



INFORME DE PRODUCTIVIDAD

Proyecto de Ley que Moderniza la Legislación Bancaria, adecuando
normativa que indica
Mensaje N°: 63-365

Ministerio de Hacienda

13.06.2017

Contenido

Sección I: Identificación del Problema, Magnitud e Implicancias.....	3
1) Aspectos institucionales.....	4
2) Estándares de Basilea III.....	5
3) Herramientas para el manejo de problemas en un banco	7
Sección II: Identificación de Objetivos	9
1) Fortalecer el gobierno corporativo y crear un marco institucional integrado para la supervisión y regulación financiera.....	9
2) Aumentar la resiliencia del sistema bancario	11
3) Dotar al supervisor con herramientas que permitan prevenir problemas de liquidez y solvencia en bancos, y eliminar la proposición de convenio a acreedores.	13
Evaluación del Cumplimiento de Objetivos.....	14
Experiencia Internacional y Buenas Prácticas.....	14
1) Aspectos institucionales.....	14
2) Estándares de Basilea III.....	15
3) Herramientas para la actuación temprana ante problemas en un banco y esquema de proposición de convenio a acreedores.....	16
Sección III: Comparación con Políticas Públicas Alternativas	18
Coordinación con otras Políticas Públicas	20
Sección IV: Ventajas y Beneficiarios.....	21
1) Disminuye el riesgo de crisis financieras de origen bancario.....	21
2) Eventual aumento en el volumen de préstamos comerciales en el largo plazo	22
3) Mejora la sustentabilidad y competitividad de la industria, proyectando a Chile como centro financiero regional	23
Sección V: Identificación de Costos y Partes Afectadas	24
1) Aumento de los pasivos contingentes fiscales.....	24
2) Mayor costo fiscal por traspaso de los funcionarios de la SBIF a la CMF	24
3) Aumento en los requerimientos de capital de los bancos.....	24
4) Mayores necesidades de capitalización de BancoEstado	25
5) Potencial aumento en las tasas de interés de los créditos bancarios, menor provisión de crédito y disminución en el nivel del PIB	25
Conclusiones.....	28

Informe de Productividad:

Proyecto de Ley que Moderniza la Legislación Bancaria, adecuando normativo que indica

Sección I: Identificación del Problema, Magnitud e Implicancias

Uno de los factores que juega un rol fundamental en el desarrollo económico de los países es la existencia de un sistema bancario sólido. La intermediación financiera reduce los costos de información para los depositantes y facilita el monitoreo de los proyectos de inversión en los que se invierten sus recursos, asignando el ahorro desde las empresas y familias hacia proyectos de inversión rentables que elevan el crecimiento de la economía. Asimismo, la intermediación financiera aumenta el crecimiento al permitir la diversificación de los riesgos no idiosincráticos a través de los distintos sectores de la economía, al financiar proyectos de I+D y al facilitar el manejo de los riesgos intertemporales y de liquidez que enfrentan los ahorrantes.

No obstante, cuando el sistema bancario presenta problemas de solvencia, liquidez, o gestión, puede convertirse en el eslabón más débil de la economía. En efecto, la quiebra de un banco puede imponer elevados y persistentes costos a la sociedad, más allá de las pérdidas en que incurrirán sus accionistas. Más aún, en el caso de bancos sistémicamente relevantes, su insolvencia puede gestar un contagio generalizado y, muy probablemente, una crisis financiera con el potencial de revertir años de avances económicos. Adicionalmente, la actividad bancaria sin un marco regulatorio y de gestión de riesgos apropiados puede propiciar la incubación de burbujas crediticias e inmobiliarias, entre otros riesgos para la economía.

Amaglobeli et al. (2015) analizan el impacto fiscal de las crisis bancarias agregando distintas bases de datos, abarcando tanto economías desarrolladas como emergentes.¹ Los autores señalan que la mediana del costo fiscal de intervenciones gubernamentales en crisis ocurridas entre 1980 y 2011 fue de 6% del PIB, y en un tercio de los episodios este costo superó el 10% del PIB. Paralelamente en el mismo período se observa un incremento de la deuda pública de 14% del PIB, aunque en los 11 casos más costosos este aumento superó el 40% del PIB. Sin ir más lejos, la crisis bancaria que atravesó Chile a comienzos de los 80 significó un costo fiscal acumulativo de más de 40% del PIB y un incremento del nivel de la deuda pública de 87,9% del PIB.²

En la misma línea, Ball (2014) analiza los daños de largo plazo de la crisis financiera global que tuvo sus orígenes en 2007, sobre la base de datos de 23 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).³ El autor encuentra, en promedio, una pérdida del PIB potencial de 8,4%, aunque en casos como el de Grecia, Hungría e Irlanda esta pérdida se eleva por sobre el 30%. Para ponerlo en perspectiva, el efecto acumulativo del deterioro en la producción de los países de la muestra equivale a la desaparición de la economía alemana completa. Asimismo, el autor resalta que en el escenario post-crisis el ritmo de crecimiento se ha desacelerado y que, por ende, el nivel del

¹ Amaglobeli, M. D., M. N. End, M. Jarmuzek, y M. G. Palomba, (2015). "From Systemic Banking Crises to Fiscal Costs: Risk Factors", Fondo Monetario Internacional, Documento de Trabajo 15/166.

² Laeven, L., y F. Valencia (2013). "Systemic banking crises database". Fondo Monetario Internacional, IMF Economic Review, 61(2), 225-270.

³ Ball, L. M. (2014). "Long-term damage from the Great Recession in OECD countries". National Bureau of Economic Research, No. w20185.

PIB potencial podría seguir retrocediendo, mermando quizá de forma permanente la capacidad productiva de los países.

Con todo, pese a la enorme dimensión de los costos estimados, estos no alcanzan a capturar la integridad del costo social asociado a las crisis financieras, que incluyen desde la pérdida de empleos hasta la ejecución de hipotecas, impactos que muchas veces recaen con mayor fuerza sobre los segmentos más vulnerables de la población. Adicionalmente, estas estimaciones no consideran el costo de oportunidad de los recursos fiscales que se destinan a enfrentar los efectos de las crisis.

Durante los últimos 15 años se han registrado a nivel global una serie de avances regulatorios, los que se aceleraron luego de las crisis bancarias ocurridas tanto en Estados Unidos como en Europa. Dichos avances apuntan a mejorar el gobierno corporativo de los reguladores; fortalecer la situación patrimonial y de liquidez, así como la gestión de los bancos; y contar con instrumentos adecuados para resolver la situación de los bancos en problemas, mitigando los efectos negativos que su colapso podría tener sobre la economía.

Pese a que Chile cuenta en la actualidad con un sistema bancario sólido, que absorbió adecuadamente las turbulencias externas que surgieron tras la crisis financiera internacional de los años 2008-2009, su regulación ha quedado rezagada con respecto a las mejores prácticas internacionales. La actual Ley General de Bancos (LGB) data de mediados de los años ochenta y se diseñó como respuesta a la crisis de la deuda de comienzos de esa década. La única modificación sustantiva se realizó en 1997 y consistió en alinear la regulación nacional a los estándares internacionales de adecuación de capital contenidos en Basilea I, aunque sólo considerando el riesgo de crédito en la ponderación de los activos.

No avanzar en la modernización de la regulación bancaria chilena podría dejar al país no solo con un marco regulatorio inadecuado para enfrentar futuras crisis financieras, sino que adicionalmente, consolidar la existencia de brechas respecto de las mejores prácticas internacionales, arriesgando a la banca nacional a perder competitividad en el escenario global y potenciar las posibilidades de un arbitraje regulatorio que conllevaría, entre otras cosas, el riesgo de generar burbujas crediticias.

Por los motivos antes expuestos, el proyecto de ley busca adecuar la regulación y la institucionalidad de supervisión bancaria conforme al estándar internacional, modernizándolo, con el objeto de abordar principalmente tres debilidades detectadas en la legislación vigente.

1) Aspectos institucionales

Una de las principales debilidades en este ámbito es el carácter limitado de la independencia del supervisor bancario, tanto frente al poder político como a los regulados, lo que ha sido resaltado tanto en el debate doméstico como en evaluaciones de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Por otra parte, los mercados financieros y sus estándares regulatorios han evolucionado a lo largo de las últimas décadas hacia un mayor dinamismo y complejidad. No obstante, el esquema legal actual no permite a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) la discrecionalidad necesaria para enfrentar estos nuevos desarrollos y adaptar el marco regulatorio de forma continua y expedita. En efecto, entre las principales propuestas del Grupo de Trabajo para el Análisis de una

Nueva Ley General de Bancos (GdT) presidido por Raphael Bergoeing—que entregó su informe en diciembre de 2015⁴— destaca que es deseable otorgar mayores grados de discrecionalidad al regulador, y así llevar a nivel normativo elementos que actualmente son materia de ley. Una condición necesaria para lograr lo anterior pasa por dotar de mayor independencia al supervisor bancario.

Por último, en la actualidad el sistema financiero chileno es supervisado a través de un modelo sectorial o de silos, en el que existen tres superintendencias dedicadas a la supervisión de las distintas instituciones participantes del mercado financiero: la SBIF, la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), y la Superintendencia de Pensiones (SP). Esta separación desaprovecha economías tanto de ámbito como de escala, destacando la dificultad para compartir información y la limitación a la capacidad para sostener una visión integral sobre los conglomerados financieros y una perspectiva sistémica sobre el mercado en general. Asimismo, esta segmentación regulatoria promueve el surgimiento de distintos estándares regulatorios para actividades similares, lo que incentiva el arbitraje regulatorio al interior del sistema financiero local, el desarrollo de la denominada “banca en la sombra” e incuba nuevos focos de riesgo para el sistema financiero.

2) *Estándares de Basilea III*

En 1988, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (BCBS por sus siglas en inglés) acordó el primer estándar internacional sobre adecuación de capital para los bancos, el que se denominó Basilea I. Este acuerdo exigía una razón mínima de capital a activos ponderados por riesgo de 8%. En junio de 1999 el BCBS presentó una nueva propuesta, sentando las bases para el acuerdo que dio origen en 2004 a un marco revisado de adecuación de capital denominado Basilea II. Este nuevo marco buscaba mejorar la forma en que los requisitos de capital regulatorio reflejaban los riesgos subyacentes, así como abordar la innovación financiera que había tenido lugar en los años previos. De este modo, Basilea II comprendía tres pilares: (i) requerimientos de capital mínimo, desarrollando y expandiendo los requisitos de Basilea I, (ii) facultad del supervisor de desafiar la adecuación de capital de una entidad en base a riesgos no considerados en el mínimo normativo, y (iii) el uso efectivo de la divulgación de información para fortalecer la disciplina del mercado y promover buenas prácticas bancarias.⁵

Pese a estos nuevos esfuerzos regulatorios, la crisis financiera internacional que se originó en 2007 dejó importantes lecciones para los reguladores a nivel global, evidenciando que el sistema bancario necesitaba de más y mejor capital para hacer frente a los períodos de turbulencias. Estas nuevas necesidades de capital y liquidez fueron incorporadas en los estándares internacionales para la regulación bancaria, dando origen en 2010 a Basilea III. En particular, este marco revisó y fortaleció los estándares de Basilea II, extendiendo su alcance al incluir, entre otros elementos:

- Un colchón de conservación de capital, que al ser infringido gatilla restricciones al reparto de dividendos.

⁴ Bergoeing, R., V. Corbo, K. Cowan, C. Larraín, C. Martabit, J.M. Mena y D. Peralta, (2015). “Informe del grupo de trabajo para el análisis de una nueva Ley General de Bancos”. <http://www.hacienda.cl/mercado-de-capitales/nueva-ley-general-de-bancos/informe-del-grupo-de-trabajo-para-el.html>

⁵ Historia del Comité de Basilea. Sitio web *Bank for International Settlements*. Sección actualizada a diciembre de 2016. <http://www.bis.org/bcbs/history.htm>

- Un colchón de capital contra cíclico, que busca mitigar los riesgos asociados a las fluctuaciones cíclicas del crédito en la economía.
- Requisitos adicionales de capital para bancos sistémicos.
- Requisitos de apalancamiento y liquidez.

A continuación, se muestra el detalle de la evolución del marco de adecuación de capital de Basilea I, II y III, así como el contemplado actualmente en la LGB.

Requisitos de Capital: Basilea y LGB
(% sobre activos ponderados por riesgo)

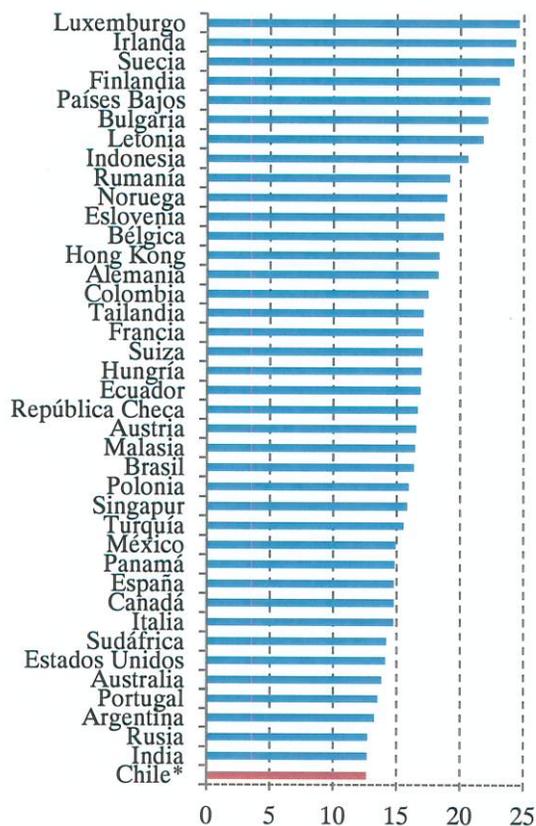
Categorías de Capital	Basilea			LGB Actual
	I	II	III	
(1) Capital Tier 1 Total (2+3)	4	4	6	4,5
(2) Capital Básico	4	2	4,5	4,5
(3) Capital Tier 1 Adicional	-	2	1,5	-
(4) Capital Tier 2	4	4	2	3,5
(5) Capital Regulatorio Total (1+4)	8	8	8	8
(6) Colchón de Conservación	-	-	2,5	La clasificación por solvencia contempla un buffer de 2% de patrimonio efectivo para ser evaluado en categoría A.
(7) Requerimiento Patrimonial Total (5+6)	8	8	10,5	8
(8) Colchón Contra cíclico	-	-	hasta 2,5	-
(9) Requisito Banco Sistémico	-	-	de 1 a 3,5	En el caso de fusión se contempla hasta un 6% de patrimonio efectivo adicional.

Fuente: BCBS y LGB.

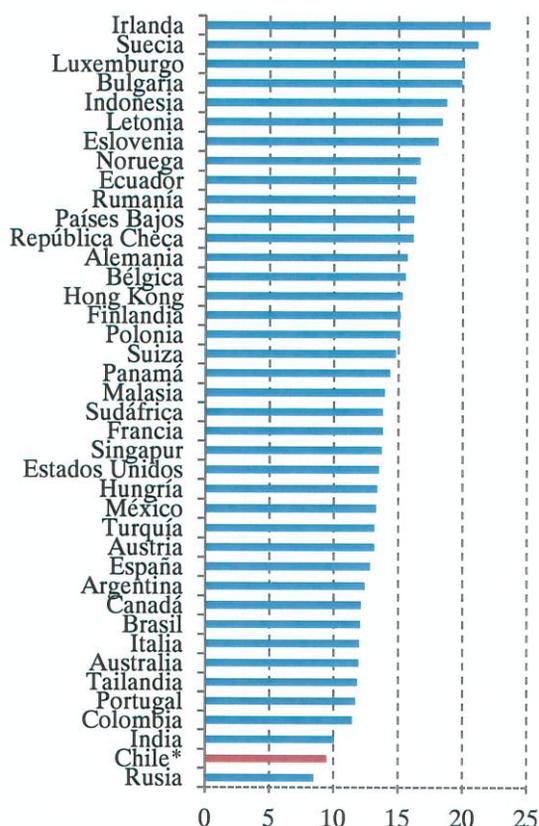
La regulación del sistema bancario chileno se encuentra rezagada con respecto a los estándares de Basilea III, ya que el marco legal vigente considera elementos presentes solo en Basilea I. Este retraso deja fuera importantes revisiones realizadas en los últimos 13 años, que recogen el aprendizaje de la última crisis financiera global y que son consideradas fundamentales para el desarrollo de un sistema bancario resiliente.

El siguiente gráfico evidencia que el sistema bancario de Chile exhibe niveles de capitalización bajos en comparación con economías que han avanzado a Basilea III. Lo anterior limita la capacidad de absorción de pérdidas de los bancos, de modo que ante una eventual situación de insolvencia parte de los costos podrían ser traspasados a los acreedores del banco, incluyendo los depositantes. Asimismo, considerando la garantía estatal a los depósitos a plazo en conjunto con la garantía sobre los depósitos a la vista proporcionada por el Banco Central de Chile (BCCCh), en caso de que un banco sea sujeto a una proposición de convenio a acreedores o a una liquidación forzosa, parte del costo podría recaer sobre el fisco y, por ende, sobre los contribuyentes.

Capital a Activos Ponderados por Riesgo (%)



Capital Tier 1 a Activos Ponderados por Riesgo (%)



* El caso de Chile no es directamente comparable, por cuanto, por un lado, no considera deducciones al capital, tales como el activo por impuestos diferidos o el *goodwill*; y por otro lado, no suma a los activos ponderados por los riesgos de mercado y operativos.

Fuente: 1) *Financial Soundness Indicators*, FMI, datos a 2015 o último dato disponible; 2) FMI, “Global Financial Stability Report”, Octubre de 2016, datos a 2015 o último dato disponible.

3) Herramientas para el manejo de problemas en un banco

Actualmente la LGB contempla una serie de herramientas para enfrentar problemas en un banco, tales como la capitalización preventiva, las proposiciones de convenio a los acreedores, la capitalización por el resto del sistema financiero, la introducción de un inspector delegado o de un administrador provisional, o las prohibiciones establecidas en el actual artículo 20 de la LGB. No obstante, estas medidas son principalmente reactivas y muchas de ellas requieren la concurrencia de presunciones graves, identificándose una falta de herramientas adecuadas para actuar preventivamente por parte del supervisor ante problemas de carácter incipiente, especialmente de liquidez, en un contexto de búsqueda de soluciones privadas que eviten la necesidad de introducir medidas más agresivas y que pudieren ser tardías para restaurar la viabilidad de un banco. Por otra parte, si bien el mecanismo de proposición de convenio de acreedores no ha sido probado en la práctica, se estima que su diseño cuenta con una serie de falencias. Entre ellas destaca que, de aprobarse el convenio, serían los acreedores —y no los accionistas— los primeros en soportar pérdidas ante problemas de solvencia. Más aún, la aceptación de dicho convenio es de carácter voluntario, lo que dificulta su viabilidad. Por

otra parte, es probable que por el sólo hecho de iniciar el proceso de negociación del convenio se inicie una corrida en contra del banco, impidiendo restaurar la viabilidad de las empresas bancarias y evitar los costos asociados a un fracaso bancario.

Sección II: Identificación de Objetivos

Los principales objetivos del proyecto de ley son proteger a los depositantes y otros acreedores bancarios, cuidar el funcionamiento de la cadena de pagos y promover la estabilidad financiera, a través de la mitigación del riesgo sistémico asociado a la actividad bancaria y del riesgo de insolvencia de los bancos en general. Lo anterior, se pretende lograr a través de las siguientes propuestas:

1) Fortalecer el gobierno corporativo y crear un marco institucional integrado para la supervisión y regulación financiera

La solvencia y estabilidad del sistema bancario depende, entre otras cosas, de la fortaleza e independencia del regulador. Un regulador independiente puede ejercer manera más efectiva sus funciones de regulación y supervisión en pos de proteger a los depositantes, mantener funcionando la cadena de pagos y lograr la estabilidad del sistema bancario, siguiendo criterios técnicos objetivos, adecuados y sin ser capturado tanto por intereses políticos como por sus regulados. Así, un regulador independiente, con adecuadas atribuciones, puede prevenir situaciones críticas y enfrentar de mejor manera problemas en una entidad financiera o en el sistema financiero.

El proyecto de ley contempla una serie de modificaciones que apuntan a fortalecer la institucionalidad del supervisor bancario, en línea con las recomendaciones de organismos internacionales y del GdT que analizó la LGB hacia fines de 2015. En particular se tiene que:

- **Se incorpora la supervisión bancaria bajo el perímetro regulatorio de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF, creada por la Ley N° 21.000).** Esto implicará que la regulación y supervisión de los actores del mercado de valores, las compañías de seguros, los bancos, los emisores de medios de pago y las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) actualmente supervisadas por la SBIF será realizada por una misma institución. Lo anterior tiene la ventaja de permitir una mejor coordinación y disponibilidad de información relevante para quienes monitorean las actividades de los distintos regulados, algo que hoy no necesariamente ocurre debido a las dificultades orgánicas asociadas al deber de reserva de información. Esto permite al Consejo de la CMF una visión integrada sobre sus supervisados al poder analizar las interconexiones entre los distintos actores del mercado, lo que contribuye a generar mejores diagnósticos en la detección de riesgos sistémicos o de eventuales problemas en conglomerados financieros, los que pudieran no ser aparentes bajo la actual perspectiva fragmentada sobre cada grupo de supervisados. Esto último es relevante si se tiene en consideración que, según lo reportado por el FMI,⁶ en Chile los conglomerados comprenden 16 entidades sistémicamente importantes, con activos equivalentes a 125% del PIB. Estos conglomerados concentran más de un tercio de los activos de los fondos de pensiones y compañías de seguros, mientras que cinco de ellos se concentran en la actividad bancaria, cuatro en seguros y pensiones y cuatro en bancos y seguros. Por ello, sostienen una

⁶ Fondo Monetario Internacional (2015). “Chile – Conglomerate Supervision”. Informe sobre Supervisión de Conglomerados en Chile. Septiembre de 2015.

<http://hacienda.cl/consejo-de-estabilidad-financiera/informes.html>

gran incidencia sobre la estabilidad financiera del país y su adecuada supervisión resulta crítica.

- Por otra parte, la integración permite mejorar la coordinación en las respuestas supervisoras y regulatorias. Asimismo, el foco del regulador cambia, poniendo mayor énfasis en los riesgos que subyacen tras cada actividad financiera más allá de la forma legal de cada entidad, facilitando una convergencia de los estándares regulatorios para actividades similares. Esto a su vez contribuye a la mitigación del arbitraje regulatorio al eliminar asimetrías normativas.
- Al integrar la actual actividad supervisora y regulatoria desempeñada por la SBIF al nuevo marco institucional de la CMF, se fortalece el nivel de independencia del regulador bancario. En particular, el carácter colegiado de su órgano directivo, compuesto por cinco consejeros, al igual que el régimen de post-empleo para los ex comisionados y ex funcionarios, hace que el regulador esté menos propenso a la captura por parte de los grupos de interés. A su vez, el proceso de designación y de remoción de los consejeros establecido en la ley de la CMF fortalece la independencia del poder político del regulador. Para estos efectos, la ley establece una serie de las causales de inhabilidad e incompatibilidad que se aplican a los cinco miembros que conforman el Consejo de la CMF así como causales específicas para su remoción. Por otra parte, el presidente del Consejo será nombrado por el Presidente de la República por el mismo período del mandato de este último, con el objeto de facilitar la coordinación con el poder ejecutivo para el desarrollo de políticas públicas. En el caso de los otros cuatro miembros del Consejo se requerirá la ratificación de 4/7 del Senado, en tanto que sus períodos serán fijos (6 años). Por último, la ley contempla la extensión de la protección legal por acciones realizadas en el ejercicio de su cargo a todo el personal de la CMF, extendiendo el proyecto dicha protección también a las figuras del administrador provisional, el inspector delegado y el liquidador.
- La incorporación del regulador bancario a la institucionalidad de la CMF, que cuenta con un órgano colegiado y altamente técnico de dirección, permitirá un estándar más elevado de decisión, lo que, sumado a su visión sistémica, justifica que cuente con un grado mayor de discrecionalidad en la toma de decisiones. En efecto, se delega a su Consejo la regulación de aquellas materias técnicas que, dado el dinamismo de los mercados, permanecen en constante evolución o que por su naturaleza requieran una calibración frecuente, tales como los ponderadores de riesgo de los activos para estimar los requerimientos de capital. Esta mayor discrecionalidad, a su vez permite tener un marco regulatorio actualizado, mitigando así los riesgos de mantener un set de normas obsoletas que no se haga cargo adecuadamente de los riesgos de la industria financiera.
- La integración permite beneficiarse de sinergias que aumentan la eficiencia de la gestión de los reguladores, permitiendo el aprovechamiento de economías de escala y de ámbito. Por ejemplo, en la actualidad existe algún grado de duplicidad y traslape regulatorio para el caso de las filiales bancarias, pese a que el artículo 70 de la actual LGB intenta delinear los perímetros regulatorios de la SBIF y de la SVS. Sin embargo, ninguna de estas entidades cuenta con un set de información completo para ejercer sus facultades de forma adecuada y sistemática. Por lo mismo, integrar la supervisión permitiría obtener mejor información con menores recursos. De este modo, la propuesta entrega un marco que permite obtener mayores

ventajas en términos de aunar recursos y conocimientos para actividades que presentan complementariedades importantes, generando eficiencias que se traducen en una mejor gestión.

- El proyecto también fortalece el proceso sancionatorio, resguardando el debido proceso al hacer extensiva la institucionalidad de la CMF a la supervisión bancaria. Así, pasaría a regir una separación entre la instancia de investigación y levantamiento de cargos —atribuciones que serán ejercidas por una unidad especializada liderada por un fiscal seleccionado a través del sistema de Alta Dirección Pública— y la etapa sancionatoria —que quedará radicada en el Consejo de la Comisión—. Asimismo, se introduce un catálogo de circunstancias objetivas que deberá tomar en consideración la CMF para la determinación de las sanciones. Finalmente, se establecen mejoras al régimen de revisión de decisiones administrativas, incorporando tanto un recurso de reposición ante el Consejo, su Presidente o Fiscal, según corresponda, como un recurso de reclamación de las sanciones ante la Corte de Apelaciones.

2) Aumentar la resiliencia del sistema bancario

Para fortalecer la capacidad de absorción de pérdidas de los bancos, se propone cerrar las brechas entre el marco legal actual y los estándares de Basilea III. Esta convergencia supone aumentar y mejorar la calidad del capital mínimo requerido a los bancos. La siguiente tabla contrasta los requisitos de capital del estándar de Basilea III, de la actual LGB y del proyecto de ley:

Requisitos de Capital: Basilea, LGB y Propuesta Proyecto de Ley
(% sobre activos ponderados por riesgo)

Categorías de Capital	Basilea III	LGB Actual	Proyecto de Ley
(1) Capital Tier 1 Total (2+3)	6	4,5	6
<i>(2) Capital Básico</i>	4,5	4,5	4,5
<i>(3) Capital Tier 1 Adicional</i>	1,5	-	1,5
(4) Capital Tier 2	2	3,5	2
(5) Capital Regulatorio Total (1+4)	8	8	8
(6) Colchón de Conservación	2,5	La clasificación por solvencia contempla un buffer de 2% de patrimonio efectivo para ser evaluado en categoría A	2,5
(7) Requerimiento Patrimonial Total (5+6)	10,5	8	10,5
(8) Colchón Contra cíclico	hasta 2,5	-	hasta 2,5
(9) Requisito Banco Sistémico	de 1 a 3,5	En el caso de fusión se contempla hasta un 6% adicional	de 1 a 3,5

Fuente: BCBS y LGB.

De este modo, el proyecto contempla las siguientes modificaciones tendientes a alcanzar los estándares del denominado Pilar I de Basilea III:

- Aumenta el requisito mínimo de capital de categoría *Tier 1* de 4,5% a 6% de los activos ponderados por riesgo (APR), a través de la incorporación de la exigencia de un capital *Tier 1* adicional de 1,5% de los APR, que podrá ser constituido por capital básico o instrumentos híbridos, sean estos bonos perpetuos o acciones preferentes. En contrapartida, se reduce el capital *Tier 2*, atendida su menor calidad en términos de capacidad de absorción de pérdidas en comparación con el capital *Tier 1*, si bien se mantiene la relación entre bonos subordinados y capital básico de un 50%.
- Incorpora un colchón de conservación de 2,5% de los APR, constituido exclusivamente por capital básico. En caso de incumplimiento se establecen restricciones progresivas a la distribución de dividendos, con el objeto de preservar la posición financiera de la entidad.
- Introduce un colchón contra cíclico de entre 0% y 2,5% de los APR, constituido exclusivamente por capital básico, activado a solicitud del BCCh —sobre la consideración de la fase del ciclo económico— y calibrado en su cuantía por el instituto emisor, previo acuerdo favorable del Consejo de la CMF, con el objeto de evitar la incubación de riesgos sistémicos.

- Incluye requisitos de capital adicional para bancos sistémicos, constituido exclusivamente por capital básico, con un tope de 3,5% de los APR, con el objeto de exigirles una mayor capacidad de absorción de pérdidas a su mayor riesgo tanto para el sistema financiero como para las finanzas públicas. Esto último, ya que existe una garantía del Estado sobre los depósitos a plazo y del BCCh sobre los depósitos a la vista. La Comisión establecerá la metodología para la activación de este requerimiento, así como su cuantía; ambas decisiones con informe previo favorable del BCCh.

Adicionalmente, el proyecto también busca acortar brechas con respecto al llamado Pilar II, permitiendo requerimientos de capital regulatorio adicionales a los asociados al Pilar I, con el objeto de resguardar al sistema financiero de riesgos idiosincráticos de instituciones particulares. Dichos requisitos serían definidos por la el Consejo de la CMF con el voto favorable de al menos cuatro de los cinco comisionados, hasta por un máximo de 4% de los APR.

En conjunto, la introducción de estas disposiciones mejora la disponibilidad de capital para absorber de mejor manera eventuales pérdidas de los bancos, fortaleciendo así la resiliencia del sector bancario y mitigando los riesgos de insolvencia y de crisis. Como consecuencia de lo anterior, no sólo se protege a los depositantes y a los contribuyentes, sino que también se fomenta un crecimiento saludable en el largo plazo.

3) *Dotar al supervisor con herramientas que permitan prevenir problemas de liquidez y solvencia en bancos, y eliminar la proposición de convenio a acreedores.*

Por un lado, el proyecto establece una nueva herramienta preventiva para el regulador, llamada plan de regularización temprana. Bajo esta figura, un banco que presente problemas incipientes de solvencia, liquidez o gestión deberá remitir a la CMF un plan tendiente a remediar la situación y asegurar el normal funcionamiento del banco. Si bien las medidas para subsanar los problemas serán propuestas por las propias entidades bancarias requerirán aprobación de la CMF. Su rol, en el uso de esta herramienta, será requerir y pronunciarse sobre la suficiencia del plan, así como monitorear periódicamente su cumplimiento. Asimismo, con el objeto de organizar de mejor forma las fases de intervención supervisora y su línea de progresión, en la propuesta los mecanismos de capitalización por el sistema financiero y de capitalización preventiva pasan a ser parte del plan de regularización, en tanto que la CMF puede hacer uso paralelo de las restricciones que el artículo 20 de la actual LGB le permite imponer. De igual modo, la CMF podrá designar un administrador provisional o un inspector delegado en caso de incumplimiento de los términos y condiciones por ella aprobados en el plan de regularización, ante su rechazo o bien por incumplimiento del deber de comunicarle la verificación de alguna de las circunstancias que permiten invocar dicho plan. De esta manera, todas aquellas herramientas que presentan utilidad para enfrentar problemas en etapas tempranas se agrupan bajo un mismo estándar, enmarcándolas en un proceso de monitoreo continuo por parte de la CMF y aplicándoles los mismos gatillos objetivos que deberán ser verificadas para iniciar el proceso del plan de regularización.

Por otro lado, se propone eliminar el mecanismo de proposición de convenio a acreedores. En primer lugar, porque este mecanismo fue establecido en la LGB luego de la crisis bancaria de los 80 y estaba circunscrito al razonamiento del sistema concursal que se aplicaba a las empresas no bancarias. En segundo lugar, dada la estructura del convenio —rigidez y plazos extensos— es posible que al

momento de gatillarse sea inviable alcanzar una solución rápida, con la consecuente pérdida de confianza en el banco en cuestión y en el sistema financiero en general.

Finalmente, el proyecto también considera actualizar del monto de la garantía estatal a los depósitos y captaciones a plazo para personas naturales, así como mejorar su cobertura. En particular, la cobertura por depósitos a plazo en cada banco pasaría desde 108 a 200 unidades de fomento (UF) en cada año calendario, en tanto que para todo el sistema financiero se establece un límite de 400 UF en el mismo período. Asimismo, se propone eliminar el tope del 90% de la acreencia por debajo del monto límite, aumentando de este modo la cobertura a depositantes con menor capacidad de evaluar los riesgos del banco. Esta mayor cobertura busca reducir el riesgo de un retiro masivo de depósitos minoristas, en línea con lo propuesto por el GdT, pues, de acuerdo con estimaciones de la SBIF, si bien al momento de instauración de la garantía vigente la cobertura era equivalente a 1,3 veces el PIB per cápita, a la fecha dicha cobertura se ha reducido a 0,3 veces el PIB per cápita.

Evaluación del Cumplimiento de Objetivos

Atendida la dificultad para observar el efecto directo de las modificaciones planteadas sobre la probabilidad de ocurrencia de una insolvencia bancaria o de una crisis financiera, algunos indicadores que pueden ser de utilidad para estudiar el impacto de los cambios son los resultados de las pruebas de tensión elaboradas por el BCCh y los índices de capitalización (adecuación de capital y apalancamiento) y de liquidez de la banca (Razón de Financiamiento Estable Neto y Razón de Cobertura de Liquidez), ya que permiten evaluar la probabilidad de que una entidad presente problemas financieros. Asimismo, se podría analizar el diferencial entre las tasas de interés que el mercado exige a los bancos y las referencias libres de riesgo, al ser indicativo de la percepción de riesgo que el mercado mantiene del sector.

Experiencia Internacional y Buenas Prácticas

1) Aspectos institucionales

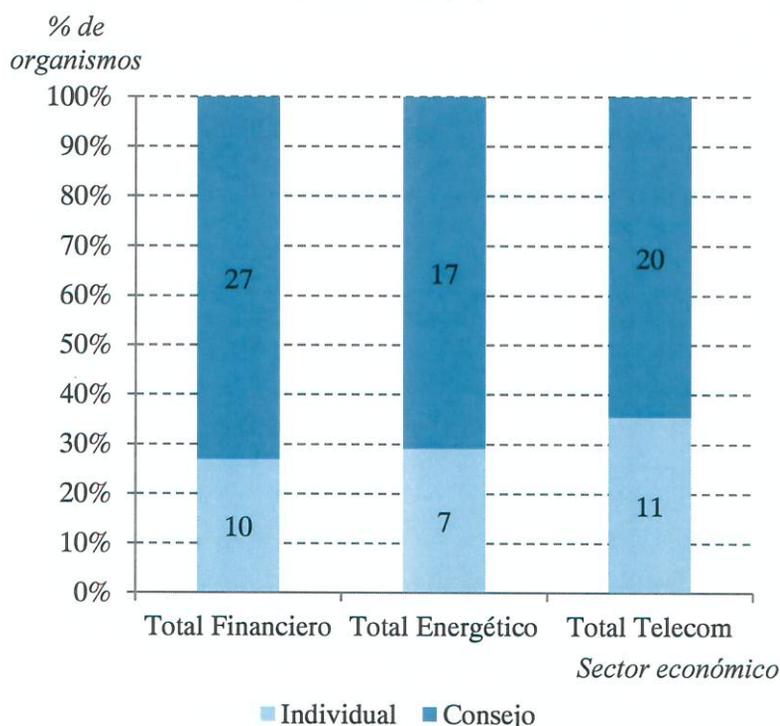
En cuanto a buenas prácticas y en línea con lo señalado en el informe del GdT, el BCBS emitió en 2012 un set de estándares denominados “Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz” (PB).⁷ En el ámbito institucional, el principio 2 destaca la importancia de la independencia, gobernanza y protección legal del supervisor, considerándolos atributos relevantes para poder implementar una adecuada supervisión. Estas son precisamente las áreas en las que el proyecto planteado busca introducir mejoras, como se especificó en la sección I.

En particular, uno de los elementos que fortalece la gobernanza del regulador es la transición desde la figura de un superintendente único en la SBIF hacia un Consejo en la CMF. Al respecto, como se puede apreciar en el análisis del GdT y en línea con sus recomendaciones, la OCDE ha indicado que las entidades encargadas de la regulación entre sus países miembros tienden a preferir un Consejo ya que éstos, a través de las decisiones colegiadas, garantizan una mayor independencia y credibilidad del regulador.

⁷ Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (2012). “Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz”. Versión revisada. http://www.bis.org/publ/bcbs230_es.pdf

Se puede apreciar en el siguiente gráfico que en el ámbito financiero el 73% de los reguladores de países de la OCDE son gobernados por órganos colegiados.

Estructura de los Gobiernos Corporativos de las Agencias Reguladoras, por Sectores Económicos (%)



Fuente: Informe GdT, Figura III.4, sobre la base del documento de la OCDE (2007) “The Public/Private Interface: regulatory authorities balancing independence with accountability”.

En la misma línea, el principio 8 de los PB resalta la importancia de sostener una mirada integrada sobre el sistema que permita evaluar en su conjunto los riesgos asociados. Asimismo, el principio 12 define como un atributo esencial que el supervisor pueda desarrollar su trabajo sobre una base consolidada para los grupos asociados a entidades bancarias, pudiendo aplicarles normas prudenciales a las distintas actividades del conglomerado. Si bien la reforma propuesta no incluye una ley de conglomerados financieros, avanza hacia a una supervisión consolidada de riesgos.

2) Estándares de Basilea III

Los estándares de capital regulatorio de Basilea III son reconocidos a nivel mundial como mejores prácticas para desarrollar mayor resiliencia en el sistema bancario. De acuerdo al último reporte del BCBS a los líderes del G20 (agosto de 2016),⁸ las 28 jurisdicciones miembros estaban aplicando el

⁸ Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (2016). “Implementation of Basel standards - A report to G20 Leaders on implementation of the Basel III regulatory reforms”. <http://www.bis.org/bcbs/publ/d377.pdf>

esquema de capital basado en riesgos, en tanto que para fines de 2016 se anticipaba que 64 jurisdicciones no miembros ya habrían incorporado la definición de capital regulatorio en sus marcos regulatorios, desde tan solo 6 en 2012. Por su parte, 70 jurisdicciones reportaban tener intenciones de hacerlo para 2018. De este modo, queda en evidencia la amplia adopción a nivel mundial de los estándares de Basilea III.

3) *Herramientas para la actuación temprana ante problemas en un banco y esquema de proposición de convenio a acreedores*

Con respecto a las mejores prácticas, el principio 8 de los PB recomienda que el supervisor cuente con un marco de intervención temprana. En cuanto a la experiencia internacional, se revisó el marco vigente en la Unión Europea, Estados Unidos y Perú para enfrentar problemas incipientes en una entidad bancaria:

- Unión Europea: En este caso, la Directiva 2014/59/UE, también conocida como la *Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD)*,⁹ al igual que el proyecto de ley, contempla una fase de actuación temprana de la autoridad, etapa durante la cual —salvo que se haya nombrado un administrador provisional— los accionistas siguen manteniendo el control y la responsabilidad de la entidad.¹⁰ El objetivo es preservar la estabilidad financiera, corrigiendo la situación antes de alcanzar el punto de no viabilidad de la entidad bancaria en problemas. Así, el artículo 27 de la Directiva establece que las autoridades competentes pueden implementar las medidas de actuación temprana cuando una entidad infringe (efectiva o previsiblemente) sus requisitos prudenciales, requisitos de capital o condiciones de operación, entre otros requisitos de la legislación de la Unión Europea, debido a un acelerado deterioro de su situación financiera. Las medidas de actuación temprana deben incluir, al menos, las siguientes facultades: exigir que se apliquen elementos del plan de reestructuración (que deben tener establecido de forma preventiva) o bien que se actualice; exigir al órgano directivo de la entidad un plan (y calendario) de actuación para resolver los problemas; exigir que se convoque o convocar directamente una junta de accionistas; exigir la destitución o sustitución de miembros del órgano directivo o de la alta administración; exigir un plan para la negociación de reestructuración de la deuda; exigir cambios en la estrategia empresarial o estructura orgánica; y recabar información (incluyendo vía inspecciones in situ). Si la destitución o sustitución de miembros del órgano directivo o de la alta administración es considerada insuficiente, las autoridades competentes pueden designar un administrador provisional y designarle facultades caso a caso.
- Estados Unidos: La ley Dodd-Frank,¹¹ en su sección 166, establece un marco de remediación temprana para conglomerados bancarios con activos superiores a los USD 50.000 millones,

⁹ Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32014L0059>

¹⁰ Las directivas en la Unión Europea establecen objetivos que todos los países miembros deben cumplir, aunque sin prescribir los medios para alcanzar dichos objetivos, entregando cierto grado de discrecionalidad en su adopción local a través de la formulación de leyes propias. De este modo, si bien puede haber variaciones en la forma, todos los países de la Unión Europea deben cumplir con los elementos esenciales de la directiva.

¹¹ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (2010).

con el objeto de minimizar la probabilidad de insolvencia y los costos asociados para la estabilidad financiera. Para ello encarga el desarrollo regulatorio a la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal, incluyendo la definición de los indicadores para monitorear la condición financiera de las entidades y el establecimiento de requisitos progresivamente más estrictos en la medida en que la condición de la entidad empeora. Esto último debe incluir en una etapa inicial límites a las distribuciones de capital, a las adquisiciones y al crecimiento de los activos; y en una etapa de deterioro más avanzada debe contemplar un plan de restauración de capital y requisitos de aumento de capital, limitaciones a las transacciones con partes relacionadas, cambios en la administración y venta de activos.

- Perú: El marco regulatorio contempla tres fases: vigilancia, intervención o liquidación. La fase equivalente al plan de regularización del proyecto es el denominado régimen de vigilancia,¹² período durante el cual las empresas deben presentar un plan de recuperación. El artículo 95 de la Ley General del Sistema Financiero establece las diversas causales que gatillan el régimen, entre las que se incluyen, disminución de patrimonio bajo límites exigidos, rebeldía y otros. No obstante, la Superintendencia de Banca y Seguros (con conocimiento previo del banco central en caso de empresas financieras) también puede determinar el estado de vigilancia sin mediar las causales establecidas en el artículo 95 de la ley anteriormente mencionada. Además, en esta etapa la Superintendencia está facultada para: evaluar el patrimonio real de la empresa y realizar los estudios que permitan establecer la posibilidad de rehabilitarla; determinar el patrimonio real de la empresa y, en su caso, disponer la cancelación de las pérdidas con cargo a las reservas legales y facultativas, y al capital social; y requerir a los accionistas que efectúen nuevos aportes de capital en efectivo de forma inmediata. En el caso que los accionistas no los efectúen, pierden su derecho preferencial y la Superintendencia puede obtener dichos aportes de terceros.

Con respecto al mecanismo de proposición de convenio a acreedores, no se conoce en la experiencia internacional un esquema similar, ni existen recomendaciones en esta línea por parte de organismos que desarrollan estándares en la materia. Más aún, diversos organismos internacionales han señalado la poca efectividad que tendría este mecanismo para dar continuidad a un banco que presente problemas. Por otro lado, una vez llegado el punto de insolvencia, los reguladores suelen contar con herramientas para la resolución bancaria, buscando que sean los accionistas los primeros en absorber pérdidas, como se menciona en la sección III.

<https://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>

¹² El artículo 95 de la Ley General del Sistema Financiero establece las diversas causales que gatillan el régimen, entre las que se incluyen, disminución de patrimonio bajo límites exigidos, rebeldía y otros. La Superintendencia de Banca y Seguros (con conocimiento previo del Banco Central en caso de empresas financieras) además puede determinar el estado de vigilancia.

Sección III: Comparación con Políticas Públicas Alternativas

La principal alternativa al modelo de supervisión sectorial vigente y al esquema propuesto, que fue evaluada fue la del modelo de *Twin Peaks*, a la luz de las recomendaciones de la Comisión de Reforma a la Regulación y Supervisión Financiera, convocada por el Ministerio de Hacienda en el año 2010 y presidida por Jorge Desormeaux. En su informe varias de las ventajas que observan para dicho esquema también se reconocen para el modelo integrado. Sin embargo, los autores sostenían que en el modelo integrado podría generarse un conflicto entre los objetivos de solvencia y de conducta de mercado, a la luz de la experiencia del Reino Unido tras la reciente crisis financiera:

“El potencial conflicto de objetivos es un riesgo muy real, ya que en condiciones normales el objetivo de conducta de mercado recibe mayor atención del mundo político. Es por ello que parece más adecuado un esquema que separe las tareas de la supervisión y regulación financiera en dos grandes áreas: la regulación prudencial o de solvencia, por un lado, y la conducta de mercado y la protección al consumidor, por el otro. Así, se permite, por una parte, proteger a los reguladores prudenciales de un enfoque de regulación de conducta excesivamente intrusivo y, al mismo tiempo, que aspectos tales como la transparencia, la integridad de los mercados y la protección al consumidor reciban la debida atención, a través de un órgano dedicado a su defensa y promoción.

*De esta manera, el modelo Twin Peaks permitiría aprovechar todas las ventajas del modelo integrado, en términos de sinergias, economías de escala y de ámbito, tratamiento adecuado de conglomerados financieros y menor riesgo de duplicaciones, superposiciones y arbitrajes regulatorios, pero evitando una de sus debilidades más importantes: el riesgo de que se produzca una confusión de objetivos cuando éstos resultan conflictivos.”*¹³

Si bien se reconoce la falla en la supervisión ocurrida en el Reino Unido, se estima que una experiencia puntual no justifica mantener dos entidades separadas, considerando el mayor costo fiscal que ello implica, además del desaprovechamiento de economías de escala, de ámbito y otras fuentes de sinergias. De este modo, el esquema no permite concentrar recursos y conocimientos en la supervisión y regulación del mercado. Adicionalmente, a lo largo de los últimos años las jurisdicciones han ido incorporando los distintos aprendizajes de la crisis financiera mundial que tuvo sus inicios en el año 2007 y el mundo político ha adquirido una mayor sensibilidad sobre la importancia de ambos objetivos. Contribuye también la introducción de un órgano directivo colegiado, que permite mayor atención sobre distintos temas. De la misma forma, el fortalecimiento de la independencia del supervisor genera menor propensión a guiar su agenda por demandas externas.

Por otra parte, el mercado chileno es relativamente pequeño, de modo que pierde fuerza el argumento de que el tamaño del supervisor integrado podría aumentar la burocracia y dificultar su administración. Además, al no tratarse de un modelo integrado “puro”, el BCCh también retiene ciertas facultades en el ámbito prudencial que permiten balancear una eventual dominancia de un regulador integrado, pudiendo advertir potenciales deficiencias. Lo mismo ocurre con el SERNAC en torno a la supervisión de la conducta de mercado. Asimismo, en línea con lo recomendado por

¹³ Desormeaux, J., A. Cifuentes, L. Cordero, P. Correa, A. Ferreiro, R. Fischer y A. Yrarrázaval (2011). “Informe Comisión de Reforma a la Regulación y Supervisión Financiera”, pp. 56-57. <http://www.hacienda.cl/mercado-de-capitales/reforma-a-la-regulacion-y-supervision/informe-comision-de-reforma-a-la.html>

dicha Comisión, posteriormente se creó el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), que también contribuiría al monitoreo del trabajo prudencial de la CMF.

En otra línea, el modelo *Twin Peaks* tiene la debilidad de que no propende a una plena coherencia regulatoria, al perpetuar la existencia de dos estándares que pueden ser divergentes en lo relativo a solvencia y lo vinculado a conducta de mercado. Esto puede traducirse en menor certeza e incluso confusión con respecto a las competencias de cada regulador por parte de los supervisados, pudiendo producirse traslapes relevantes. Lo anterior es relevante si se tiene en consideración que, pese a la aparente separación entre ambas áreas, en la práctica la línea es difusa. Así, un problema de conducta de mercado lo suficientemente grave puede evolucionar rápidamente a un problema de solvencia, especialmente en un sector como el bancario en que un problema conductual puede desatar una corrida por parte de los depositantes y, eventualmente, una crisis sistémica.

Otro punto a considerar es que también se han producido fracasos en la supervisión bajo el modelo de *Twin Peaks*, en tanto se ha argumentado que su éxito responde en parte a factores idiosincráticos, de modo que un buen desempeño en una jurisdicción no lo garantiza en otra.¹⁴ Con todo, se estima que la conveniencia de un modelo u otro depende de las circunstancias locales, sin ser ninguno una panacea. En efecto, la crisis financiera global que comenzó hace una década tuvo efectos devastadores en los Países Bajos, donde se adoptó el enfoque de *Twin Peaks* en 2002. Y en Australia, en 2001 falló HHH, una compañía de seguros de gran tamaño bajo la supervisión de la *Australian Prudential Regulation Authority* (el regulador prudencial de su esquema *Twin Peaks*), y en 2000 casi colapsó *Zurich Insurance*. En cuanto al desempeño de la *Australian Securities & Investments Commission* (regulador de conducta de mercado), también ha sido blanco de críticas, incluso desde el Senado australiano.¹⁵

Con respecto a las políticas públicas actualmente vigentes, entre los elementos que han contribuido a lo largo de años recientes a desarrollar una mirada más integral sobre el mercado financiero, destaca la creación del CEF y su posterior consagración en la Ley N°20.789. Lo anterior, ya que la ley CEF facilita el intercambio de información, la cooperación y la coordinación entre los distintos reguladores. No obstante, su alcance es limitado, ya que dichas facilidades solo pueden ser invocadas en el contexto de riesgos sobre la estabilidad financiera, excluyendo de su ámbito situaciones sin potencial impacto sistémico o relativas a conducta de mercado, entre otras.

Por otra parte, en cuanto al manejo de problemas de solvencia en etapas más avanzadas, se consideraron diversas herramientas de resolución bancaria, en línea con las recomendaciones del GdT y de los *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* del Financial Stability Board, entre otros.¹⁶ En particular, se estudió la posibilidad de integrar a nuestro sistema normativo instrumentos que permitieran separar y transferir activos y pasivos desde un banco insolvente a un tercero o bien a una entidad puente. No obstante, pese a estimarse conveniente desarrollar un marco de resolución bancaria en el mediano plazo, en atención a la urgencia de avanzar

¹⁴ A. Schmulow (2016).

¹⁵ *Economics References Committee of the Australian Senate* (2014). “Performance of the Australian Securities and Investments Commission”.

http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Economics/ASIC

¹⁶ Financial Stability Board (2014). “Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions”. 15 de octubre de 2014, pp. 7-9.

http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf

hacia los estándares de Basilea III y en la conveniencia de fortalecer la institucionalidad del regulador, se optó por ingresar el proyecto con los elementos de mayor urgencia, mientras se sigue trabajando en el desarrollo de un marco de resolución más completo. Para este propósito, los miembros del Consejo de Estabilidad Financiera acordaron en diciembre de 2016 establecer un Grupo de Trabajo para “[a]nalizar las herramientas disponibles en el marco legislativo y regulatorio actual para enfrentar situaciones de insolvencia o inestabilidad financiera en entidades que se encuentran dentro del perímetro regulatorio de las superintendencias que participan en el Consejo”.¹⁷ De este modo, la instancia de evaluación para un marco de resolución incluye representantes de alto nivel de la SBIF, la SVS (pronta a transformarse en la CMF), la Superintendencia de Pensiones, el BCCh y el Ministerio de Hacienda; el grupo comenzó su trabajo en marzo de 2017.

Coordinación con otras Políticas Públicas

La propuesta implica un esfuerzo de coordinación importante con la recientemente aprobada Ley N° 21.000 que creó la CMF, con el objeto de llevar a cabo la integración institucional de la antigua SVS y de la SBIF.

Asimismo, el proyecto requiere una modificación a la Ley N°20.789, ya que cambiaría la composición del CEF.

Por otra parte, debido a la incorporación de los instrumentos híbridos al mercado de capitales es necesario considerar cambios al esquema de límites a las inversiones de compañías de seguros y administradoras de fondos de pensiones, en el Decreto con Fuerza de Ley N°251 y en el Decreto de Ley N°3.500, respectivamente. Lo anterior, con el objeto de imponer restricciones a la exposición máxima del sector a los bonos perpetuos, ya que estos son más riesgosos que los instrumentos de renta fija tradicionales.

¹⁷ Consejo de Estabilidad Financiera (2016). Acta de la sesión celebrada el 26 de diciembre de 2016. <http://hacienda.cl/consejo-de-estabilidad-financiera/actas-de-sesiones/celebrada-el-26-de-diciembre-de-2016.html>

Sección IV: Ventajas y Beneficiarios

1) Disminuye el riesgo de crisis financieras de origen bancario

Sin perjuicio que el sistema financiero chileno ha demostrado una estabilidad en los últimos 30 años, el principal beneficio asociado al proyecto 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 sus depósitos. Cabe notar que en el sistema bancario chileno existen depósitos (a la vista y a plazo) y cuentas de ahorro por un total de USD 167.751 millones a febrero de 2017, de los cuales USD 46.154 millones (un 27,5%) corresponden a personas naturales.

En segundo lugar, beneficia a los emprendedores en busca de financiamiento, ya que el sistema bancario sano podrá ejercer su rol de intermediario en forma eficaz y sin interrupciones. Lo anterior cobra relevancia si se considera que el aspecto más importante que limita el crecimiento de las empresas de los 1.814.938 microempresarios¹⁸ del país es precisamente la falta de financiamiento, con un 27,3% de las menciones según la Encuesta de Microemprendimiento 2015 del Ministerio de Economía.¹⁹

En tercer lugar, beneficia al fisco y, por ende, a los contribuyentes, ya que al existir garantías sobre ciertos depósitos las finanzas públicas permanecen expuestas al riesgo de crisis bancarias. También podría gestarse un acceso a mejores condiciones de financiamiento para el Estado, atendido el menor riesgo para las finanzas públicas al tener un sistema bancario resiliente que disminuya la probabilidad de que tenga que acudir a su rescate. Como se revisó en la Sección I, de acuerdo a las conclusiones de Amaglobeli et al. (2015) los costos fiscales asociados a la intervención gubernamental de un banco se sitúan en torno al 6% del PIB, pero en varios casos puede superar el 10% del PIB, en tanto que dichos episodios suelen ser seguidos por un aumento importante del endeudamiento público. Asimismo, se deben tener en consideración las potenciales mejoras en el bienestar social que se desprenden de los posibles usos alternativos de recursos destinados a manejar una crisis.

Por otra parte, se percibe un beneficio amplio para la sociedad, ya que al disminuir los riesgos de crisis se aporta a un crecimiento estable y se reduce la posibilidad de una disminución permanente en el PIB potencial. En este sentido, como se mencionó en la Sección I, Ball (2014) estima una pérdida promedio del PIB potencial de 8,4% producto de la denominada Gran Recesión que comenzó hace una década, aunque en algunos casos dicha merma se eleva por sobre el 30%. De este modo, la sustentabilidad de la banca en el largo plazo se traduce en una menor volatilidad de la actividad económica y, en última instancia, en un mayor bienestar social.

En efecto, en el contexto del BCBS se han realizado varios estudios que intentan evaluar tanto costos como beneficios de la implementación de Basilea III. En particular, en 2010 el Comité realizó un

¹⁸ Existen un total de 1.865.860 emprendedores, de los cuales más del 97% son clasificados como microempresarios, por contar con un máximo de 9 trabajadores.

¹⁹ Arellano, P. y T. Schuster (2016). "Informe de resultados: El microempresario en Chile". Cuarta Encuesta de Microemprendimiento 2015, Ministerio de Economía.
<http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/02/Informe-de-resultados-el-microempresario-en-Chile.pdf>

análisis del impacto de largo plazo de las reformas de liquidez y capital propuestas por Basilea III.²⁰ Por el lado de los beneficios, los autores encuentran que la mayor estabilidad financiera asociada a la introducción de estas regulaciones permite evitar episodios de crisis cuyos costos, en el plazo de varios años, pueden llegar a superar el 100% del producto previo a la crisis. Lo anterior no es menor al considerar que la evidencia histórica sugiere que la probabilidad de que se origine una crisis en un año determinado es de entre 4% y 5%. Al considerar la mediana de las estimaciones de las pérdidas acumuladas (y descontadas) del nivel del producto asociadas a una crisis a lo largo de estudios comparables, el estudio encuentra que la disminución de un 1% en la probabilidad de crisis se traduce en un beneficio esperado anual de 0,6% del producto si se consideran efectos permanentes en la actividad. En contraste, utilizando la mediana de costos tomando en cuenta solo efectos transitorios, cada reducción de 1% en la probabilidad de crisis produciría beneficios de 0,2% del producto. Con todo, al hacer un balance costo-beneficios, se plantea que existirían beneficios netos positivos y que todavía quedaría espacio para fortalecer los requisitos de capital y liquidez.

En la misma línea, Fender y Lewrick (2016),²¹ también en el marco del BCBS, realizan una evaluación del impacto macroeconómico de la aplicación de los estándares de Basilea III, considerando tanto el efecto positivo de un menor riesgo de contracciones en el PIB producto de crisis sistémicas, como el costo en la actividad económica asociado a las necesidades de aumento de capital. En este contexto, los autores encuentran que las mejoras asociadas a Basilea III generan beneficios netos en un rango entre 0,5% y 2% del PIB, gracias a la disminución del riesgo de crisis sistémicas.

2) Eventual aumento en el volumen de préstamos comerciales en el largo plazo

Con respecto al volumen de préstamos bancarios, Buch y Prieto (2014)²² concluyen que, para Alemania, un mayor nivel de capital bancario tiende a asociarse con mayores volúmenes de préstamos comerciales en el largo plazo, a diferencia de la literatura prevalente en el ámbito de requisitos de capital, que tiende a enfocarse en el corto plazo. Los autores argumentan que, ante mayores requerimientos de capital, los bancos pueden elegir entre distintas formas de recalibrar su balance, como por ejemplo un desapalancamiento con un total de activos constante, un desapalancamiento con incremento en el total de activos, reasignación de colocaciones con un total de activos constante o una combinación de las anteriores. Por lo tanto, la disminución de los créditos no es la única opción de ajuste. Alternativamente, los bancos podrían recapitalizarse y mantener el crecimiento de sus activos. En particular, los autores encuentran que un aumento de un 1% en la razón de capital incrementa los volúmenes de préstamos bancarios en alrededor de 0,22%, tomando en consideración datos de 60 años.

²⁰ Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (2010). “An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements”.

²¹ Fender, I. y U. Lewrick (2016). “Adding it all up: the macroeconomic impact of Basel III and outstanding reform issues”. BIS Working Papers N° 591, Monetary and Economic Department.

²² Buch, C. y E. Prieto (2014). “Do better capitalized banks lend less? Long-run panel evidence from Germany”. *International Finance*, vol 17, no 1, pp 1–23.

3) Mejora la sustentabilidad y competitividad de la industria, proyectando a Chile como centro financiero regional

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 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. Si bien Chile presenta los mayores indicadores de profundidad financiera de América Latina²³ y destaca en las mediciones de fortaleza bancaria²⁴, presenta un rezago respecto de las principales plazas bancarias de la región en materia implementación de las orientaciones internacionales en materia de regulación bancaria²⁵. 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.

Los cambios legales propuestos también favorecerían 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.²⁶ También se generarían beneficios asociados a la facilitación de procesos exportadores, al aumentar las formas en que los bancos pueden acompañar a sus clientes corporativos en sus procesos de internacionalización.²⁷

²³ World Bank (2017). “World Development Indicators” Database. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=FS.AST.DOMS.GD.ZS&country>

²⁴ WEF (2017). The Global Competitiveness Report 2016–2017. http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf

²⁵ Fitch Ratings (2015). “Basilea III en Latinoamérica: caminos y velocidades diferentes” Reporte Especial; junio de 2015. Obtenido en: http://www.fitchratings.mx/ArchivosHTML/RepEsp_14760.pdf

²⁶ Wildmann, C. (2010). “What Drives Portfolio Investments of German Banks in Emerging Capital Markets?”. *Financial Markets and Portfolio Management* 25:197–231. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11408-011-0158-x>

²⁷ Buch, C. M. (2005). Distance and international banking. *Review of International Economics* 13(4): 787– 804. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=806326. Obtenido en: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/17726/1/kap1043.pdf>.

Sección V: Identificación de Costos y Partes Afectadas

1) Aumento de los pasivos contingentes fiscales

Se estima que el cambio de esquema de garantías incrementará los pasivos contingentes del Estado. En particular, según estimaciones de la Dirección de Presupuestos, la exposición fiscal máxima asociada a la garantía estatal a los depósitos aumentaría desde 2,28% del PIB hasta 3,14% del PIB, sobre la base de datos a diciembre de 2016.

2) Mayor costo fiscal por traspaso de los funcionarios de la SBIF a la CMF

Según lo estimado por la Dirección de Presupuestos, el traspaso de los funcionarios de la SBIF hacia la CMF, sin solución de continuidad, generaría un mayor costo fiscal por un máximo de \$92,9 millones. Lo anterior, debido a que la aplicación del artículo 30 de la ley N°21.000 implica que cinco directivos pertenecientes al II nivel jerárquico se traspasarían desde la SBIF a la CMF. Este mayor gasto fiscal efectivo de cada año dependerá de la permanencia en el cargo de dichos funcionarios.

3) Aumento en los requerimientos de capital de los bancos

Entre los principales afectados por la propuesta destacan las entidades bancarias, atendido el efecto de los nuevos requerimientos de capital necesarios para cerrar las brechas con respecto a los estándares de Basilea III. Al respecto, la SBIF ha estimado el potencial impacto para los bancos en términos de los déficits de capital que debieran subsanar, sobre la base de cifras consolidadas a abril de 2016. En particular, en el escenario base las estimaciones apuntan a necesidades de capital por USD 2.702 millones, observándose un total de nueve bancos con déficit, donde solo cinco de ellos concentran el 90% del requerimiento adicional. Este déficit se explicaría, principalmente, por la incorporación del colchón de conservación. Las estimaciones utilizan los enfoques estandarizados de Basilea II (de 2006 a 2011) para calcular los APR de crédito, contraparte, operacional, general y específico de mercado, así como el marco de mitigación (garantías). Asimismo, se asumió una deducción por impuesto diferido del capital básico a una tasa de 27% para todo el sistema bancario, sin considerar cargos específicos a bancos sistémicos, requerimientos adicionales por colchón contra cíclico, ni la emisión de los denominados instrumentos híbridos. Sin embargo, al considerar la posibilidad de que los bancos emitan instrumentos híbridos para cubrir sus necesidades de capital adicional *Tier 1*, el déficit de capital básico se reduce de forma considerable a USD 518 millones, distribuido en cuatro bancos de la plaza, donde solo uno de ellos explica el 60% del requerimiento.

En otra línea, al considerar un cargo sistémico para las instituciones con participación significativa de mercado, en los términos del actual artículo 35 bis de la LGB, las necesidades adicionales de capital aumentarían a USD 4.250 millones, que podrían reducirse a USD 1.041 millones de capital básico si se considera la emisión de instrumentos híbridos. Por otra parte, si se considera un requerimiento adicional de 1% de capital básico para dichas instituciones sistémicas, los déficits de la banca llegarían a USD 3.891 millones, reduciéndose a USD 968 millones de capital básico al suponer el uso de instrumentos híbridos.

Considerando el escenario base para cada banco de forma individual y el período de transición hasta el año 2024, se estima que dos de ellos podrían subsanar su déficit sin modificar su distribución de dividendos, tres tendrían que aumentar su tasa de reinversión y solo dos tendrían que realizar aportes adicionales de capital.

Por otra parte, en caso que no se consideren descuentos al capital por efecto de los impuestos diferidos, las necesidades aumentan a alrededor de USD 3.359 millones, principalmente por el efecto de la sobretasa tributaria aplicable al BancoEstado.

4) Mayores necesidades de capitalización de BancoEstado

Si bien las necesidades de capital dependerán de las decisiones regulatorias de la CMF en lo relativo a la ponderación por riesgo de los activos, entre otros elementos, según estimaciones de la Dirección de Presupuestos el proyecto demandaría que BancoEstado reciba aportes extraordinarios de capital por parte del Fisco. Por estos conceptos, el Fisco incurriría en un costo que ascendería a los USD 1.620 millones hasta el año 2024, el que sería ejecutado a través de las leyes de presupuestos correspondientes.

5) Potencial aumento en las tasas de interés de los créditos bancarios, menor provisión de crédito y disminución en el nivel del PIB

En otra línea, también es de interés evaluar los efectos indirectos en el mercado financiero. En este sentido, Sutorova y Teply (2013) estudian los efectos del nuevo marco regulatorio bancario de la Unión Europea definido por Basilea III y las nuevas Directivas de Requerimientos de Capital (CRD IV).²⁸ Para ello, los autores utilizan datos de 594 bancos de la Unión Europea durante el período 2006-2011. Sus resultados predicen un alza de 54 puntos base sobre la tasa de sus créditos²⁹ y una caída de 2% en los préstamos ofrecidos para aquellos bancos que aún no cerraban las brechas de capital regulatorio. Los autores plantean que esta caída es más bien moderada, lo que podría deberse a los siguientes factores: i) muchos bancos europeos ya se encontraban cumpliendo con los requerimientos de capital, aunque no eran aún obligatorios (cuestión que también ocurre en Chile, en el caso de bancos con matrices en jurisdicciones que ya han adoptado Basilea III); ii) el incremento de un punto porcentual en la razón de capital básico debería producir un incremento en las tasas de préstamos de tan solo 18,8 puntos base y iii) la elasticidad de demanda por préstamos en Europa es relativamente baja. Además, agregan que, debido a que el período de implementación de los nuevos requerimientos de capital era de siete años, los impactos no deberían ser perceptibles para las economías afectadas.

²⁸ Sutorova, B. y P. Teply (2013). "The Impact of Basel III on Lending Rates of EU Banks". Czech Journal of Economics and Finance, Charles University Prague, Faculty of Social Sciences, vol. 63(3), p 226-243.

²⁹ Asumiendo que los bancos de la muestra debían incrementar la razón de capital básico en 2,92 puntos porcentuales.

Asimismo, Angelini et al. (2015) evalúan el impacto de largo plazo de Basilea III utilizando un amplio rango de modelos macroeconómicos y econométricos.³⁰ Los autores encuentran que cada punto porcentual en que se eleva la razón de capital se traduce en una pérdida de 0,09% de nivel de PIB potencial, pero también se reduce la volatilidad de la producción de la economía, especialmente cuando existen requisitos de capital sensibles a la razón de créditos a PIB, como el colchón contra cíclico.

Por otra parte, el *Institute of International Finance* (IIF, 2011) encuentra que la introducción de mayores regulaciones sobre el sistema financiero tendría efectos significativos sobre la actividad económica y las tasas de los créditos de las principales economías desarrolladas, aunque advierten que los efectos probablemente también se percibirían en países emergentes.³¹ Los autores estiman que, para el promedio de las economías desarrolladas, las regulaciones propuestas por Basilea III y Dodd-Frank disminuirían en un 3,2% el PIB en un horizonte de 5 años, aumentarían las tasas de los créditos en 364 puntos base e implicarían la pérdida de 7,5 millones de puestos de trabajo. Este trabajo analiza en forma conjunta diferentes cambios regulatorios en el marco de un modelo de equilibrio general para el mediano plazo. Así, adicionalmente a aumentos en la razón de capital exigido por los reguladores, se analizan también aumentos en las razones de liquidez exigidos, aumentos en la carga impositiva de los bancos y otras reformas particulares a cada país. Si bien, los autores reconocen que estas regulaciones contribuirían a la estabilidad financiera, consideran que los beneficios de las regulaciones de este tipo generalmente están sobreestimados y no compensan los costos que generan. Cabe notar que si bien esta evaluación de los posibles costos se encuentra entre las más extremas que fueron revisadas, el IIF es una asociación gremial de la industria financiera global, cuya misión es proteger los intereses de sus miembros.³²

En una línea similar, el trabajo de *Oxford Economics* (2013) estudia los costos económicos que tendría la aplicación de Basilea III en el sistema bancario de Estados Unidos.³³ Los autores destacan que sus resultados presentan una alta dependencia a los supuestos que se utilicen para calibrar sus modelos. En particular, las definiciones sobre el comportamiento de las fuentes de financiamiento de los bancos y el tamaño de las reservas de capital que los bancos mantienen por sobre el límite regulatorio son cruciales al momento de definir el impacto económico de Basilea III. Para el escenario central, se estima que la introducción de Basilea III provocaría un aumento en las tasas de los créditos de entre 0,9 y 1,3% y esto, a su vez, mermaría el crecimiento. Específicamente, para un horizonte de proyección de 9 años, el documento encuentra que un incremento de 1% en la razón de capital básico se traduce un aumento de 15 puntos base en las tasas de los créditos y en una disminución del nivel del PIB de 0,14%. Cabe señalar la importancia identificada por los autores del período de transición para mitigar estos costos. Al igual que en el trabajo previo, es importante mencionar que el estudio

³⁰ Angelini, P., L. Clerc, V. Cúrdia, L. Gambacorta, A. Gerali, A. Locarno, R. Motto, W. Roeger, S. Van den Heuvel y J. Vlček (2015). “Basel III: Long-term Impact on Economic Performance and Fluctuations”. The Manchester School, 83: 217–251.

³¹ *Institute of International Finance* (2011). “The cumulative impact on the global economy of changes in the financial regulatory framework”. Septiembre.

³² Sitio web *Institute of International Finance*. About. Revisado en marzo de 2017. <https://www.iif.com/about>

³³ *Oxford Economics* (2013). “Analyzing the impact of bank capital and liquidity regulations on US economic growth”. Informe preparado para *The Clearing House Association*, Abril.

fue preparado para *The Clearing House Association*, entidad establecida por los principales bancos de Estados Unidos.³⁴

El siguiente cuadro resume los costos asociados a Basilea III que ha identificado la literatura revisada:

Autores	Efecto analizado	Efectos sobre las tasas de los créditos	Efectos sobre el volumen de créditos	Efectos sobre el producto
BCBS (2010)	Aumento de un 1% en la razón de capital	Aumentan 13 puntos bases		Disminuye el nivel del producto en un 0,09%
Sutorova y Teply (2013)	Aumento de la razón de capital básico en 2,92 puntos porcentuales para países de la Unión Europea.	Aumentan 54 puntos bases	Disminuyen en un 2%.	-
Angelini et al. (2015)	Aumento de un 1% en la razón de capital	-	-	Disminuye el PIB potencial en un 0,09%
Buch y Prieto (2014)	Aumento de un 1% en la razón de capital exigida para los bancos de Alemania.	-	Aumentan en un 0,22%	-
Institute of International Finance (2011)	Aplicación de los estándares de Basilea III y la legislación de Dodd Frank en Japón, Suiza, UE, y Estados Unidos; evaluación en un horizonte de 5 años.	Aumentan 364 puntos bases		Disminuye el PIB en un 3,2%
Oxford Economics (2013)	Aumento de un 1% en la razón de capital exigida para los bancos de Estados Unidos, en un horizonte de proyección de 9 años.	Aumentan en 15 puntos base.	-	Disminuye el nivel del PIB en un 0,14%.

Con todo, con el objeto de mitigar un eventual aumento en el costo de fondeo de los bancos, el proyecto considera un período de transición hasta el año 2024 para adecuarse a los nuevos requerimientos de capital, por lo que no se anticipan efectos abruptos sobre el sistema financiero.

³⁴ Sitio web *The Clearing House. About THC*. Revisado en marzo de 2017. <https://www.theclearinghouse.org/about-tch>

Conclusiones

Aunque en virtud de la evidencia mixta existente no puede descartarse que en el mediano plazo puedan existir costos asociados a los mayores requerimientos de capital, incluyendo algún nivel de restricción al crédito, un aumento en su costo o incluso, una reducción en el PIB, se estima que estos costos podrían ser atenuados con una implementación gradual (período de transición) y mejoras en la clasificación de riesgo de la industria que permitan reducir sus costos de financiamiento.

Asimismo, estos costos serían compensados con creces por los beneficios de más largo plazo, como son los asociados a una menor probabilidad de ocurrencia de crisis sistémicas y los altísimos costos que estas implican. Como se vio en la Sección IV, Buch y Prieto (2014) concluyen que en el caso de Alemania un aumento en la razón de capital se traduce en una expansión del crédito en el largo plazo. En la misma línea, como se revisó en la sección previa, al considerar el beneficio esperado asociado a la mitigación del riesgo de crisis financieras, tanto BCBS (2010) como Fender y Lewrick (2016) encuentran que en términos netos se producen beneficios que compensan los costos asociados a mayores tasas de interés y moderación de la actividad económica.



REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA

RODRIGO VALDÉS PULIDO

Ministro de Hacienda