

FELABAN

Introducción

Los comentarios de FELABAN se pueden organizar en tres grandes áreas. La primera corresponde a aspectos relacionados con la operación de las subsidiarias de bancos extranjeros en América Latina. La segunda analiza las implicaciones para los flujos financieros hacia América Latina como resultado de la adopción del Nuevo Acuerdo por parte de los grandes bancos internacionalmente activos. La tercera se centra en los efectos derivados de la potencial adopción del Nuevo Acuerdo por parte de los bancos nacionales de América Latina.

Aspectos y recomendaciones relacionados con los bancos extranjeros que operan en los mercados de América Latina

Como se estableció claramente en el CP3, el objetivo del Comité de Basilea es que el Nuevo Acuerdo sea aplicado a los bancos internacionalmente activos. FELABAN reconoce que las acciones de los reguladores y de los bancos de países industrializados (donde se localizan las instituciones matrices de la mayoría de los grandes bancos que desarrollan actividades de carácter internacional), en respuesta al Nuevo Acuerdo, tendrán un impacto significativo en los sistemas financieros latinoamericanos. Esto, debido a la amplia integración de los sistemas financieros de América Latina a los mercados internacionales a través de dos canales principales: (a) la significativa y creciente participación de los bancos extranjeros en mercados locales y (b) la importancia del flujo financiero internacional para satisfacer las necesidades de financiamiento de gobiernos, bancos y corporaciones en los países de la región. En cada una de estas dos áreas, los miembros de FELABAN han identificado aspectos preocupantes de importancia sobre los que desean hacer recomendaciones orientadas a fortalecer los objetivos del Comité y salvaguardar, al mismo tiempo, la integridad financiera de los bancos de América Latina.

1. El que bancos similares estén sometidos a distintos marcos reguladores puede generar efectos indeseables derivados del arbitraje regulatorio

En cuanto al alcance de su implementación, el propósito del CP3 es que el Acuerdo sea aplicado a los bancos internacionalmente activos sobre una base plenamente consolidada, incluyendo sus subsidiarias. Aunque FELABAN comprende los motivos de esta propuesta, nos preocupan altamente las desigualdades regulatorias que pueden surgir como resultado de esta propuesta. Por ejemplo, las subsidiarias de los bancos extranjeros podrían verse obligadas por sus casas matrices a adoptar el enfoque de “evaluación interna de riesgo” (el llamado IRB), mientras que los supervisores locales pueden optar por seguir aplicando el Acuerdo actual a los bancos nacionales tanto a corto como a mediano plazo. Esto introduciría una distorsión en la regulación, dado que bancos con características similares, excepto por la composición de su propiedad, quedarían sujetos a procedimientos reguladores diferentes. A su vez, esta distorsión reguladora podría dar lugar a dos formas de incentivos indeseados que debilitarían los sistemas financieros nacionales. La primera es la migración de los mejores prestatarios corporativos a los bancos extranjeros dado que el enfoque IRB requiere un menor nivel de capital para los prestatarios corporativos con una calificación de riesgo baja que lo que exige el Acuerdo actual. La segunda es la presión que la comunidad internacional podría ejercer sobre los bancos locales y sobre los supervisores para que adopten sin demora el enfoque del IRB, aunque un número considerable de bancos y entidades supervisoras nacionales no estén preparados para este sofisticado marco.

Dadas las grandes diferencias en estructura y grado de desarrollo entre los sistemas financieros de América Latina, FELABAN recomienda adoptar un enfoque *caso por caso*, dentro de la región, con énfasis en la minimización del arbitraje regulatorio indeseable. En los casos en que un porcentaje significativo de bancos no esté aún preparado para adoptar el enfoque del IRB y las autoridades decidan continuar con el Acuerdo actual, el Comité debe instar a los supervisores locales a desempeñar un papel activo en el mejoramiento de los mecanismos de disciplina de mercado mediante la publicación de información completa sobre la estabilidad de los bancos, especialmente con respecto al cumplimiento de los requisitos de capital (Pilar 3 del Nuevo Acuerdo). Esto facilitará el acceso de los bancos nacionales sólidos a fuentes de financiación atractivas, y, por consiguiente, contribuirá a reducir las desventajas competitivas que puedan enfrentar los bancos nacionales como resultado de la adopción del IRB por las subsidiarias de los bancos extranjeros.

Adicionalmente FELABAN recomienda *ofrecer orientación e incentivos adecuados a los bancos nacionales para mejorar sus técnicas de administración de riesgos. Más específicamente, FELABAN considera que el Comité debe promover activamente acuerdos entre los supervisores locales y los supervisores extranjeros en relación con la capacitación y el intercambio de experiencias. Una rápida aplicación de estos acuerdos podría ayudar a reducir las brechas tecnológicas, de dirección y gerencia entre los bancos nacionales y los bancos extranjeros internacionalmente activos más sofisticados.*

Adicionalmente, FELABAN recomienda *que sea analizada la posibilidad de introducir “cláusulas de reciprocidad” en acuerdos entre supervisores, como un mecanismo suplementario para evitar distorsiones competitivas.*

2. Cómo manejar los aspectos de supervisión doméstica/extranjera que afectan a las subsidiarias de los bancos extranjeros

Otra preocupación, relacionada a la anterior, tiene que ver con la supervisión a la que están sujeta las subsidiarias de bancos extranjeros que operan en América Latina. El reciente documento del Comité titulado “Principios de Alto Nivel para la Implementación del Nuevo Acuerdo a través de las fronteras” (“High-level principles for the cross-border implementation of the New Accord”) (Agosto de 2003) pretende atenuar los problemas que pueden enfrentar las subsidiarias al tener que satisfacer simultáneamente los requerimientos de sus casas matrices y de los supervisores locales mediante: (a) la exigencia de una mayor coordinación entre los supervisores de las casas matrices y los supervisores del país huésped, (b) permitiendo que los supervisores del país en donde está localizada la casa matriz tengan la responsabilidad de supervisar la aplicación del Nuevo Acuerdo y (c) exigiendo una comunicación clara a los grupos bancarios sobre las funciones específicas de los supervisores de las casas matrices y los supervisores nacionales.

FELABAN concuerda con las recomendaciones del Comité arriba enumeradas, aunque *considera que la coordinación entre las autoridades debería incluir no solamente a los supervisores sino también a los bancos centrales en su función de prestamistas de última instancia.* Los bancos de América Latina están participando cada vez más en actividades transfronterizas dentro de la región. Según la evaluación realizada por varios analistas, en recientes crisis sistémicas bancarias de Latinoamérica, la ausencia de coordinación entre los bancos centrales tuvo como resultado el que instituciones solventes perdieran el acceso a respaldos de liquidez.¹ FELABAN *recomienda que el Comité promueva una mayor cooperación entre los bancos centrales a fin de ofrecer reglas claras respecto a las responsabilidades del prestamista de última instancia para los bancos comprometidos en actividades transfronterizas. Por lo tanto, debe agregarse la coordinación de los bancos centrales a los principios del Comité para la aplicación del Nuevo Acuerdo a través de las fronteras.*

¹ Véase, por ejemplo, Latin American Shadow Financial Regulatory Committee, ‘Foreign Banks: Do they Strengthen the Financial Systems of Latin America?’, 2002 (Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros), ‘Los Bancos Extranjeros: ¿Fortalecen los Sistemas Financieros de América Latina?’ Declaración No. 7, Noviembre 18.; www.claaf.org

II. Problemas y recomendaciones relacionados con el impacto sobre la volatilidad de los flujos financieros en América Latina como consecuencia de la adopción del Nuevo Acuerdo

Durante los dos últimos años, varios representantes de los gobiernos y de la banca, al igual que algunos analistas en los mercados emergentes, han enfatizado el riesgo del incremento potencial de la volatilidad de los flujos financieros hacia los mercados emergentes como resultado de la adopción del Nuevo Acuerdo por parte de los bancos del G-10.² FELABAN comparte este concepto y sostiene que si habrá una creciente volatilidad en los flujos financieros debido a la mayor prociclicidad en los requerimientos de capital regulatorio y a los incentivos del Nuevo Acuerdo para reducir el período de vencimiento de los préstamos interbancarios de los países del G-10 a los mercados emergentes.

1. El Incremento en la prociclicidad regulatoria aumenta la volatilidad de los flujos financieros hacia América Latina

FELABAN reconoce que, en general, el aumento en la sensibilidad al riesgo de los requerimientos de capital aumentaría probablemente la prociclicidad de los préstamos bancarios debido a que el riesgo de incumplimiento tiende a correlacionarse con el ciclo económico. Sin embargo, en la actualidad, la mayoría de los bancos de países del G-10 que desarrollan actividades internacionales con exposición en América Latina, calculan su capital *económico* tomando en cuenta el riesgo de dichas exposiciones. Además, las técnicas adecuadas de aprovisionamiento y una diversificación del portafolio global son componentes de los modelos internos de administración de riesgo de crédito bancario. Con frecuencia, cuando se materializa un riesgo imprevisto en una exposición latinoamericana, la combinación de estos instrumentos de manejo de riesgo permite a los bancos internacionales soportar el impacto sin tener que recurrir a una reversión rápida y total de los flujos netos de préstamos para los prestatarios de América Latina.

Por el contrario, bajo el Nuevo Acuerdo, hay un alto grado de micromanejo regulador en la fórmula para calcular los requerimientos de capital según el enfoque del IRB. Hay además un reconocimiento insuficiente de los beneficios para el manejo de riesgo crediticio consecuentes de la diversificación internacional del portafolio de los bancos. FELABAN considera que estas características del Nuevo Acuerdo tendrían efectos negativos para América Latina al incrementar la volatilidad de los flujos hacia la región y crear incentivos para reducir los préstamos bancarios internacionales a los prestatarios latinoamericanos.

Uniéndose a las declaraciones de otras instituciones de países con mercados emergentes, FELABAN recomienda y enfatiza la importancia de que el Comité revalúe sus criterios en cuanto al tratamiento de la diversificación internacional antes de redactar la versión final del Nuevo Acuerdo.

2. Los incentivos para acortar el vencimiento de los préstamos interbancarios incrementa la volatilidad de los flujos financieros hacia América Latina

Bajo el presente Acuerdo, hay un incentivo para que los bancos internacionales otorguen préstamos a corto plazo a los bancos de la mayoría de los mercados emergentes. Esto se debe a que los préstamos de bancos no pertenecientes a la OCDE con un vencimiento mayor a un año están sujetos a un riesgo ponderado del 100 por ciento en el cálculo de los requerimientos de capital, mientras que los préstamos a estos bancos con un vencimiento de un año o menos están sujetos a un riesgo ponderado de apenas 20 por ciento. Acorde con este incentivo, los préstamos de los bancos extranjeros hacia la mayoría de los países de América Latina tienden a concentrarse en vencimientos a corto plazo. Como es

² Véase, por ejemplo, Latin American Shadow Financial Regulatory Committee, “The New Basel Accord and Financial Stability in Latin America”, (Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros, “Los Bancos Extranjeros: ¿Fortalecen los Sistemas Financieros de América Latina?”) Declaración No. 2, Abril 2001, www.claaf.org

ampliamente reconocido, el endeudamiento a corto plazo es una de las principales causas de la volatilidad de los flujos financieros hacia los mercados emergentes. El Nuevo Acuerdo intensifica este problema al cambiar la definición de “corto plazo” de un año a tres meses. Además, los resultados del Estudio de Impacto Cuantitativo 3 (QIS 3, por su sigla en inglés) muestran aumentos en los requerimientos de capital para los préstamos interbancarios, lo que crea incentivos adicionales para que los bancos internacionales reduzcan esta importante fuente de financiación externa para los países de América Latina.

Los miembros de FELABAN se encuentran profundamente preocupados por los efectos adversos sobre la estabilidad de los mercados financieros latinoamericanos derivados de la política propuesta. Además, FELABAN considera que el cambio propuesto en la definición de “corto plazo” va en detrimento del objetivo del Comité de mejorar la estabilidad financiera global. Al incrementar la fragilidad del sistema financiero de los mercados emergentes, se pone en riesgo la solidez global del sistema financiero internacional.

Por lo tanto, FELABAN *solicita al Comité considerar más a fondo la propuesta de cambiar la definición del “corto plazo. FELABAN recomienda que se establezca en doce meses la definición del “corto plazo”.*

III. Problemas y recomendaciones relacionados con la implementación del Nuevo Acuerdo en los sistemas bancarios nacionales de América Latina

Aunque el Nuevo Acuerdo está previsto principalmente para los bancos que desarrollan actividades en el campo internacional, el Comité ha indicado que espera también que el nuevo marco conceptual sea aceptado no sólo dentro del G-10 sino en los sistemas bancarios nacionales de todos los países del mundo. Ya han habido múltiples comentarios sobre aspectos específicos del Nuevo Acuerdo por parte de representantes de los países en desarrollo.³ FELABAN concuerda con estos comentarios pero, en esta oportunidad, desea centrarse en dos aspectos de la aplicación del acuerdo críticos para la estabilidad de los sistemas bancarios de América Latina. El primero se refiere a la multiplicidad de opciones disponibles bajo el Nuevo Acuerdo. El segundo tiene que ver con asuntos de tiempo y secuencia.

³ Los comentarios más frecuentes sobre el Nuevo Acuerdo incluyen, entre otros: (a) la necesidad de desligar en el enfoque estandarizado, la determinación de riesgo ponderado de los bancos de las calificaciones de riesgo de los distintos estados soberanos, puesto que esta relación favorece el que los bancos más débiles puedan desarrollar operaciones en jurisdicciones fuertes; (b) los problemas que se derivan de basarse en los resultados de las agencias calificadoras de riesgo crediticio para determinar el riesgo ponderado en el enfoque estandarizado, sobre todo dada la falta de una entidad supervisora y reguladora para esas instituciones; (c) la necesidad de eliminar la distorsión ocasionada en el sistema de ponderación de riesgo bajo el enfoque estandarizado en donde los bancos y las corporaciones no calificadas por agencias calificadoras de riesgo están sujetas a un menor riesgo ponderado que el que se asigna a los bancos y corporaciones con una calificación inferior a B-; y (d) la falta de definiciones claras que permitan diferenciar entre préstamos a medianas empresas y préstamos a minoristas.

1. Un número excesivo de opciones puede diluir la evaluación de la capitalización bancaria

Aunque el Comité destaca tres enfoques básicos para los requerimientos mínimos de capital (el enfoque estandarizado, el enfoque del IRB básico y el enfoque del IRB avanzado), la discreción otorgada a los supervisores nacionales en relación con un alto número de componentes del Nuevo Acuerdo implica, *de facto*, una multiplicidad de opciones disponibles para calcular los requerimientos de capital.

Aunque FELABAN concuerda en los beneficios de contar con algunas opciones alternativas, estimamos que una excesiva flexibilidad podría resultar en un panorama más confuso, que no contribuiría a incrementar la transparencia acerca del carácter adecuado de la capitalización de los bancos individuales. Lo que es más, el exceso de discreción permitida a los supervisores nacionales podría también impedir contar con un “campo de juego equitativo” (level playing field) para los bancos de los distintos países. Esto es preocupante, sobre todo si se tienen en cuenta las grandes diferencias en los métodos y normas contables y en los procedimientos legales de las distintas jurisdicciones de América Latina. Como se mencionó anteriormente, el arbitraje regulatorio podría también dar lugar a una composición indeseada del portafolio de los bancos.

FELABAN solicita al Comité que proporcione pautas estrictas para el uso de las “opciones” disponibles en el Nuevo Acuerdo. Además, FELABAN recomienda que el Comité calibre de nuevo los modelos teniendo en cuenta las características específicas de los mercados financieros emergentes.

2. Cuándo y cómo adoptar el Nuevo Acuerdo en América Latina

La transición de un estándar de capital caracterizado por su extrema simplicidad a un marco conceptual de alta complejidad representa serios desafíos para la banca de América Latina.

No solo hay considerables diferencias en los sistemas financieros de los países de la región, sino que en todos ellos coexisten bancos con niveles de sofisticación muy distintos. Por el momento, el diálogo entre los bancos y los supervisores, en relación con la bondad del Nuevo Acuerdo propuesto para los países individuales de América Latina, el momento adecuado para adoptarlo y la disponibilidad de enfoques alternativos para determinar los requerimientos de capital, es aún incipiente en muchos países de la región.

FELABAN es consciente que aún se requiere mucho trabajo antes de recomendar un enfoque específico o todo un menú de enfoques para que los bancos puedan contar con un medio para determinar los requerimientos mínimos de capital en los distintos países de América Latina. En especial, FELABAN *considera que la banca y las entidades supervisoras de la región no deben ser presionadas por la comunidad internacional a adoptar el Nuevo Acuerdo*⁴. Por lo tanto, FELABAN *hace un llamado al Comité para que respalde los esfuerzos de los bancos de la región orientados a identificar las condiciones previas necesarias para la exitosa aplicación del Nuevo Acuerdo.*

⁴ Por ejemplo, antes de implementar el Nuevo Acuerdo es necesario un mayor análisis sobre el “intervalo de confianza” adecuado en los modelos utilizados para estimar requerimientos de capital en economías emergentes.