sus depositantes u otros acreedores está amenazada, o si las proposiciones de convenio hubiesen sido rechazadas, la Superintendencia procederá a revocar la autorización de existencia de la empresa afectada y la declarará en liquidación forzosa.

El objetivo de todas estas medidas es estimular el uso de mecanismos que hagan recaer sobre el sector privado las pérdidas derivadas de situaciones de insolvencia,

incentivando a las instituciones bancarias y sus acreedores a monitorear la calidad de su cartera.

A modo de resumen, podría decirse que los pilares de la supervisión bancaria chilena son: un estricto seguimiento preventivo de los riesgos bancarios, la diversificación del mismo, el control de los conflictos de interés, la promoción de la transparencia del mercado, y un sistema ordenado para manejar las situaciones conflictivas.

III. Estado de la Supervisión Consolidada en Chile e Iniciativas en Curso

El Comité de Basilea ha establecido los principios básicos para una supervisión bancaria efectiva. El principio 20 establece que un elemento esencial de la supervisión bancaria es la capacidad de los supervisores para supervisar un grupo bancario sobre bases consolidadas.

Existen una serie de aspectos que avalan el cumplimiento de este principio por parte de Chile, entre los que cabe mencionar:

- El supervisor posee autoridad legal para inspeccionar el conjunto de actividades del banco tanto directa como indirectas (a través de subsidiarias o filiales).
 - Facultades legales plenas para inspeccionar actividades directas e indirectas.
 - Los programas de inspecciones *in situ* incluyen dichas filiales.
 - No existen impedimentos para una supervisión efectiva de todas las sucursales, filiales o subsidiarias de un banco.
- El supervisor recolecta información financiera consolidada para cada organización bancaria.

- La Superintendencia recolecta información financiera individual y consolidada de los bancos y sus sucursales, filiales o subsidiarias.
- Información se da a conocer al público en estados financieros auditados anuales
- Supervisor está facultado para limitar o circunscribir la gama de actividades de un grupo bancario consolidado.
 - Las actividades bancarias realizadas directamente o a través de sucursales, filiales o subsidiarias, están específicamente definidas en la Ley o se confiere a la Superintendencia la facultad de autorizarlas.
 - La Superintendencia supervisa directamente estas actividades y, en el caso de operaciones con el extranjero, cuenta con la colaboración de organismos supervisores asociados.

Asimismo, existe un conjunto de aspectos cuyo cumplimiento es parcial, requiriéndose una ley de supervisión de conglomerados para asegurar el total cumplimiento del principio 20. No obstante lo anterior, algunos de estos aspectos que se describen a continuación están siendo abordados a través de una mayor coordinación entre las superintendencias.

- El supervisor conoce la estructura global de los bancos (incluyendo todas sus subsidiarias) y de los grupos controladores.
 - La Superintendencia está facultada para conocer actividades realizadas a través de sucursales, filiales y subsidiarias.
 - La Ley aún no contempla facultades para fiscalizar grupos propietarios de bancos radicados en Chile.
- El supervisor posee infraestructura suficiente para regular actividades no bancarias ejecutadas por un banco o grupo bancario.

- La ley contempla giro exclusivamente bancario.
- Desplazamiento reciente hacia actividades no bancarias, tales como, agencias de seguros, y administración de fondos de terceros.
- La Superintendencia ha estudiado estas actividades y posee la estructura para evaluar los riesgos que conllevan.
- Actividades aún se realizan con separación de los riesgos del banco.
- Las leyes o las regulaciones establecen estándares prudenciales consolidados para una organización bancaria.
 - La Superintendencia está facultada para determinar normas prudenciales a nivel consolidado, incluyendo adecuación de capital y límites de crédito.
 - Según la ley, se debe deducir el capital básico asignado a filiales, subsidiarias (sucursales o extranjeras), para efectos del cálculo del patrimonio efectivo válido para medición de índice de adecuación de capital.
- El supervisor ha suscrito acuerdos con los reguladores funcionales de vehículos individuales de negocios al interior de un grupo u organización bancaria.
 - Se supervisan todos los negocios que pueda realizar un banco en Chile.
 - No se supervisan negocios que puedan tener los dueños de los bancos.

En la actualidad, la normativa chilena establece los criterios contables relativos a la confección de los estados financieros consolidados. Dichos criterios de consolidación deben indicar a lo menos los siguientes aspectos:

- a) Las entidades que participan en la consolidación (banco, filiales y sucursales y/o agencias en el exterior) y el respectivo porcentaje de participación de la matriz.

- b) El porcentaje que representan los activos y los ingresos operacionales de las filiales en su conjunto, en los estados consolidados.
- c) El hecho de que se han anulado las transacciones entre compañías y sus efectos.
- d) El criterio de presentar el interés minoritario en rubros separados en el balance y en el estado de resultados.

Asimismo, a partir del presente año se creó el Comité de Superintendentes, comprendiendo al Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, al Superintendente de Valores y Seguros y al Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones, instancia de colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus fines y el buen funcionamiento y desarrollo de los mercados de capitales. El Comité analizará principalmente los asuntos relativos al funcionamiento de la intermediación financiera y del mercado de capitales que ofrezcan puntos comunes a las funciones y facultades de las tres Superintendencias.

En similar curso de acción, la Superintendencia ha introducido recientemente cambios normativos que permitirán a la banca generar sinergias con sus filiales, eliminando la exigencia de que las filiales tengan gerente, personal, locales y equipamientos independientes del banco matriz, lo que en definitiva se traducirá en ahorros de costos -ganancias en eficiencia- y la posibilidad de generar nuevos negocios para la banca.

Finalmente, cabe destacar que actualmente se encuentran en trámite final en el Congreso Nacional un conjunto de modificaciones a la Ley General de Bancos, que en lo modular permitirán al supervisor obtener información confiable acerca de la situación financiera respecto a las personas naturales o jurídicas que, personalmente o en conjunto y en forma directa, sean controladoras de un banco y, además, posean individualmente más del 10% de sus acciones. Asimismo, cuando un banco efectúe aportes a sociedades filiales o de apoyo al giro o asigne capital a una sucursal en el exterior, su patrimonio efectivo se calculará aplicando las normas generales de consolidación que establezca la Superintendencia.

Los cambios propuestos sin duda que permiten un acercamiento significativo al objetivo de dar cumplimiento al principio 20 del Comité de Basilea. La Superintendencia espera seguir en esa línea de tal forma de contar con las herramientas que permitan supervisar efectivamente los conglomerados financieros.