

MINUTA SOBRE PROYECTO DE LEY QUE MODERNIZA LA LEGISLACIÓN BANCARIA (Boletín 11.269-05)

COMISIÓN PARA EL MERCADO FINANCIERO

Valparaíso, 23 de enero de 2018

Señores Senadores
Comisión de Hacienda:

Estimados señores, hacemos mención a la comunicación recibida con fecha 18 de enero del presente año, mediante la cual se nos invita a *expresar nuestros planteamientos respecto del proyecto de ley que moderniza la legislación bancaria*.

Al respecto, junto con agradecer la oportunidad para dar a conocer nuestra opinión sobre una materia de gran importancia en el quehacer de la Comisión para el Mercado Financiero (“CMF”), hacemos presente que los comentarios y observaciones contenidos en el presente documento dan cuenta de la alta valoración y apoyo decidido de la CMF a el proyecto de ley en comento, que contempla modificaciones a la Ley General de Bancos, a la Ley 21.000 que crea la CMF y a otros cuerpos legales, por las razones que expondremos en detalle a continuación. Lo anterior, teniendo presente, además, el planteamiento realizado por el Ejecutivo en cuanto a dejar para una posterior discusión legislativa los aspectos referidos a resolución de instituciones bancarias.

Así las cosas, y más allá de los importantes beneficios que representa adoptar los estándares de Basilea III, el foco de nuestra presentación se centra en las ventajas aparejadas a la integración de la supervisión bancaria a la CMF, en cuanto supondrá un fortalecimiento al gobierno corporativo del regulador y la posibilidad de crear un marco institucional armónico para la supervisión y regulación financiera.

Aspectos principales que sustentan el apoyo decidido de la CMF al proyecto de ley

- 1) El componente de adaptación a Basilea, donde se recogen los tópicos centrales de Basilea II y III, y que son fundamentales para cumplir con los RCAP (Regulatory Consistency Assessment Programme) del Comité de Basilea.

Estos componentes son:

- a) Definición de capital, incluyendo capital accionario, capital básico adicional, capital secundario.
 - b) Facultades para exigir capital por los tres riesgos de Pilar I (riesgos de crédito, mercado y operacional).
 - c) Posibilidad de operar con modelo estándar y con modelos internos para ponderación por riesgo de los activos.
 - d) Colchones de capital: conservación y contracíclico.
 - e) Incorporación explícita del Pilar II sobre supervisión bancaria.
 - f) Incorporación de Pilar sobre Disciplina de mercado y transparencia.
- 2) Reconocimiento a las amplias facultades entregadas al regulador para definir los requerimientos de capital por la vía normativa, lo que es esencial dadas las constantes actualizaciones a los estándares internacionales y la necesidad de adecuar requerimientos en función de los cambios de la economía y del sector financiero chileno.

Estos elementos permitirán contar con una banca cada vez más sólida y resiliente, en mejores condiciones de competir en los mercados globales, al cumplir con los estándares exigidos por inversionistas, clasificadores de riesgo y reguladores internacionales.

Ventajas de la Integración de la Supervisión Bancaria bajo el perímetro de la CMF

Desde un punto de vista puramente conceptual, la integración de la Superintendencia de bancos e Instituciones Financieras (SBIF) al paraguas de la CMF representa una ganancia social neta si ambas entidades juntas generan un mayor beneficio social que separadas. Esto implica comparar las ganancias que se derivan de la integración con los costos involucrados.

¿Cuáles son estas ganancias?

- 1) Un regulador integrado está mejor posicionado para monitorear la naturaleza y extensión del arbitraje o la asimetría regulatoria, y cuando ello sea detectado, tomar medidas para cerrar las brechas e inconsistencias en la regulación. Existen muchas actividades comunes entre bancos, entidades del mercado de seguros y valores que, independientemente de qué agente

las realice, representan riesgos similares y por ende requieren marcos regulatorios comunes (créditos otorgados por compañías de seguros y bancos; requerimientos normativos para riesgos de mercado; etc).

- 2) Un regulador integrado, al abarcar un mayor rango de entidades bajo su paraguas supervisor, queda en mejores condiciones de fiscalizar los riesgos de los conglomerados financieros. Aunque esto por si sólo no de facultades para solicitar requerimientos de capital, liquidez o estándares de gobierno corporativo de los conglomerados, permite evaluar mejor los riesgos y tomar acciones correctivas a nivel de instituciones individualmente supervisadas.
- 3) Dentro de un regulador integrado, existe un espacio para potenciar las actividades que pueden ser efectuadas con los recursos existentes. Específicamente, existen áreas a cargo de las funciones normativa, jurídica, estudios, etc., que pueden tener un mejor desempeño mediante la integración. Ello, sin perjuicio de que a nivel de la supervisión siempre es necesario mantener focos que reconozcan las diferencias y especificidad entre industrias de bancos, seguros y valores.
- 4) A un regulador integrado se le podrá exigir, de facto, una mayor rendición de cuentas que a reguladores individuales, toda vez que no exista ambigüedad a la hora de identificar de la entidad responsable del monitoreo y supervisión. En este sentido, los problemas de coordinación entre reguladores tienen un menor alcance comparados con los problemas de coordinación al interior del organismo regulador.
- 5) Al integrarse la supervisión bancaria dentro del perímetro de la CMF, se extenderían los beneficios de un gobierno corporativo colegiado hacia la regulación y supervisión bancaria, con todo lo que ello implica en términos de posibilidad de tener diversidad de calificaciones y experiencia al servicio de la toma de decisiones institucionales por parte del supervisor, así como en el ejercicio de sus atribuciones normativas y sancionatorias, logrando mayor estabilidad y continuidad en las decisiones estratégicas y su correlato en certeza jurídica.

Dicho lo anterior, también existen algunas materias a las que hay que poner atención:

- 1) Tenemos conciencia que esta integración es compleja, y requiere abordarse con una adecuada planificación, programación y coordinación interinstitucional entre la CMF y la SBIF, para identificar estructuras, procesos, métodos y herramientas de trabajo, sinergias, conexión de sistemas, entre otros.
- 2) Dado lo anterior, es importante destinar a la brevedad algunos recursos humanos, tanto de carácter interno de la CMF y la SBIF, como de apoyo externo, al proceso de integración. Es difícil que las personas que están desempeñando ciertas tareas propias de su descripción de cargo, puedan destinar mucho tiempo a implementar la fusión propiamente tal.
- 3) El proceso de integración requiere integrar sistemas, lo cual también implica destinar recursos internos y apoyo externo.
- 4) Adicionalmente, es importante ir abordando cuestiones asociadas a la infraestructura física, dado que actualmente las dependencias de la SBIF están separadas de la CMF. Aunque ello no tiene por qué implicar necesariamente en mayores costos, dado que se pueden vender o arrendar instalaciones, es importante no obviar el punto de que todo el personal trabaje dentro de las mismas instalaciones.

El desafío entonces es diseñar e implementar un proceso de integración de manera tal, que los beneficios superen a los costos, para lo cual pueden identificarse factores críticos de éxito.

Factores Críticos para implementación exitosa de integración de supervisión bancaria a CMF

Es del caso señalar que, aunque el modelo integrado de supervisión ha tenido una aplicación en mayor cantidad de países en comparación con otros modelos como el de supervisión por objetivos (cumbres gemelas) o la supervisión por instituciones (el actual marco en Chile) no es una panacea, como tampoco lo son otros modelos.

Una adecuada implementación del modelo integrado es esencial para que los beneficios potenciales del modelo se puedan alcanzar en la práctica. Para este efecto, existen algunas condiciones críticas de éxito. A saber:

- 1) Integrar la supervisión bancaria bajo el paraguas de la CMF, contribuirá a darle más fuerza al objetivo de solvencia y estabilidad financiera, ayudando a crear mejores condiciones para el buen desempeño de la supervisión.

En este sentido debe tenerse presente que, aunque un regulador integrado puede tener un mandato basado en diversos objetivos, tales como solvencia, desarrollo y conducta de mercado, la experiencia muestra que siempre debe buscarse un adecuado balance entre dichos objetivos, teniendo siempre presente las implicancias a nivel sistémico que pueden motivar a otorgarle una jerarquía mayor a alguno de ellos.

Creemos que la combinación de la ley 21.000 - que ya contempla para la CMF un mandato explícito de velar por la estabilidad financiera, junto a las propuestas contempladas en el Proyecto de Ley actualmente en discusión logran este balance.

- 2) Como se señaló, aunque un regulador integrado elimina la necesidad de coordinación entre agencias, no resuelve necesariamente el problema de coordinación al interior del nuevo regulador. Hacer esto depende críticamente del Consejo y de su plana ejecutiva debiendo impulsar una sólida estructura organizacional, un robusto proceso de toma de decisiones y una cultura organizacional común.

En este punto es relevante considerar el tema de las potenciales diferencias en cultura organizacional. Es claro que el mandato de un supervisor bancario está centrado en la solidez de la banca. Sin embargo, para las compañías de seguros también es un tema de primer orden, existiendo en ambos casos requerimientos de adecuación de capital, apalancamiento riesgo operacional entre otros.

A mayor abundamiento, en los estándares internacionales existe un equivalente a Basilea para seguros, llamado Solvencia II, que al igual que Basilea, establece tres pilares: requerimientos de capital, rol del supervisor y transparencia de la información.

De este modo, aunque existen especificidades a considerar en la supervisión de bancos y seguros, existen múltiples aspectos donde ambos enfoques convergen. Algo similar ocurre con aspectos de la regulación de

corredores de bolsa y los proveedores de infraestructura que supervisa la CMF.

- 3) Aunque las necesidades de recursos para la integración son acotadas, es importante considerarlas desde el inicio, de manera de abordar eficientemente desafíos adicionales asociados a la integración de sistemas, homologación de beneficios del personal o la necesidad de contratar apoyos externos para el proceso de fusión.
- 4) Integración gradual y por etapas. El proyecto de ley establece con claridad una gradualidad, donde la fusión de la CMF y la SBIF tendrá lugar dentro de un plazo de hasta 12 meses desde la publicación de la ley, según se determine mediante un DFL. Por lo tanto, es importante que el Poder Ejecutivo utilice esta facultad fijando la fecha de fusión, de manera de poder contar con los 12 meses en su totalidad para llevar adelante la integración.

La manera como hemos concebido este proceso en la CMF está basado en un criterio de mínima disrupción inicial. Esto significa que, desde el punto de vista funcional, el efecto práctico de la fusión para la SBIF es cambiar la actual dependencia de los intendentes que responden al superintendente por otra donde responden al Consejo de la CMF. Esto, para tratar de reducir al mínimo los cambios de corto plazo en las formas actuales de trabajo de los equipos y personas, en cuanto a métodos de supervisión, regulaciones etc.

Dicho eso, durante esos 12 meses será necesario preparar algunos ajustes básicos y esenciales sin los cuales la integración no puede tomar forma, a saber, la integración de los sistemas, la integración física y la homologación de criterios y afiatamiento de la cultura organizacional.

- 5) A partir de los siguientes 18 meses desde que se efectúa la integración de CMF y SBIF, el proyecto establece la necesidad de abocarse a emitir la normativa requerida para poder implementar las exigencias de capital y provisiones conforme a estándares de Basilea. En este tiempo, será necesario reglamentar los requerimientos del modelo estándar y modelos internos, capital contracíclico y exigencias para bancos sistémicos en conjunto con el Banco Central), Pilar II, etc.

En este período, nuestro enfoque sería minimizar la introducción de ajustes organizacionales dentro de la futura intendencia de bancos, con el objeto de que los equipos puedan abocarse a la principal tarea de carácter reglamentario.

- 6) Terminado este proceso, estaríamos en condiciones de introducir potenciales mejoras en los modelos de supervisión y en la estructura organizacional conjunta, de manera de ir aprovechando las potenciales sinergias, las capacidades de fiscalización de conglomerados, etc.