

El nuevo acuerdo Basilea II: ¿Cuáles deben ser los siguientes pasos en América Latina?

Liliana Rojas-Suárez

Noviembre de 2004

Conclusiones

1. Basilea II tiene una importante virtud: genera incentivos para alinear el capital económico con el capital regulatorio.
2. La eficacia del Acuerdo de Capital de Basilea en América Latina depende del grado de desarrollo financiero y éste varía significativamente entre países y **entre bancos**.
3. A nivel de país:
 - Para que la regulación bancaria sea eficaz, se necesita considerar las características específicas de las economías latinoamericanas, las cuales son diferentes a las de los países industrializados. Esto implica la implementación de políticas *adicionales* para complementar a Basilea e incluso políticas *transitorias* antes de implementar Basilea II.
 - Pero estas políticas adicionales variarán también entre países.

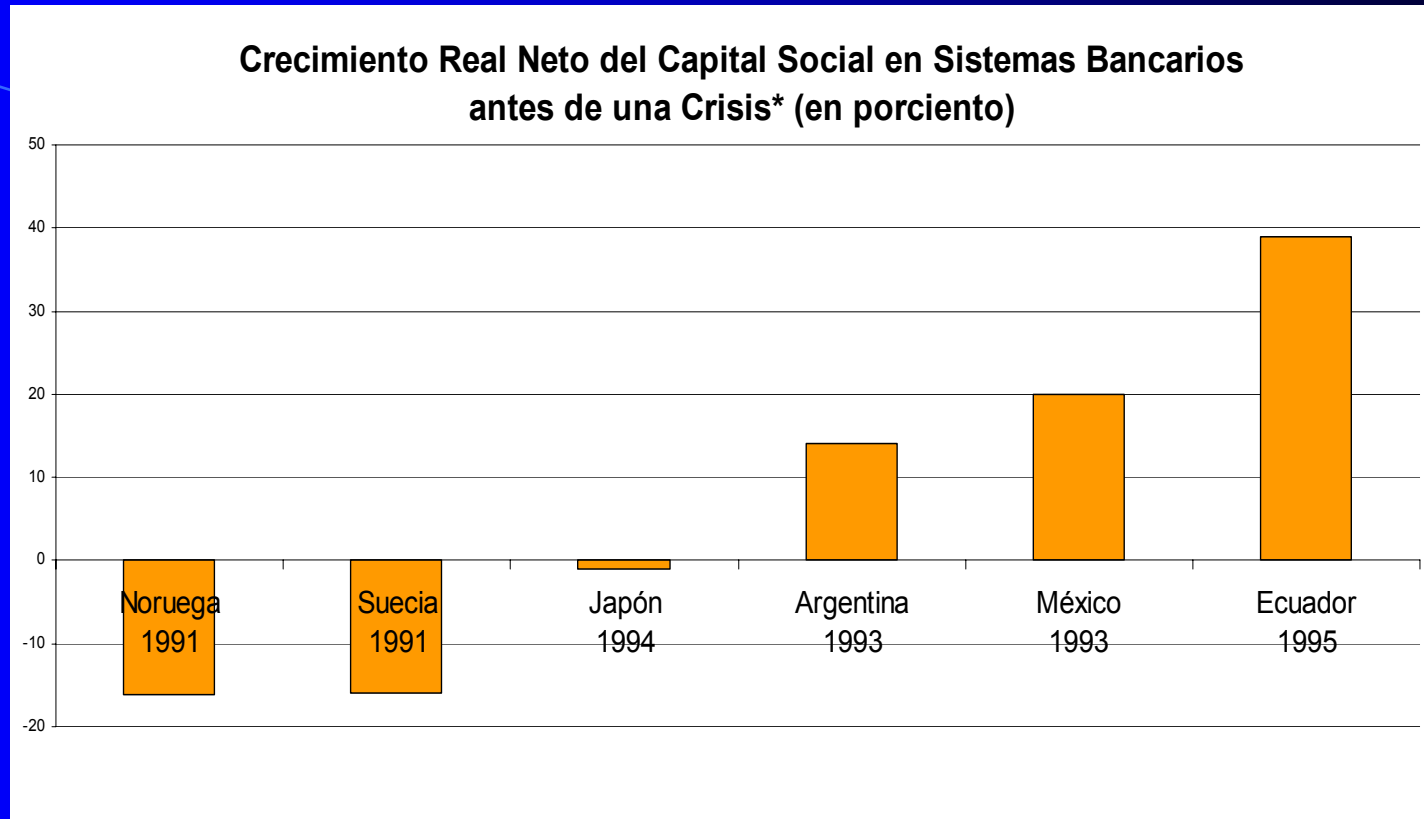
Conclusiones

4. A nivel de Banco:

- Los bancos más sofisticados de la región tenderán a acercarse al modelo IRB Avanzado, **pues desarrollarán sus propios modelos de medición de riesgo**. Por supuesto, también cumplirán con la regulación específica del país en que operen.
5. Dadas las diferencias entre bancos, las limitaciones a nivel de supervisores y las complejidades de Basilea II, es de esperarse que la gran mayoría de países continúe a **nivel regulatorio** con Basilea I ó con la metodología simplificada de enfoque estandarizado.
6. Paralelamente, los reguladores incentivarán las mejoras en los procedimientos de evaluación de riesgo.
7. Es recomendable que en el corto plazo, el énfasis de los países de la región se centre en los Pilares II (supervisión) y III (disciplina de mercado) de Basilea II.

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

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



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

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

La falta de eficiencia de los requerimientos se ha dado a pesar de que la gran mayoría de países cumple con las ponderaciones de riesgo sugeridas por Basilea I

Ponderaciones de riesgo para el cálculo del Capital Regulatorio
en una muestra de países

<u>Activos de riesgo</u>	<u>Basilea I</u>	<u>Brasil</u>	<u>Chile</u>	<u>Costa Rica</u>	<u>Nicaragua</u>	<u>Perú</u>
Efectivo	0	0	0	0	0	0
Obligaciones del Gobierno y Banco central en Moneda Nacional	0	0	0	0	0	0
Obligaciones del Gobierno y Banco Central de Países No OCDE en Moneda Extranjera	100	--	10	--	--	--
Obligaciones de los bancos con vencimiento hasta un año	20	20	20	20	20-50	20
Créditos hipotecarios para vivienda	50	50	60	50	50	50
Otros activos	100	100	100	100	100	100

El problema es que estas ponderaciones fueron diseñadas para bancos grandes de países industriales.

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

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

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

- I. La primera condición es muy conocida y se refiere a la importante necesidad de contar con los marcos apropiados de contabilidad, regulación, supervisión y justicia.
- II. Los requerimientos de capital necesitan reflejar el “riesgo verdadero” del portafolio bancario.

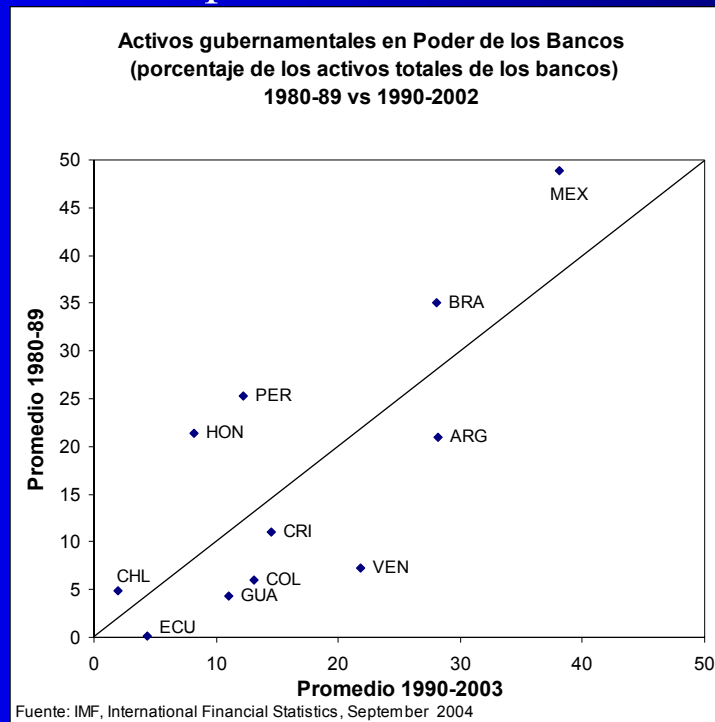
¿Qué hemos aprendido de Basilea I?

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

Cómo la “implementación” de Basilea I puede no tener los efectos esperados en los sistemas bancarios de países latinoamericanos

Ejemplo I: El tratamiento del crédito bancario al gobierno

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



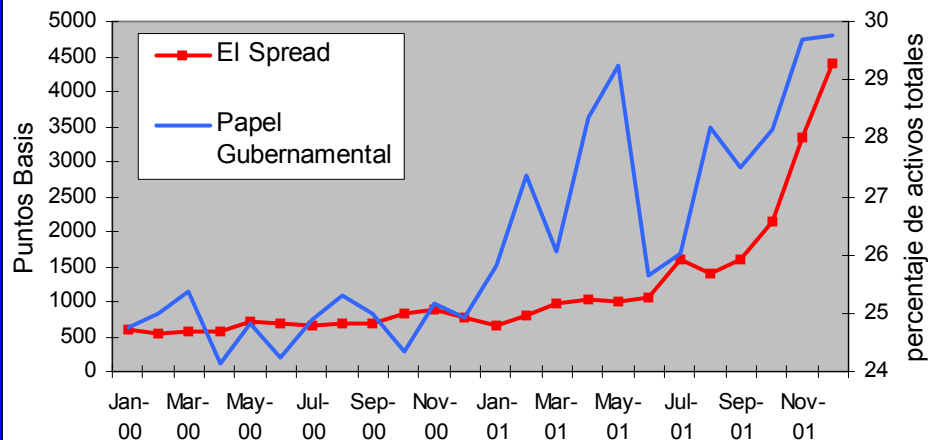
Esto se debe a que en la mayoría de países latinoamericanos, el cálculo de requerimientos de capital otorga ponderación de riesgo cero a los valores gubernamentales.

Cómo la “implementación” de Basilea I puede no tener los efectos esperados en los sistemas bancarios de países emergentes

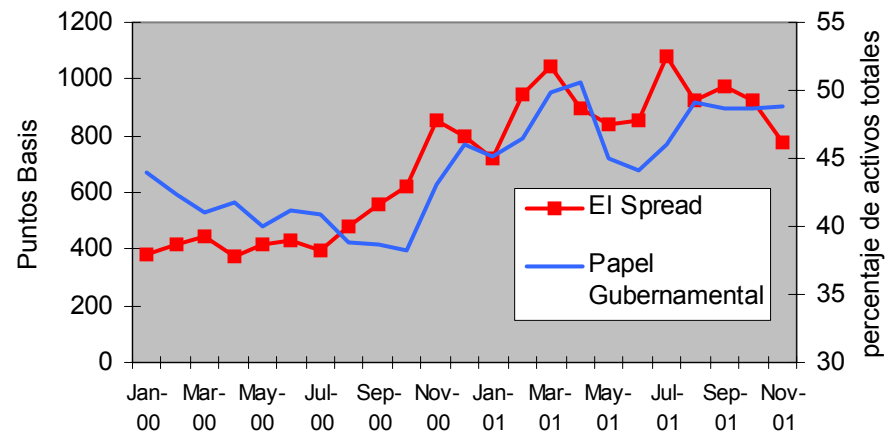
Ejemplo I: El tratamiento del crédito bancario al gobierno

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

Argentina



Turquía



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

Ejemplo 2: Reglas con respecto a los préstamos interbancarios

Préstamos Internacionales de Bancos que reportan al BIS			
Préstamos a:	Total Reportado	De los cuales: con madurez de un año o menos	Porcentaje del Total
Argentina	20,451	9,432	46.1%
Bolivia	590	211	35.8%
Brasil	54,730	25,952	47.4%
Chile	20,161	9,756	48.4%
Colombia	7,300	2,859	39.2%
Costa Rica	2,948	1,577	53.5%
Ecuador	1,530	886	57.9%
Guatemala	1,614	940	58.2%
México	64,751	22,803	35.2%
Perú	9,994	5,773	57.8%
Venezuela	11,009	3,479	31.6%
China	69,476	34,637	49.9%
Hong Kong	99,610	59,667	59.9%
India	34,855	19,484	55.9%
Indonesia	26,915	12,800	47.6%
Israel	10,755	4,524	42.1%
Malasia	26,218	10,085	38.5%
Filipinas	19,048	7,136	37.5%
Singapur	96,221	63,070	65.5%
África del Sur	19,958	9,174	46.0%
Corea del Sur	75,774	44,765	59.1%
Taiwán	36,413	26,398	72.5%
Tailandia	15,803	6,943	43.9%
Bulgaria	4,121	1,434	34.8%
Croacia	16,691	5,869	35.2%
Republica Checa	17,483	5,274	30.2%
Hungría	37,820	11,675	30.9%
Polonia	40,091	9,604	24.0%
Rusia	54,619	24,574	45.0%
Republica Eslovaca	8,331	2,596	31.2%
Turquía	38,224	20,161	52.7%

Todos los numeros en millones de dólares. Fin de Junio 2004
Fuente: BIS

El tratamiento de Basilea con respecto a los préstamos interbancarios a los países que no pertenecen a la OCDE proporciona un incentivo para reducir el plazo de los préstamos a los mercados emergentes.

Ejemplo 2: Reglas con respecto a los préstamos interbancarios

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

¿Qué se puede decir sobre el nuevo acuerdo propuesto (Basilea II)?

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

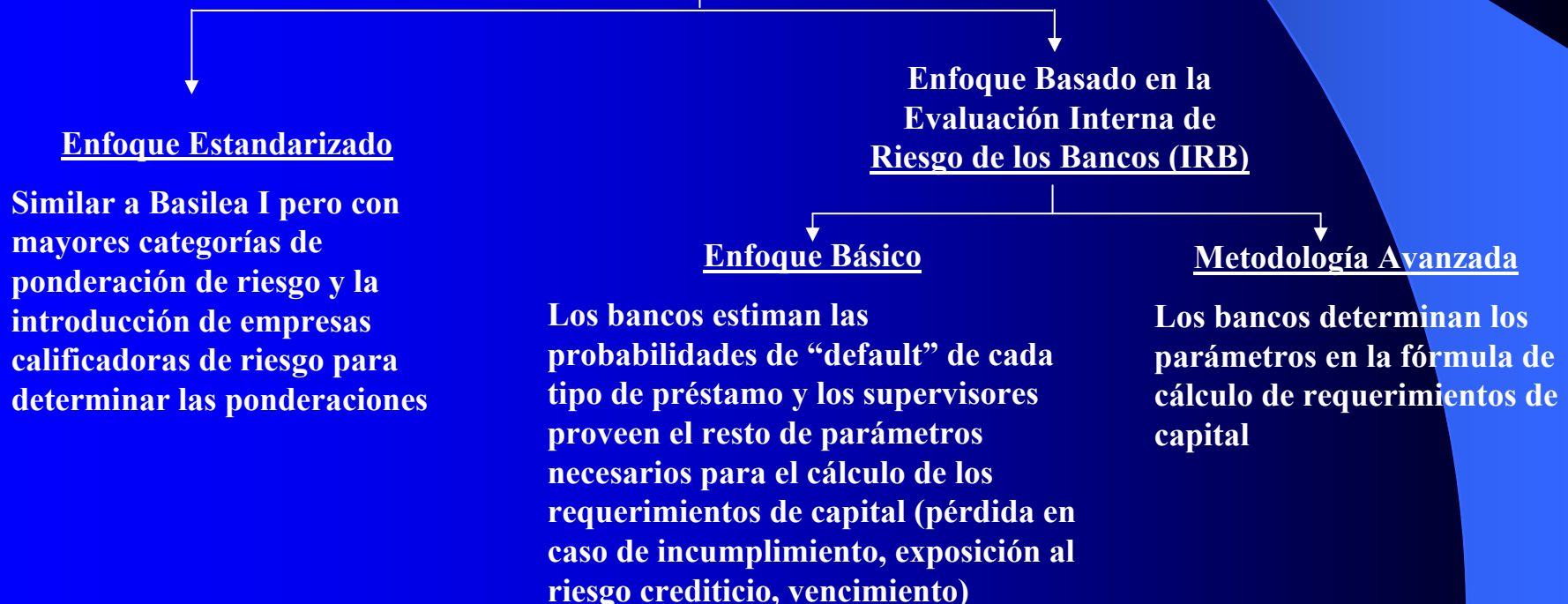
Basilea II en Resumen: Tres Pilares

Pilar I: Requerimientos Mínimos de Capital

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

↓ ↓ ↓
Varias alternativas No hay cambio Varias alternativas

Riesgo Crediticio (3 enfoques)



Basilea II en Resumen: Tres Pilares

Pilar I: Requerimientos Mínimos de Capital

Riesgo Operacional (3 alternativas)

Método del Indicador Básico

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

Enfoque Estandar

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

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

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

Métodos de Medición Avanzada (AMA)

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

Basilea II en Resumen: Tres Pilares

Pilar II: Reforzar el Proceso de Supervisión Bancaria



Los supervisores evaluarán la calidad de los modelos internos de riesgo

Pilar III: Disciplina de Mercado



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

Existen efectos adversos potenciales para la Banca Latinoamericana que se derivan de la adopción de Basilea II en los Países Industriales

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

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

Existen efectos adversos potenciales para la Banca Latinoamericana que se derivan de la adopción de Basilea II en los Países Industriales

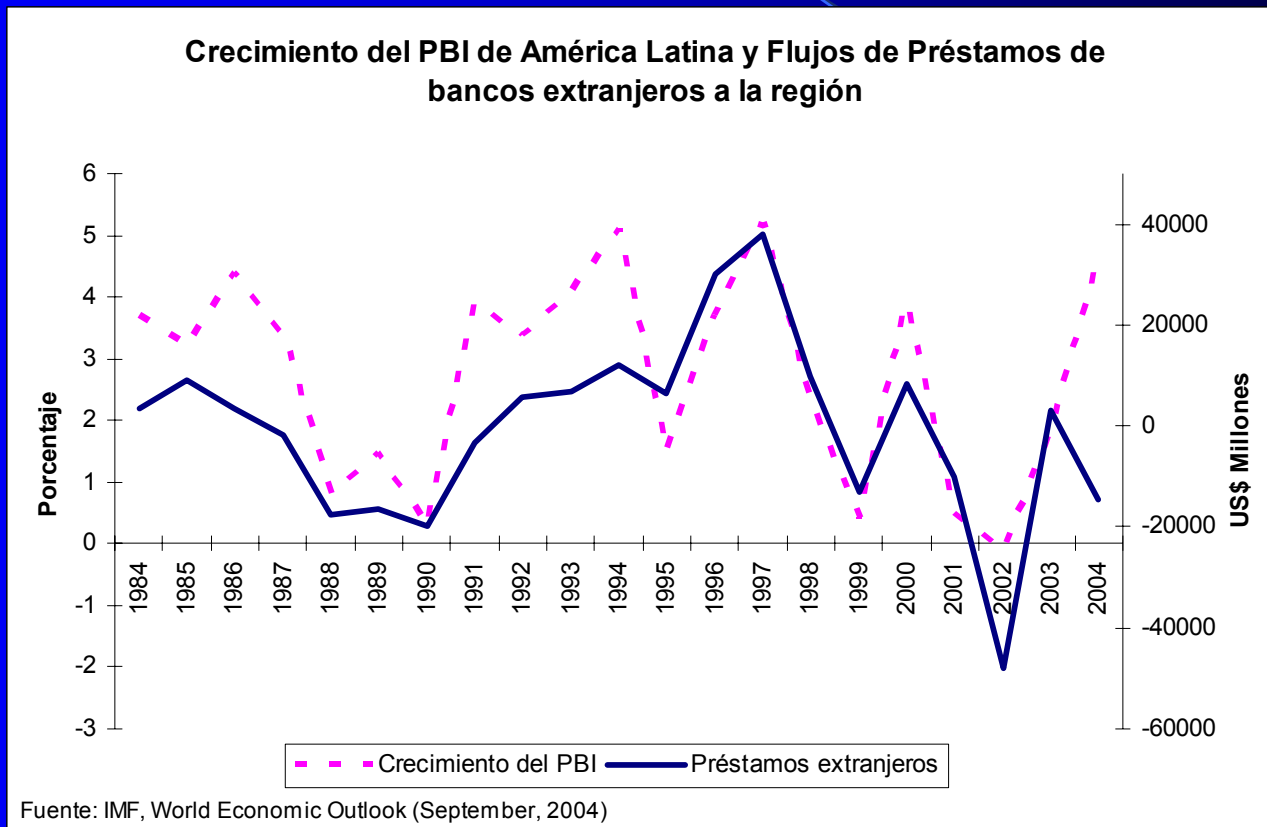
A. **La implementación de Basilea II por los países industrializados puede exacerbar la volatilidad ya alta de los flujos de capital a América Latina:**

Esto es cierto tanto si los bancos internacionales utilizan el enfoque estandarizado como en el enfoque basado en la evaluación interna de riesgos (IRB).

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

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

Existen efectos adversos potenciales para la Banca Latinoamericana que se derivan de la adopción de Basilea II en los Países Industriales



El potencial aumento de la volatilidad es una preocupación muy importante para la región dado que los préstamos de bancos internacionales hacia América Latina YA SON PROCÍCLICOS.

Existen efectos adversos potenciales para la Banca Latinoamericana que se derivan de la adopción de Basilea II en los Países Industriales

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

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

Enfoque Estandarizado en Basilea II

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

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

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

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

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

Existen efectos adversos potenciales para la Banca Latinoamericana que se derivan de la adopción de Basilea II en los Países Industriales

Los dos efectos adversos mencionados (mayor volatilidad de flujos de capital e incentivos para acortar los plazos de los préstamos bancarios) se ven exacerbados en Basilea II por la falta de reconocimiento adecuado de los **BENEFICIOS DE LA DIVERSIFICACIÓN INTERNACIONAL**

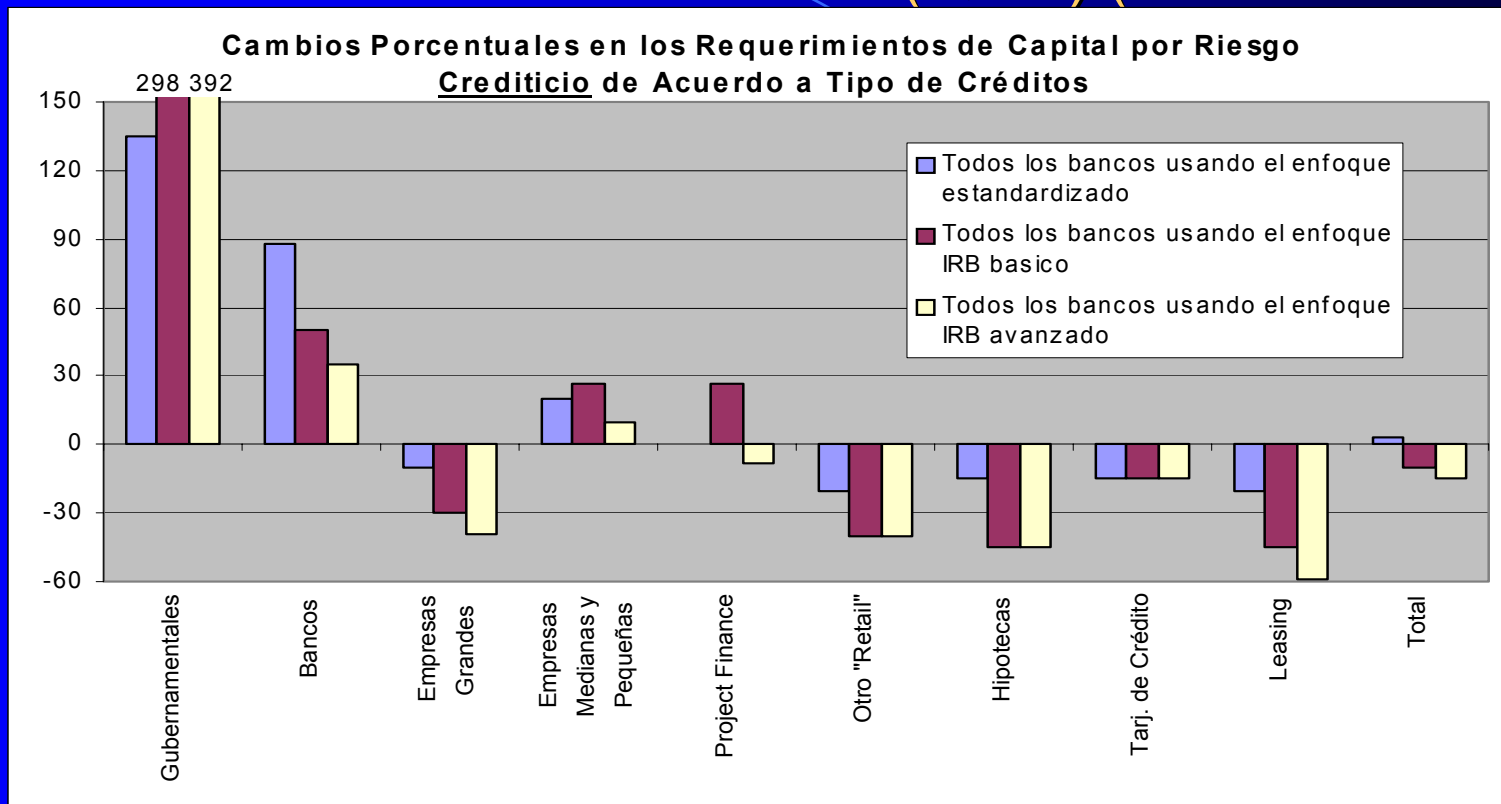
Existen efectos adversos potenciales para la Banca Latinoamericana que se derivan de la adopción de Basilea II en los Países Industriales

- Los datos demuestran que la correlación entre las variables económicas y financieras entre los mercados emergentes y las de los países industriales es relativamente baja.
- Si se reconociera esta evidencia, se amortiguaría en parte los efectos adversos sobre América Latina derivados de Basilea II.

Ganadores y Perdedores de la aplicación de Basilea II

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

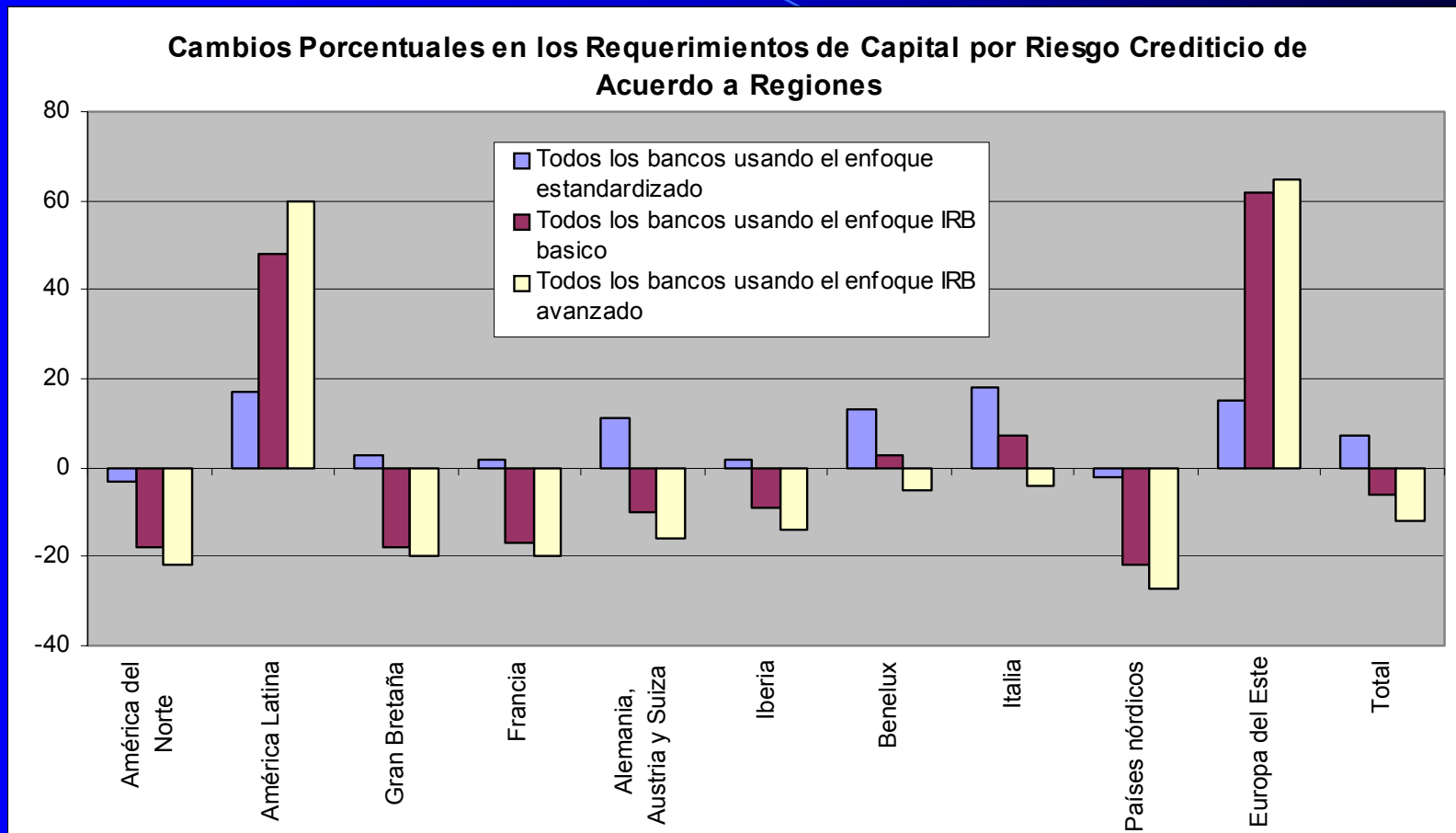
Ganadores y Perdedores de la aplicación de Basilea II: Cálculos de *Euromoney* basados en el estudio de Impacto Cuantitativo del Comité de Basilea (QIS3) (Diciembre 2002)



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

Dado que, en general, los menores incrementos de capital (y las mayores disminuciones) se dan bajo el enfoque IRB avanzado, los bancos grandes de países industriales tienen una preferencia por este enfoque.

Ganadores y Perdedores si se aplicara Basilea II: Cálculos de *Euromoney* basados en el QIS3 (Diciembre 2002)



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

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

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

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

Los problemas que afrontan la banca y supervisores latinoamericanos al considerar la posible adopción de Basilea II en sus países

A. Temas relacionados con la medición del riesgo

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

Los problemas que afrontan la banca y supervisores latinoamericanos al considerar la posible adopción de Basilea II en sus países

A. **Temas relacionados con la medición del riesgo**

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

Los problemas que afrontan la banca y supervisores latinoamericanos al considerar la posible adopción de Basilea II en sus países

B. Temas de Supervisión

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

Los problemas que afrontan la banca y supervisores latinoamericanos al considerar la posible adopción de Basilea II en sus países

B. Temas de supervisión

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

Los problemas que afrontan la banca y supervisores latinoamericanos al considerar la posible adopción de Basilea II en sus países

B. Temas de supervisión

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

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

¿Cuál es la posición actual del Comité de Basilea?

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

¿Cuál es la posición actual del Comité de Basilea?

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

Recomendaciones

La recomendación principal es que los países deben enfocarse en los Pilares II (supervisión) y III (desarrollo de mecanismos de mercado) y **NO APRESURARSE EN LOS CAMBIOS de REQUISITOS DE CAPITAL (Pilar I)**

Recomendaciones

El énfasis debe estar en los Pilares II y III

- Las debilidades **básicas** en el marco regulatorio y de supervisión deben ser corregidas antes de implementar el nuevo acuerdo de Basilea (énfasis en el Pilar 2 de Basilea II).
- Esto se puede lograr mediante mayores avances en el cumplimiento de los “Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva” (Core Principles) del Comité de Basilea.

Recomendaciones

El énfasis debe estar en los Pilares II y III

- Es indispensable avanzar hacia la homogenización en las normas contables en los países latinoamericanos. Sin ello es muy difícil que los supervisores y el mercado comparen adecuadamente la “calidad del capital” entre países.
- Dada la complejidad que presenta el tema de supervisión “home” vs “host”, se necesita un mayor proceso de coordinación entre supervisores a nivel sub-regional, regional y global.

Recomendaciones

El énfasis debe estar en los Pilares I y II

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

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

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

Recomendaciones

¿Y qué hacer con el Pilar I?

La respuesta depende del grado de Desarrollo Financiero del País

Los países con diferencias en supervisión y regulación y un bajo grado de intermediación financiera deberían:

- Quedarse con un Basilea I **modificado** en el corto (y quizás mediano) plazo.
- La modificación a Basilea I debería ampliar las categorías de riesgo para que reflejen **apropiadamente los riesgos de los activos bancarios**. Por ejemplo:
 - Evaluar adecuadamente el riesgo de bonos del gobierno (en vez de la ponderación de riesgo igual a cero que se implementa en la actualidad).
 - Distinguir el riesgo crediticio entre los prestatarios de los sectores “comerciables” y los “no comerciables”.

Recomendaciones

¿Y qué hacer con el Pilar I?

- La diferencia entre estas modificaciones propuestas y el enfoque estandarizado de Basilea II es que: (1) la asignación de categorías de riesgo no estaría determinada por agencias calificadoras de riesgo; (2) el mecanismo de clasificación de categorías de riesgo es diferente.
- Incentivar el desarrollo de procedimientos y tecnologías de evaluación de riesgo en los bancos locales.

Recomendaciones

¿Y qué hacer con el Pilar I?

Los países financieramente más avanzados de la región:

- Podrían utilizar “Basilea Light” (método simplificado del enfoque estandarizado), pero **modificándolo** con categorías de riesgo que distingan entre bienes “no comerciables” y “comerciables”.
- Desarrollar un sistema de provisiones basado en el riesgo ex ante.
- Incluir en la supervisión “in situ” evaluaciones de avances en metodologías de evaluación de riesgo.