



Superintendencia de Banca y Seguros

Lima, 31 de julio de 2003

OFICIO N° 14814 -2003-SBS

Señora
Daniele Nouy
Secretaria General
Comité de Basilea en Supervisión Bancaria
Bank for International Settlements
Presente.-

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de alcanzarle los comentarios de la Superintendencia de Banca y Seguros del Perú con relación al Tercer Documento Consultivo del Nuevo Acuerdo de Capital del Comité de Basilea, publicado en el mes de abril de 2003.

Al respecto, cabe indicar que esta Superintendencia considera que el Nuevo Acuerdo de Capital propuesto representa un importante paso hacia la mejora de la regulación y supervisión bancaria, al poner un énfasis especial en la gestión, control y supervisión de los riesgos que enfrenta el negocio bancario, a la vez de fomentar mejoras continuas en la capacidad de los bancos para evaluar sus riesgos y promover el papel de la disciplina de mercado. Esta Superintendencia cree que el Nuevo Acuerdo de Capital tendrá un impacto positivo en la estabilidad de los sistemas financieros y en el desarrollo de los mercados financieros en un mundo globalizado.

Sin embargo, si bien el objetivo del Nuevo Acuerdo es propender a una mejor administración de los riesgos en el negocio bancario, en el reciente documento consultivo se observan todavía algunos temas que consideramos merecen ser discutidos, a fin de contribuir a lograr el objetivo trazado desde una perspectiva de reflejar adecuadamente los riesgos del negocio, considerando las condiciones de los mercados financieros de países emergentes. En tal sentido, se adjunta al presente un documento que recoge los comentarios de esta Superintendencia sobre el referido Tercer Documento Consultivo.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterar a usted los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

JUAN JOSÉ MARTHANS LEÓN
Superintendente de Banca y Seguros



Superintendencia de Banca y Seguros

Informe N° 019-2003-CEB

Comentarios al Tercer Documento Consultivo de Nuevo Acuerdo de Capital Propuesto por el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria

Introducción

1. El presente documento contiene los comentarios de la Superintendencia de Banca y Seguros del Perú al Tercer Documento Consultivo sobre el Nuevo Acuerdo de Capital, emitido por el Comité de Basilea en Supervisión Bancaria, en abril de 2003.
2. Esta Superintendencia considera que el Nuevo Acuerdo de Capital propuesto por el Comité de Basilea, representa un importante paso hacia la mejora de la regulación y supervisión bancaria, al poner un énfasis especial en la gestión, control y supervisión de los riesgos que enfrenta el negocio bancario, a la vez de fomentar mejoras continuas en la capacidad de los bancos para evaluar sus riesgos y promover el papel de la disciplina de mercado. La Superintendencia cree que el Nuevo Acuerdo de Capital tendrá un impacto positivo en la estabilidad de los sistemas financieros y en el desarrollo de los mercados financieros en un mundo globalizado.
3. Si bien el objetivo del Nuevo Acuerdo de Capital es propender a una mejor administración de los riesgos en el negocio bancario, en el reciente documento consultivo se observan todavía algunos temas que merecen ser discutidos, a fin de contribuir a lograr el objetivo trazado desde una perspectiva de reflejar adecuadamente los riesgos del negocio. Incluso, en algunos casos, algunas de las recientes modificaciones podrían resultar en menores requerimientos de capital que los requeridos por el riesgo de la actividad que se mide, razón por la cual, consideramos se deberían revisar. Para facilitar la identificación de estos puntos, en el presente documento se discuten estos temas de acuerdo a cada uno de los pilares que conforman el Nuevo Acuerdo de Capital
4. Asimismo, existen temas cuyo tratamiento no han sido especificados explícitamente en el Nuevo Acuerdo de Capital y que reflejan condiciones propias de mercados financieros de países emergentes. Entre estos, los principales a discutir se encuentran las siguientes:
 - Requerimientos explícitos de Capital en sistemas altamente concentrados
 - Tratamiento local e internacional de Deuda Soberana emitida en moneda distinta a la doméstica
 - Divergencia en planes contables

En estos puntos, el presente documento no solo analiza la importancia de ser tratados en el Nuevo Acuerdo de Capital, sino que también propone algunas ideas para ser evaluadas y discutidas por el Comité de Basilea en Supervisión Bancaria.

Comentarios Generales

A. Primer Pilar: Requerimientos de Capital

Rol de Clasificadoras de Riesgo

5. Desde el primer documento consultivo emitido por el Comité de Basilea en Supervisión Bancaria se ha discutido el rol de las Empresas Clasificadoras de Riesgo en el Nuevo Acuerdo de Capital.



Superintendencia de Banca y Seguros

Consideramos que este es aún un tema abierto y no del todo agotado puesto que desde una perspectiva de economía emergente, el uso de clasificadoras de riesgo bajo el método estandarizado mantiene los siguientes inconvenientes:

- En países emergentes, con mercados de capitales poco desarrollados, el número de empresas que han emitido deuda en el mercado de capitales local es mínimo, por lo que la propuesta del Nuevo Acuerdo de Capital, podría generar la obligación de obtener una calificación, a fin de poder acceder a mejores condiciones en el mercado de créditos. Este aspecto podría generar el incentivo de las clasificadoras a tener una posición dominante en el mercado, con el correspondiente efecto negativo sobre las condiciones de acceso al crédito por parte de las empresas del sector real.
- Asimismo, de establecerse el requerimiento de clasificación externa, se podría también generar una demanda excesiva para las clasificadoras que actualmente operan en el mercado local. Lo que implica que los supervisores deberán autorizar a un gran grupo de nuevas agencias en un lapso relativamente corto, en el que será difícil diferenciar apropiadamente entre las “buenas” que buscan una evaluación justa y buena reputación, y las “malas” que buscan maximizar ganancias a corto plazo. El resultado tal vez sean calificaciones muy altas de las “malas” que no reflejen el verdadero perfil de riesgos de los deudores.
- A nuestro parecer no necesariamente existe una relación directa entre las clasificaciones del mercado de capitales, basadas en la emisión de instrumentos financieros creados para este mercado y que reúnen en muchos casos condiciones especiales que no reflejan el riesgo del negocio de la empresa que los emite, sino el valor del colateral que los sobreprotege, y la deuda bancaria.

En el primer caso, los instrumentos de deuda están colateralizados o titulizados, siendo el valor de los activos titulizados o de las garantías y mejoradores de crédito las herramientas principales que permiten estimar el grado de recuperación de esa inversión. En función a esto, los instrumentos emitidos y separados del balance de las empresas pueden reflejar un alto grado de recuperabilidad y por ende una clasificación de riesgo favorable a la empresa emisora. Mientras que en el caso de deuda bancaria, los activos de la empresa y los flujos de sus proyectos son las principales fuentes de recuperación del crédito, que algunas veces no contiene la garantía colateral que cubra la totalidad de la operación. Por ende la calificación obtenida por instrumentos en el mercado de capitales no necesariamente refleja el grado de riesgo de una operación crediticia y menos en países emergentes en donde los inversionistas del mercado de capitales exigen las condiciones más adecuadas en términos de garantías y operaciones sobre colateralizadas.

Por ello, se sugiere que el Nuevo Acuerdo de Capital incentive a los bancos a desarrollar metodologías internas de calificación de riesgos a fin de reflejar con su experiencia el verdadero nivel de riesgo incurrido en los préstamos. Como etapa intermedia durante el desarrollo de las condiciones necesarias para una adecuada medición de riesgos sobre la base de metodologías internas es que se debería plantear que el rating asignado a un deudor en particular debe escogerse como el más conservador entre la calificación externa y la interna realizada por los propios bancos. Para ello se deberá establecer un mapeo adecuado de la clasificación interna con las metodologías utilizadas por las clasificadoras externas, las cuales deben estar disponibles para una comparación más transparente.



Superintendencia de Banca y Seguros

- Por otro lado, debe considerarse que en economías con gran número de medianas y pequeñas empresas sin clasificación se mantendría la ponderación por riesgo sería 100%, lo que resultaría en un esquema similar al actual vigente, haciendo innecesario un método intermedio de cálculo de requerimiento de capital como el estandarizado.
 - Dado que la ponderación asignada por las agencias clasificadoras de riesgo generalmente disminuye las calificaciones después del surgimiento de problemas en países emergentes, los préstamos de la banca internacional serán cada vez más procíclicos que bajo las circunstancias actuales. Adicionalmente, un deterioro en la calidad percibida de los activos gubernamentales, con la consecuente menor calificación soberana, conducirá a la banca internacional a reducir su exposición tanto al sector público como privado, por razones reguladoras.
 - Finalmente, un aspecto que aún se mantiene en el reciente documento consultivo es la distorsión en el sistema de ponderación de riesgo propuesto para este enfoque: 100% a empresas no calificadas, y 150% a las que obtengan calificación menor a "B-". Bajo este esquema, se podrían crear incentivos para las empresas de mayor riesgo a no calificarse y ocultar su verdadero perfil de riesgos.
6. Por su parte, en el documento se señala que los supervisores nacionales tienen la responsabilidad de determinar si una institución externa de evaluación de crédito (ECAI) cumple o no los criterios que se detallan en el mismo. Entre ellos, se establece que para que una ECAI sea reconocida no tiene que evaluar sociedades en más de un país. Sobre el particular, un problema que existe en muchos países en desarrollo con relación a la aplicación del Nuevo Acuerdo de Capital, es la inexistencia de ECAI. En este sentido, las recomendaciones del nuevo acuerdo, probablemente generen incentivos para la creación de estas empresas; sin embargo, también es factible que por economías de escala una misma ECAI pueda evaluar empresas en jurisdicciones colindantes y de economías similares. Por esta razón, se sugiere que sean los organismos de supervisión quienes decidan si una ECAI puede evaluar sociedades en más de un país.

Tratamiento de Riesgo Soberano

7. Dentro del Nuevo Acuerdo de Capital se definen dos metodologías para calcular el requerimiento de capital por riesgo crediticio para la deuda soberana. La primera se refiere al método estándar, el cual se apoya en evaluaciones externas; mientras, la segunda se refiere a un método propio determinado por cada entidad y aprobado por el supervisor. Con respecto al método estandarizado, el Nuevo Acuerdo de Capital indica que los activos que posean los bancos, correspondientes a deuda soberana se deben ponderar de acuerdo con la siguiente tabla:

Calificación de Riesgo	AAA hasta AA-	A+ hasta A-	BBB+ hasta BBB-	BB+ hasta B-	Inferior a B-	No calificado
Ponderación	0%	20%	50%	100%	150%	100%

No obstante, se indica que, a discreción nacional, se puede aplicar una ponderación por riesgo más baja a los créditos otorgados a un soberano (incluido al Banco Central del país), siempre que estén denominados en moneda nacional y financiados en la misma moneda.

8. Esta claro en el Nuevo Acuerdo de Capital que para un banco domiciliado en el país, al prestarle a un gobierno distinto al local debe aplicar la tabla arriba descrita, o si el supervisor así lo determina, una



Superintendencia de Banca y Seguros

ponderación de riesgo más baja si tanto el crédito como su fuente de fondos están denominados en la moneda que circular en el gobierno deudor. Sin embargo, el Nuevo Acuerdo de Capital no es del todo claro en dos aspectos: la emisión de títulos de gobierno en moneda distinta a la local y cómo debería ser el tratamiento para un banco local si el gobierno doméstico emite en moneda distinta a la que circula en su territorio.

9. La emisión de deuda en moneda extranjera es una práctica común para países emergentes. Esto es porque a los inversionistas internacionales más les interesa tener un activo denominado en una moneda internacional de fácil conversión y circulación, que en otro en moneda local, muchas veces no aceptada ni comercializada en los mercados de capitales internacionales. Por ejemplo, el Perú, al primer trimestre del presente año tiene emitido un 48.0% (USD 1,850 MM) del total de su deuda interna, en bonos denominados en moneda extranjera, mientras que la totalidad de su deuda externa también está expresada en moneda extranjera.
10. La ponderación de la deuda pública doméstica emitida en moneda extranjera podría ser excesiva bajo el Nuevo Acuerdo de Capital, toda vez que los países emergentes requieren emitir en una moneda distinta a la doméstica para que puedan ser adquiridos por los inversionistas del extranjero. Asimismo, de acuerdo al grado de dolarización existente en cada país los bancos e inversionistas locales también prefieren la emisión de instrumentos gubernamentales en moneda extranjera. Por ello, se sugiere la adopción de un mecanismo alternativo para la ponderación de tales activos, pero que no deje de reflejar el riesgo inherente a tales colocaciones o inversiones.
11. Si bien un default en el caso de créditos e instrumentos de deuda del Gobierno local en moneda doméstica tiene muy pocas probabilidades de ocurrencia, estamos conscientes que los créditos y emisiones en otras monedas sí representan un riesgo mayor, por el descalce existente en monedas. Sin embargo, aplicar los criterios indicados por el Nuevo Acuerdo de Capital, bajo el método estándar, para el caso de bancos locales en exposiciones de deuda en moneda extranjera con el Gobierno Soberano, resultaría en ponderaciones por riesgo crediticio bastante altas (ejemplo: 100% para el caso del Perú), sin que necesariamente el riesgo real sea de tal magnitud.
12. De esta forma, se propone una alternativa general, para el caso específico de los activos que poseen los bancos, pertenecientes al Gobierno propio del país, en otras monedas distintas a la local, la cual consiste en utilizar medidas de riesgo basadas en la percepción del mercado tales como el índice de precios de bonos soberanos EMBI+ (sovereign spread)¹. Este indicador, muestra diariamente la percepción de riesgo para cada país, constituyendo un buen reflejo de la situación local y puede ser fácilmente utilizado para cualquier exposición con deuda soberana, sin necesidad de utilizar la evaluación de las clasificadoras de riesgo, cuyos ratings reaccionan tardíamente, son asimétricos (más proclives al downgrading que al upgrading) y procíclicos. En el gráfico que se presenta a continuación se puede apreciar claramente los momentos de crisis experimentados por algunos países; de este modo, se pueden determinar rangos equivalentes a determinadas ponderaciones por riesgo, siguiendo el esquema presentado por Basilea ².

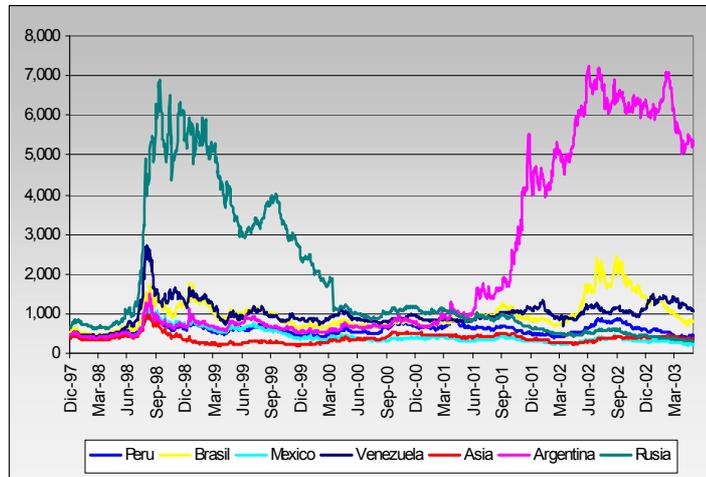
¹ Existen distintas medidas de riesgo que pueden ser utilizadas, en este caso se está tomando el EMBI+ de JP Morgan como ejemplo.

² Cinco rangos con ponderaciones que van de 0% a 150%.



Superintendencia de Banca y Seguros

EMBI+(Sovereign Spread)



Fuente: Bloomberg

13. En base a lo anterior, se propone la siguiente tabla a manera de ejemplo de cómo sería adoptar la evaluación del riesgo soberano de acuerdo a la percepción del mercado ³.

EMBI+ (Sov. Spread)	0 - 250	251 – 500	501 – 750	751 – 1,250	>1,251
Ponderación	0%	20%	50%	100%	150%

Ponderación de Riesgo de Exposiciones Minoristas y de Consumo

14. En el Nuevo Acuerdo de Capital, se incluye un tratamiento específico para las exposiciones minoristas, cuya ponderación se ha reducido de 100% a 75%. Dentro de estas posiciones minoristas se encuentran los créditos a las PYMEs y los créditos del portafolio retail o de consumo. Cabe recordar que en el actual acuerdo de capital, estas exposiciones se ponderan con 100%.
15. A nuestro parecer, si bien es saludable un tratamiento diferenciado a las exposiciones minoristas, la reducción de la ponderación de riesgo no parece reflejar el riesgo de los negocios de retail. Es ampliamente reconocido que las exposiciones de consumo y retail entallan más riesgo que otras exposiciones por el tipo de garantía que puede ser exigida y porque están más relacionadas con el ciclo económico. Por esta razón consideramos que se debería mantener en 100% la ponderación para el portafolio retail, lo cual no tendría efectos en la posición de capital actual de los bancos, ni tampoco les generaría el incentivo de reducir requerimientos de capital por incrementar su actividad en este tipo de negocios que son más riesgosos.
16. Dentro de las exposiciones empresariales, el Comité establece la necesidad de un tratamiento diferenciado para las exposiciones con PYMEs. La escala de operaciones divisoria entre PYMEs y el resto de empresas debería ser definida por cada ente supervisor. En concreto, las exposiciones clasificadas como tal deberían estar sujetas a funciones de ponderaciones de riesgo diferentes.
17. El Comité precisa que aquellas exposiciones minoristas que no sean significativas en términos de tamaño y perfil de riesgo percibido pueden ser tratadas según el método estandarizado aun si el banco

³ Este método podría tener un inconveniente que sería la volatilidad del APR para riesgo soberano, debido a la volatilidad del índice. Sin embargo esta debilidad es ampliamente compensada por el hecho que el índice refleja el sentimiento del mercado y se anticipa perfectamente a los deterioros o mejoras de la condición económica del país emisor de deuda.



Superintendencia de Banca y Seguros

ha adoptado el Método IRB. Para ello se debe contar con la aprobación del ente supervisor. Creemos que utilizar dos métodos distintos podría generar “cherry picking” por parte de los bancos. Por otro lado, si bien existe una función de ponderación de riesgo distinta para cada subcategoría de exposición minorista, ninguna de ellas contiene un ajuste por vencimiento explícito.

18. Para el caso del IRB las exposiciones minoristas han sido clasificadas en tres categorías que agrupan una amplia gama de productos, cada una con diferentes trayectorias de pérdidas históricas:
 - Las exposiciones garantizadas mediante hipotecas para adquisición de viviendas.
 - Las exposiciones minoristas auto renovables no aseguradas, donde se incluyen muchas exposiciones derivadas de la financiación mediante tarjetas de crédito.
 - Otras minoristas no respaldadas por hipotecas donde están el resto de créditos de consumo incluidas las exposiciones frente a pequeñas empresas.

En el nuevo documento se ha reducido la ponderación para las exposiciones de la segunda categoría, de acuerdo con los resultados de estudios de impacto, y también se permite que se cubra hasta un 75% de las pérdidas esperadas mediante el margen financiero futuro. Esto determina menores requerimientos de capital para estas exposiciones y puede instar a los bancos a reestructurar sus exposiciones minoristas hacia esta categoría, es decir, tarjetas de crédito. La competencia entre las marcas de tarjetas de crédito y la expansión a segmentos de la población sin experiencia de riesgo histórico hace peligrar el uso de tarjetas de crédito. El impacto negativo de estas expansiones en el pasado ha sido bastante elevado. En términos generales, de darse esta regla el peligro de relajar el requerimiento de capital por operaciones con tarjetas de crédito es doble porque se usarán también como facilidades de créditos de consumo para evitar el mayor requerimiento de estas exposiciones, aumentando el conjunto de exposiciones sin respaldo.

Volatilidad de Capitales del Exterior

19. Por otro lado, se debe mencionar que algunos aspectos del método estandarizado que no han sido modificados en el reciente documento, tendrían implicancias desfavorables en países emergentes como los de América Latina, entre ellos el Perú. La adopción de este método en los países industrializados podría exacerbar la ya alta volatilidad de los flujos de capital en América Latina y de los mercados emergentes en general, lo cual puede fundamentarse en dos razones: la posible restricción crediticia a los bancos latinoamericanos por calificaciones de riesgo muy rigurosas y procíclicas, y el trato preferencial a créditos de corto plazo.
20. En cuanto al trato más favorable de los requerimientos de capital para prestamos interbancarios a corto plazo, aun cuando dicho tratamiento está dirigido al fortalecimiento de la banca en los países industrializados, ya que un menor plazo de vencimiento implica menos riesgo, ello también implica que la banca internacional tendrá el incentivo de disminuir el plazo de los créditos otorgados a los bancos de países emergentes, haciendo más difíciles los esfuerzos de los gobiernos por extender la estructura de vencimiento de los pasivos externos.

Efecto de Concentración Crediticia en el Enfoque Estandarizado

21. En economías de países emergentes es común encontrar en los sistemas financieros una segmentación del mercado de acuerdo al riesgo del deudor. Así, las empresas corporativas grandes que cuentan con un amplio respaldo de capital tienen el acceso asegurado a los créditos bancarios, mientras que las empresas pequeñas cuyo patrimonio no es significativo son las más racionadas en cuanto a su acceso a los mercados formales de crédito. Esta situación también se repite en el mercado



Superintendencia de Banca y Seguros

de capitales, en donde los principales emisores de deuda son las mismas empresas grandes que tienen acceso al mercado de créditos.

22. Debido a ello, dado que en el enfoque estandarizado se recoge la metodología de ponderar el riesgo de una operación sobre la base de calificaciones externas realizadas por empresas clasificadoras, se generaría un incentivo a los bancos a reducir sus activos ponderados por riesgo, puesto que las empresas que se encuentra clasificadas son las empresas grandes, las mismas que concentran una buena proporción del crédito bancario en el país. Por ende, no es de sorprenderse que el efecto del enfoque estandarizado en países emergentes sea la reducción de los requerimientos de capital para aquellos bancos que atienden a la banca corporativa, puesto que ésta cuenta con calificaciones externas, las cuales, tal como se mencionó en el punto 5 no necesariamente reflejan la condición de la empresa, sino más bien el grado de recuperación del instrumento financiero ampliamente colateralizado en el mercado de capitales.
23. Asimismo, dado este incentivo a reducir activos ponderados por riesgo y por ende obtener menor requerimiento patrimonial, los bancos podrían exacerbar la segmentación del mercado, haciendo que se fomente el financiamiento informal por parte de empresas pequeñas ampliamente intensivas en mano de obra.

Requerimiento de Capital en Sistemas Altamente Concentrados

24. A diferencia del caso anterior, la definición de concentración relevante para este comentario no es aquella que se refiere a la de concentración dentro de la estructura de activos de una entidad; sino a la concentración existente en el sistema bancario, debido a la mayor participación relativa de una o varias empresas, sobre el total de activos del sistema. Esta es una característica propia de los sistemas financieros de países emergentes y que dada la tendencia mundial hacia la consolidación bancaria podría ser el común de muchos sistemas financieros.

Usualmente, los agentes con mayor participación en el mercado están en una mejor posición para aprovechar las economías de escala y de ámbito que les pueda ofrecer su negocio. En el sistema bancario además, los bancos más grandes afrontan de mejor manera los problemas generados por la asimetría de la información mejorando sus procesos de monitoreo, screening, etc., lo cual junto con la reducción de sus costos medios, contribuye a generar entidades más solventes.

25. Si existen entidades grandes y solventes, por inducción, el sistema como un todo se vuelve más solvente. Sin embargo, al supervisor debe preocuparle el hecho que esta situación incrementa el riesgo sistémico por la existencia de bancos cada vez más grandes que agudizan el problema del too big to fail (TBTF). El riesgo sistémico por definición es aquél que afecta a un sistema financiero por entero y no sólo a alguno de sus participantes. Es importante tener en cuenta que no es posible mitigar este riesgo a través de la diversificación, cuando existen bancos demasiado grandes para quebrar.
26. Al respecto, es común en Latinoamérica la presencia de bancos con una participación significativa en el mercado. Es decir, el sistema bancario latinoamericano se encuentra altamente concentrada, lo cual implica la presencia de riesgo sistémico por concentración de mercado en una entidad o en un número reducido de entidades, tal como se observa en el siguiente cuadro:



Superintendencia de Banca y Seguros

AMERICA LATINA: INDICE DE CONCENTRACIÓN POR COLOCACIONES (Colocaciones del banco sobre total de colocaciones del sistema)

País 1/	El banco más grande	5 bancos más grandes
Bolivia	17.1%	70.3%
Venezuela	17.5%	58.8%
Chile	18.3%	63.6%
Colombia	13.0%	43.3%
México	29.2%	78.6%
Perú	27.5%	79.3%

27. A pesar de esta evidencia, en el Nuevo Acuerdo de Capital no existe en el primer pilar un requerimiento adicional de capital explícito a las empresas que forman parte o son las causantes de un sistema financiero altamente concentrado. No obstante, en el segundo pilar si se menciona el mayor riesgo sistémico debido a la concentración en la industria, el cual podría ser reconocido con patrimonial adicional a discreción del supervisor.
28. En vista que existen países que presentan sistemas bancarios concentrados, y considerando que un posible efecto negativo es el mayor riesgo sistémico ligado necesariamente a entidades demasiado grandes para quebrar, es recomendable que el Nuevo Acuerdo de Capital haga explícita la necesidad de realizar un requerimiento adicional de capital por concentración, a fin de propiciar la preservación de la estabilidad de los sistemas financieros. De acuerdo a ello, se propone al Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria evaluar una metodología de identificación de concentración y requerimiento de capital por sistemas bancarios altamente concentrados, que consta de dos pasos:
- Paso 1: Identificación de empresas que definen a una industria concentrada. En principio, el uso del indicador IHH para identificar una industria concentrada sería el adecuado. Sin embargo, por construcción, este índice recoge en realidad el grado de asimetría en el mercado sin que esto signifique que no exista una entidad TBTF en el sistema⁴. Así, lo indicado sería establecer una “participación límite” que definiría un umbral más allá del cual una entidad es considerada como TBTF y por lo tanto incrementa el riesgo sistémico. Este umbral puede dejarse a discreción del organismo supervisor, estableciendo una participación mínima tal que cualquier entidad que la supere, estaría sujeta a la aplicación de un cargo adicional por capital. El tratamiento diferenciado según tamaño de la entidad puede justificarse por la existencia de un subsidio implícito en el costo de fondeo de las entidades más grandes por parte del Estado. Según esta hipótesis, los depositantes aceptan tasas pasivas más bajas porque reconocen la garantía implícita del gobierno de evitar la quiebra del banco. Los bancos más pequeños no gozan de dicho subsidio.
 - Paso 2: Cargo extra de capital. Una vez identificadas las entidades que generan el riesgo sistémico, se procedería al cargo adicional en el requerimiento de capital para cubrir este riesgo. Dicho cargo debe coincidir con los principios propuestos en el Nuevo acuerdo de Capital de Basilea (NACB) en el sentido de que los requerimientos de capital deben ser sensibles al nivel de riesgo asumido (risk-sensitive). Si el cargo adicional de capital dependiera del costo que generaría al sistema la quiebra de determinado banco, se tendría el

⁴ Según esto, si un sistema posee sólo una entidad TBTF mientras que las restantes mantienen participaciones de mercado pequeñas pero homogéneas, el IHH puede ser bajo sin que por ello se pueda afirmar la ausencia de riesgo sistémico producto de una entidad grande.



Superintendencia de Banca y Seguros

inconveniente de imputar a la entidad una carga que no puede eludir por cuanto, como se dijo anteriormente, el riesgo sistémico no es diversificable. La propuesta en este caso es sencilla: definido el umbral que distingue a los bancos TBTF, sería necesario simplemente imputar a dichos bancos un cargo de capital (Pat. Efectivo/ APR) mayor que el resto del sistema. Esto traslada la decisión al banco pues si quiere asumir más riesgos tendrá que fortalecerse patrimonialmente o de lo contrario, no podrá hacerlo⁵. La ventaja de esta propuesta es que es sensible al riesgo en línea a lo propuesto por el NACB.

Haircuts

29. Con respecto a las técnicas de mitigación de riesgo crediticio, el descuento (haircut) del supervisor por descalce de monedas en el método estandarizado es de 8% uniforme, sin importar la moneda; razón por la cual recomendamos que se establezcan haircuts adecuados para el tipo de moneda, de acuerdo a la volatilidad del tipo de cambio con respecto a ellas.

Tratamiento de Créditos Vencidos y Reconocimiento de Provisiones

30. Se ha introducido una nueva sección para el tratamiento de los préstamos vencidos, a fin de poder reconocer las provisiones. Las ponderaciones para este tipo de créditos varían según el tamaño relativo de la provisión específica respecto a la cantidad pendiente del préstamo; así, las ponderaciones pueden ser 100% o 150%, lo cual depende de que el banco ya haya dotado unas provisiones específicas mínimas (20%) destinadas a cubrir dicho préstamo.
31. Si bien se ha incluido un tratamiento para créditos vencidos o con atraso en el pago, consideramos que el Comité debería desarrollar una metodología para el cálculo de las provisiones de los créditos, toda vez que el monto de pérdidas esperadas altera el monto de capital existente (Tier1).
32. Además, con respecto al tratamiento propuesto, no parecería adecuado reducir la carga de capital a aquellas exposiciones vencidas que cuenten con una mayor provisión específica. De acuerdo al común de los sistemas de provisiones en el mundo, las provisiones específicas no son establecidas solamente de acuerdo a un criterio contable de vencimiento (como en el caso de los créditos vencidos), sino también de acuerdo a la posibilidad de recuperación de la exposición. Así, aquellas exposiciones denominadas como dudosas (Doubtful) y pérdidas (loss) requieren de mayor provisión específica y de acuerdo a criterios de vencimiento, se encontrarían necesariamente en situación de créditos vencidos. Siendo estas posiciones más riesgosas de recuperar para los bancos, no se comprende cómo pueden beneficiarse de ser la porción descubierta ponderada por un factor menor a aquellos que tienen menos provisión y puedan pertenecer a categoría menor riesgo pero cuyos créditos se encuentran vencidos. Se considera que no se debería reducir la carga de capital por la porción descubierta, puesto que el riesgo de pérdida sigue estando inherente y no es reconocido por las provisiones realizadas. Es decir si la exposición es neta de provisiones, no tendría sentido disminuir la ponderación de riesgo a exposiciones netas menores porque tienen mayor provisión. El hacerlo no estaría reflejando el riesgo de no recuperación de la exposición neta de provisiones.

Tratamiento de Créditos Hipotecarios a Inmuebles Comerciales

33. El Nuevo Acuerdo de Capital señala que los préstamos garantizados con inmuebles comerciales han sido fuente de preocupación para la banca, por lo que el Comité opina que las hipotecas sobre bienes

⁵ En un caso extremo, en un sistema con 4 entidades homogéneas, el ratio de Pat. Efectivo/ APR sería mayor al 8% sugerido por Basilea e incluso mayor al que pueda existir en un sistema con 20 bancos homogéneos. De ahí que la propuesta para sistemas altamente concentrados se base simplemente en el ratio mencionado.



Superintendencia de Banca y Seguros

raíces comerciales no justifican, en principio, una ponderación distinta a 100% de los préstamos garantizados. No obstante, también establece un tratamiento excepcional cuando se satisfagan determinadas condiciones. Al respecto, cabe señalar que este tipo de créditos pueden ser otorgados a empresas que también le corresponda un esquema de ponderación diferente, por lo que sería pertinente que se precise que en caso de concurrencia de criterios de ponderación, se aplicará el que disponga el organismo supervisor.

Enfoque IRB: Requerimiento de Datos y Calibración de Parámetros

34. El uso de un enfoque de calificación interno (IRB), complementado con un marco regulador apropiado, una supervisión efectiva y el uso adecuado de mecanismos de disciplina de mercado, puede ser una mejor alternativa que el uso de clasificadoras externas de riesgo. Los cambios observados en el Método basado en Calificaciones internas apuntan principalmente a hacer la aplicación del enfoque más sensible a los riesgos asumidos por los bancos. La consigna en este caso es evitar los vacíos que otorguen al banco mayor discreción en la aplicación del método. En general, se observa una división más minuciosa en cuanto a las categorías de clasificación de activos y un refinamiento en el uso de las funciones de ponderaciones de riesgo. Asimismo, se realiza una aclaración general de las condiciones bajo las cuales se aplica este método en su versión básica o avanzada.
35. No obstante, este método requiere de bases de datos amplias, de una mayor inversión en tecnología por parte de los bancos y del supervisor, de la acumulación de historial crediticio, etc., aspectos que por su dificultad en ser obtenidos y el tiempo que se requiere para implementarlos podría hacer difícil cumplir con el tiempo estimado en el Acuerdo de Capital para la adecuación.
36. Asimismo, consideramos que los supervisores deberían adecuar y calibrar parámetros de IRB a escenarios económicos propios de países en vías de desarrollo desarrollados y no tomar necesariamente el planteado en el Nuevo Acuerdo de Capital, a menos que éste sea más conservador.

Definición de Default

37. Dada que la definición de default ha variado en el tercer documento consultivo, entonces la información histórica recopilada para fines del IRB en algunos países se va a ver afectada si la definición de default actual no es consistente con la que se tenía al momento de acumular la información histórica. Es decir, si varía el evento default, se necesita ajustar la información a esta nueva definición, razón por la cual se haría difícil llegar a cumplir con el proceso de implementación del Nuevo Acuerdo en las fechas indicadas, debido al que se requiere de nueva información, al menos durante un ciclo económico.

Exposiciones en Instrumentos de Capital

38. Se establece dos métodos para el tratamiento de estas exposiciones: el método basado en el mercado y el PD/LGD. El enfoque basado en el mercado se subdivide en el método simple y el método basado en modelos internos. El método simple asigna un peso de 300% para las posiciones accionariales negociadas públicamente (bolsa) y de 400% para el resto. El método de modelos internos es concebido sobre la pérdida potencial de las exposiciones accionariales calculada a través de modelos internos de valor en riesgo. El límite inferior para los requerimientos de capital calculados este método es aquél que resulta de aplicar el método simple con una ponderación de 300% para las acciones negociadas públicamente y 200% para el resto. Sobre el particular, se considera que dicha exigencia es elevada, si además se considera que existen límites de concentración que restringen el otorgamiento de mayores financiamientos.



Superintendencia de Banca y Seguros

39. Una alternativa podría ser otorgar un ponderador de 100% a las posiciones accionariales que se negocien públicamente y 150% para las demás posiciones accionariales, complementado por una recomendación que las demás exposiciones con las empresas emisoras de dichas acciones recibirán también el mismo ponderador que aquí se señala. Estableciéndose, asimismo que las exclusiones señaladas para el enfoque basado en mercado y PD/LGD sean aplicables para cualquier mecanismo de cálculo.

Derechos de cobro adquiridos

40. Para el tratamiento de los derechos de cobro adquiridos se establecen requerimientos de capital según los dos tipos de riesgo que ofrecen estas exposiciones: riesgo de incumplimiento y riesgo de dilución. Las reglas de aplicación a los derechos de cobro adquiridos, establecen que les será de aplicación bien el tratamiento que reciban los derechos de cobro adquiridos frente al sector minorista o frente al sector empresarial, según corresponda y, de acuerdo a la capacidad del comprador. Sobre el particular, cabe señalar que la posible existencia de distintos modelos de cuantificación que pudieran tener las empresas bancarias, cuando comprador y vendedor son ambas bancos, pudiera generar que regulatoriamente se presenten incentivos para este tipo de operaciones. En este sentido, se sugiere precisar que las transferencias de derechos entre bancos requerirán de la aprobación del organismo supervisor, en la medida que no represente un cambio significativo en el cálculo patrimonial, por el sólo uso de una metodología distinta.

Otros del Enfoque IRB

41. En el método IRB, se establecen diferentes definiciones para agrupar las exposiciones. Entre los subgrupos de las exposiciones frente a empresas (corporate exposures) se establece los siguientes: Financiamiento de bienes raíces y financiamiento de bienes raíces comerciales de elevada volatilidad. Sobre el particular, considerando que ambas categorías se diferencian en cuanto a la volatilidad relativa de los bienes que financian y, que esta precisión es considerada para efectos de la segmentación de la cartera, sería recomendable que se cuantifique un parámetro de referencia a efectos de clarificar la agrupación, independientemente que el supervisor pueda establecer otros parámetros.
42. Asimismo, en la nota 264 se establece que la metodología para determinar la LGD efectiva en el método básico en el caso de bancos que han aceptado colateral IRB admisible a fin de garantizar una exposición frente a empresas considera umbrales de colateralización C^* y C^{**} . Sobre el particular, sería pertinente que se establezcan objetivamente estos rangos, sin perjuicio que los supervisores puedan establecer sus propios rangos.
43. Además, sobre el IRB Básico, consideramos que algunos países deberían recalibrar o ajustar los parámetros requeridos a su realidad nacional, toda vez que existen factores propios de mercados emergentes que dificultan, por ejemplo, la recuperación de los créditos, lo cual afectaría el cálculo del LGD.
44. Si bien se contempla la posibilidad de que los modelos contengan errores impredecibles, se recomienda siempre añadir a las estimaciones un margen conservador relacionado con la gama probable de errores. Si bien se establece que cuanto menos satisfactorios sean los métodos y datos y mayor sea la gama de probables errores, mayor deberá ser el margen. Sin embargo el Nuevo Acuerdo de Capital no establece los rangos adecuados para determinar si un modelo interno de riesgo crediticio es confiable o no, tal como se planteó en su oportunidad en las prácticas de backtesting para modelos de riesgo de mercado.



Superintendencia de Banca y Seguros

Riesgo Operacional: Metodología de Requerimiento de Capital

45. Consideramos que las metodologías del "indicador básico" y el "método estandarizado" no reflejan adecuadamente la exposición de una entidad financiera al riesgo operacional. Ello debido principalmente a que el indicador propuesto - ingresos brutos - no presenta una correlación directa con las pérdidas inesperadas por riesgos de operación y es inconsistente con una mejora de los procesos internos y de los procesos de administración de riesgos, así como ignora el riesgo de los proyectos y negocios nuevos o actividades operativas donde no existan ingresos. La simplicidad indicada por el Comité, así como el fuerte incentivo para migrar a métodos más avanzados (AMA) debido al menor cargo de capital, no justifican la selección de indicadores que podrían desincentivar una adecuada gestión de riesgos de operación.
46. Además, debe tomarse en consideración que los ingresos brutos obtenidos en los países en desarrollo tienden a ser significativamente superiores a los registrados en países desarrollados, lo cual representaría un castigo a los ingresos adicionales y un mayor requerimiento de capital en términos relativos. Con tal finalidad, consideramos que debería dejarse en libertad para que los supervisores de cada país establezcan los indicadores y parámetros a aplicar en los métodos básico y estandarizado.

B. Segundo Pilar

Recomendación Explícita para Protección Legal a Supervisores

47. Si bien se sugiere que el supervisor tenga más poderes para ejercer sus funciones, tal vez sería conveniente que el Nuevo Acuerdo haga énfasis en la importancia de protección legal para los funcionarios. Ello sería de especial ayuda para aquellas jurisdicciones que tiene este principio básico en implementación parcial.

C. Tercer Pilar

Convergencia de Planes de Cuenta

48. La uniformidad de Planes de cuentas no es un requisito que afecte el requerimiento de capitales mínimos en el nuevo Acuerdo de Capital. Específicamente el Pilar 1 no se ve afectado, pues las exigencias de capital no se basan en cuentas contables, sino en categorías de riesgos y características de los componentes del patrimonio efectivo o capital regulatorio que define el propio acuerdo y que cada país adaptaría a su normativa, y de ser el caso, a sus planes de cuentas. Asimismo, el Pilar 2, referido al rol del supervisor, tampoco se ve afectado por la existencia de un plan de cuentas común, toda vez que se hace énfasis en la administración de riesgos.
49. Sin embargo, respecto al Pilar 3, cabe indicar que aquí sí afecta la constitución de planes de cuenta transparentes, toda vez que no se maquille información de las empresas, por ejemplo, mediante refinanciados, o inversiones en instrumentos de titulaciones, etc. En tal sentido, cada supervisor debería esforzarse porque su plan de cuentas refleja adecuadamente la situación financiera de la empresa y los riesgos que asume. Ello permitiría a los agentes del mercado aplicar la disciplina de mercado de forma más eficiente, lo cual incentivaría a las empresas a una gestión de riesgos más apropiada.
50. Asimismo, el comité de Basilea en el nuevo Acuerdo reconoce que la necesidad de que el marco de divulgación del Pilar 3 no entre en conflicto con los requisitos establecidos con las normas contables y



Superintendencia de Banca y Seguros

señala que el Comité ha realizado los esfuerzos para comprobar que el ámbito más reducido del Pilar 3, encaminado a la divulgación de la suficiencia de capital bancario, no obstaculiza los requisitos más amplios emanados de las normas de contabilidad. En el futuro, el Comité señala que pretende mantener una relación continua con las autoridades contables, así como realizar un seguimiento de la evolución en esta área, con la finalidad de promover la coherencia entre los marcos de divulgación.

En este aspecto, es importante destacar que para la comparación entre países, un plan de cuentas con reglas estandarizadas contribuiría a facilitar la comparación entre bancos y conglomerados financieros, de tal forma que coadyuvaría al rol de la disciplina de mercado en el ámbito internacional, en un entorno tan globalizado como el actual. Si bien es poco probable que por el momento el mundo llegue a estandarizar estados financieros, los estándares contables internacionales (NICs, FAS), así como la revelación mediante notas, tal como lo sugiere el Comité de Basilea, de conceptos claves cuantitativos como “exposiciones en mora y perjudicadas”, los “métodos para la constitución de provisiones específicas y generales y para los métodos estadísticos”, conceptos sobre criterios empleados para los modelos internos, así como diversas divulgaciones cualitativas para la administración de los riesgos, significaría un avance en la revelación de información con la finalidad de fomentar la disciplina de mercado.

Para ello, se propone una estrategia de convergencia de planes contables en el ámbito mundial de varias etapas de implementación, la primera de las cuales debería ser la unificación de definiciones contables de las principales cuentas que reflejan el riesgo del negocio. En posteriores etapas se podrían establecer mecanismos de conversión entre planes de cuentas, a fin de poder uniformizar una lectura adecuada de las posiciones contables de intermediarios financieros en diversas regiones del mundo.

51. En conclusión sobre el rol de los planes contables, la existencia de varios planes de cuentas entre los países, no dificulta la aplicación de los Pilares 1 y 2, toda vez que el pilar 1 se basa en conceptos vinculados a exposición a riesgos definidos en el acuerdo, y el pilar 2 se basa en la adecuada supervisión de la administración de riesgos, siendo por tanto, criterios extracontables. Además, el desarrollo de modelos internos en cuanto a concepto se encuentra en contra de una eventual estandarización, toda vez que la definición que se incluiría en su desarrollo dependerá de los conceptos que trabaje cada empresa, aspectos que sí requieren ser revelados a efectos de su análisis en el mercado. Sin embargo en el Pilar 3 tendría mayor relevancia la desigualdad entre Planes de Cuentas al momento de comparar la información revelada por entidades de varios países o conglomerados financieros internacionales. No obstante, los problemas derivados por tales aspectos podrían ser atenuados con las revelaciones de criterios contables empleados en cada país, tales como definición de cartera en mora, así como prácticas de administración de riesgos, así como el establecimiento de criterios de convergencia entre planes contables.

Superintendencia de Banca y Seguros del Perú

Lima, 30 de julio de 2003