

NORMAS DE CAPITAL: ¿HACIA DONDE VA EL MUNDO?

La crisis financiera internacional ha dejado importantes lecciones desde la perspectiva de la regulación y supervisión bancaria. Para muchos, la crisis tuvo sus orígenes en las fallas de los esquemas de regulación del capital adecuado, y en débiles sistemas de supervisión al cumplimiento de las reglas definidas en el marco del acuerdo internacional de Basilea.

En la mente colectiva quedó la idea de que la relación de solvencia mínima del 8% no resultaba suficiente para salvaguardar la estabilidad del sistema financiero internacional, y que las autoridades de supervisión no estaban haciendo bien su tarea para que las entidades controlaran y gestionaran adecuadamente sus riesgos, amén de los vacíos normativos que permitían asumir posiciones por fuera de balance y compromisos implícitos sin la debida protección de capital.

Es por ello que, paralelamente a los planes de estímulos económicos y programas de salvamento bancario, se vienen discutiendo reformas a las reglas internacionales de capital adecuado. A nivel nacional algunos países, afectados severamente por la crisis, han adelantado reformas unilaterales que buscan aumentar los requerimientos de capital.

El Acuerdo de Basilea sigue siendo un referente para acoger principios y buenas prácticas en la gestión de riesgos, sin embargo, las realidades locales han revivido el debate sobre la necesidad de ir hacia esquemas regulatorios nacionales, que reconozcan las particularidades de cada país, los riesgos que asumen sus

instituciones financieras, y la capacidad supervisora para hacer cumplir las reglas.

El debate sobre las modificaciones de fondo al Acuerdo de Basilea está por venir. Los países que han sufrido las mayores pérdidas por la crisis están cuestionando la capacidad de acuerdos de esta naturaleza (BI y BII) para contener las crisis financieras o reducir su impacto macroeconómico. Algunos argumentan que la principal falla del Acuerdo radicó en su excesiva concentración en las operaciones del balance bancario, descuidando las que se generaron fuera de este.

De otro lado, hay quienes argumentan a favor del Acuerdo, y sostienen que los estándares allí incluidos, como el nivel de capital, hacen referencia a un mínimo, y que las autoridades de regulación nacionales deberían de garantizar que los bancos mantengan niveles de cobertura acordes con las posiciones de riesgo que están asumiendo.

Esta edición de Semana Económica analiza las más recientes discusiones en materia de capital regulatorio a nivel local y en el marco de Basilea II.

Las iniciativas locales: más capital y control al apalancamiento

Con el estallido de la crisis, algunos países empezaron a reforzar sus niveles de capital, unos por la vía regulatoria aumentando el nivel de solvencia, y otros constituyendo reservas extra para hacerle frente a las pérdidas potenciales.

En el primer grupo se destaca Suiza, cuya autoridad de regulación (CFB) exigió a los dos bancos más grandes (UBS y Credit Suisse) que subieran sus niveles de solvencia a un rango que oscila entre el 150 y 200% del mínimo requerido por Basilea. En la práctica, eso supone aumentar el

mínimo regulatorio del 9.6% a un rango entre 12 y 16%¹.

La aplicación de esta disposición se hará de manera contra-cíclica. En momentos de auge económico el indicador de solvencia deberá ser cercano al 16%, mientras que en períodos de desaceleración debe aproximarse al piso de 12%. Esta dinámica está inspirada en el modelo español de provisiones contra-cíclicas.

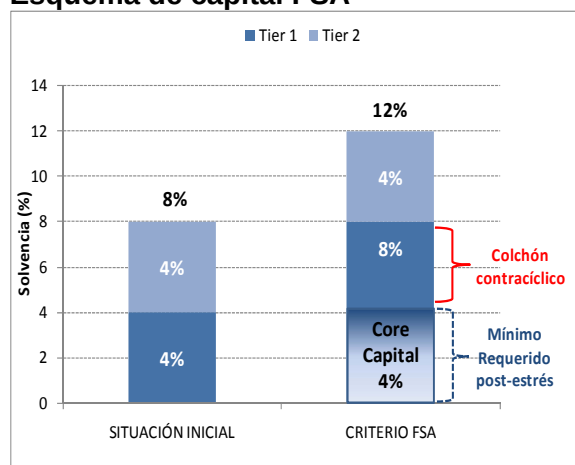
También se introdujo un límite al apalancamiento, medido como la relación entre el capital básico (Tier 1) y los activos -excluyendo las exposiciones con contrapartes domésticas-. Ese límite no puede ser inferior al 4% para bancos individuales y del 3% a nivel consolidado. Con esta medida, los bancos verán reducida su actividad internacional en favor de los deudores suizos. Este mecanismo está inspirado en una regla de apalancamiento máximo que aplica la agencia administradora del seguro de depósitos en Estados Unidos (FDIC). Esta exige a los bancos mantener un indicador de apalancamiento mínimo del 3% para que sus depósitos sigan cubiertos por el seguro.

De otra parte, la FSA del Reino Unido, introdujo unas reglas más estrictas en materia de solvencia para aquellas entidades que se acojan al plan de rescate financiero. Se les exige a los bancos llevar su capital básico (Tier 1) al 8% de los activos ponderados por nivel de riesgo (APR) con el fin de crear un colchón de capital que permita absorber las pérdidas derivadas de la crisis financiera.

En la práctica, esto significa que el capital extra es del 4% de los APR ya que la relación mínima exigida por Basilea es del 4% para este componente. Una vez reconocidas las pérdidas, el capital de mejor calidad (*core capital*) no puede ser inferior al 4% de los APR de tal manera que pueda cumplirse con el mínimo regulatorio del 8% (gráfico 1).

¹ Suiza opera con un colchón de capital extra equivalente al 20% del requerido por Basilea.

Gráfico 1
Esquema de capital FSA



Fuente: cálculos propios

Aunque la FSA ha advertido que esto no constituye un cambio en el capital regulatorio, deja entrever que el nivel requerido debería ajustarse en el futuro para reflejar la situación de estrés por la que está atravesando el sistema financiero.

Propuestas de modificación a BII

Tomando en cuenta las lecciones de la crisis financiera, el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria (CBSB) acaba de dar a conocer las propuestas de mejoras en los pilares del acuerdo de Basilea II.²

Pilar 1: En el Pilar 1 se discute sobre el cálculo de los requerimientos mínimos de capital para cubrir riesgo de crédito, de mercado y operacional.

La reciente crisis financiera, causada en parte por la creación de estructuras financieras complejas alrededor de la titularización de activos hipotecarios sub-prime, evidenció la necesidad de reforzar las disposiciones de capital regulatorio para estos instrumentos.

Las modificaciones propuestas se orientan a reforzar los requisitos para usar las calificaciones externas. También se busca incrementar los requerimientos de

² Basel Committee on Banking Supervision (2009). "Proposed enhancements to the Basel II framework". *Consultative Document*. January.

capital para los bancos que concedan facilidades de liquidez a los vehículos emisores de títulos respaldados con hipotecas y aquellos que adquieran re-titularizaciones -titularizaciones sobre titularizaciones o ABS-CDO-³.

Uso de calificaciones externas en las titularizaciones.

Un elemento crucial en la crisis sub-prime fue el modelo de “*originar para distribuir*”. Los bancos otorgaban préstamos hipotecarios y luego vendían la cartera a los vehículos especiales de inversión (VEI). Después, con la ayuda de las Agencias Calificadoras (AC), éstos últimos emitían títulos respaldados con hipotecas que vendían a los inversionistas.

La titularización le permitió a los bancos sacar la cartera del balance y trasladar el riesgo a los inversionistas, de tal forma que les ahorra provisiones y capital para seguir apalancando la originación de cartera.

Para hacer más atractiva la colocación de títulos, los bancos concedieron facilidades de liquidez (FL)⁴ a los VEI, con lo que mejoraba la calificación de los títulos. Cuando estos eran adquiridos por el mismo banco, éste valoraba el riesgo de su posición con base en la calificación externa optimizada, en buena medida, por la existencia de la FL.

Por esta razón, la primera propuesta de cambio al acuerdo de Basilea es prohibir el uso de calificaciones externas en la valoración de riesgo en las que el mismo banco haya influido. En opinión del CBSB, no hace mayor sentido que un banco saque de su balance cartera riesgosa, y posteriormente invierta en títulos

respaldados por ésta manteniendo un respaldo de capital basado en dichas calificaciones.

La segunda propuesta del Comité va encaminada a exigir que los bancos que adquieran ABS y ABS-CDO, y quieran usar las calificaciones externas para la medición del capital requerido, conozcan de cerca los factores de riesgo que subyacen a los activos titularizados, su impacto en el capital bancario, así como la naturaleza de los compromisos adquiridos y las facilidades de liquidez. Con esta medida se busca solucionar los problemas de *due diligence* que surgieron en la crisis y la excesiva dependencia de los inversionistas en las calificaciones de riesgo cuyos problemas de incentivos han sido ampliamente documentados.

Las facilidades de liquidez (FL)

Las FL que concedían los bancos a los VEI para cubrir faltantes de recursos generaron posiciones de riesgo contingentes. Por este motivo, hasta tanto no se materializaran se registraban fuera del balance.

A pesar de su naturaleza contingente, las FL implican un riesgo para el banco porque compromete los recursos ante un incumplimiento del VEI. Para estos casos, actualmente BII asume que el banco puede perder una suma equivalente al valor de la FL ponderada por el riesgo de crédito, corregida a su vez por un factor de conversión de crédito que refleja su naturaleza contingente⁵.

La crisis probó que el riesgo de crédito materializado en estas posiciones fue mayor al contemplado en BII. Por este concepto, en noviembre de 2007 HSBC se vio forzado a introducir en su balance USD\$45 billones y en diciembre Citigroup hizo lo mismo por USD\$49 billones.

Ante esta situación, el Comité de Basilea propone elevar los factores de

³ Para una definición de los instrumentos financieros ligados a la crisis financiera véase Semana Económica No. 677.

⁴ Como el vehículo sigue administrando la cartera y se encarga de pagarle al inversionista, la FL consiste en proveer al vehículo temporalmente de recursos, cuando este se queda corto para cumplir con los pagos al inversionista.

⁵ En una posición dentro del balance el monto de activos que puede perderse es igual a la ponderación por el valor del activo.

conversión de riesgo de crédito de algunas FL. Para los bancos que ponderan sus títulos con el método estándar⁶, incrementará del 20% al 50% el factor de conversión de crédito que se aplica a las FL admisibles sin calificación externa⁷ y plazo inferior a un año. En el caso de los bancos que deben aplicar el método de calificación interna, propone subir el factor del 50% al 100%. Finalmente, ninguna FL podrá recibir un factor de conversión del 0%.

Ponderaciones de riesgo de las re-titularizaciones.

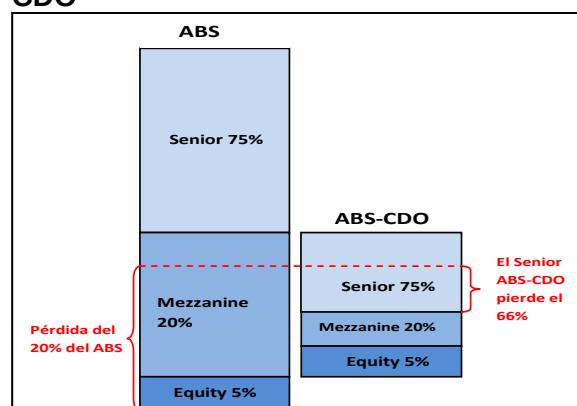
Los títulos respaldados con créditos *sub-prime -asset-backed securities* (ABS)-recibían pagos en función de tres tramos. El tramo de mejor calidad (*senior*) con una calificación “AAA” era vendido fácilmente, el de peor calidad (*equity*) se quedaba en el originador o un *hedge fund*, mientras que el tramo intermedio o *mezzanine*, por ser menos atractivo, se subdividió en tramos similares a los del ABS. De esta manera, el sub-tramo de mejor calidad se calificaba “AAA” volviéndolo interesante para el mercado. Esta nueva estructuración de los tramos intermedios se denomina re-titularización o ABS-CDO.

Los títulos recibían pagos en cascada, de tal forma que quienes invertían en el tramo *mezzanine* recibían ingresos sólo si se había completado el pago del tramo *senior*; y los del tramo *equity* recibían una vez se hubiera pagado al tramo *mezzanine*.

La crisis puso en evidencia el alto riesgo que representaba para los inversionistas la tenencia de ABS-CDO. Por ejemplo, si el tramo *mezzanine* y *equity* representan el 20% y el 5% del total de la

titularización inicial, respectivamente, y el tramo intermedio se subdivide a su vez en tramos *senior* (70%), *mezzanine* (20%) y *equity* (5%), una pérdida del 20% del total de la cartera titularizada no incide en el tramo *senior* del ABS, pero afecta la totalidad de los tramos *equity* y *mezzanine* del ABS-CDO, y el 66% de su tramo *senior* (gráfico 2).

Gráfico 2
Dependencia de las pérdidas del ABS-CDO



Fuente: cálculos propios

Por estas razones, el CBSB propone elevar las ponderaciones por riesgo de crédito de las re-titularizaciones (ABS-CDO)⁸. Además, los bancos que usen el método de calificación interna deberán subdividir las retitularizaciones en “senior” y “no senior”. Las primeras sólo podrán tener como subyacente títulos senior, que a su vez no podrán ser re-titularizaciones.

Cuadro 1. Ponderaciones en el método estándar para retitularizaciones

Calificación de largo plazo	Posiciones por titularizaciones	Posiciones por re-titularizaciones
AAA/AA-	20%	40%
A+/A-	50%	100%
BBB+/BBB-	100%	225%
BB+/BB-	350%	650%
B-/otras inf.	Deducción	

Fuente: CBSB

⁶ De acuerdo con la calificación externa de la FL se determina el ponderador o porcentaje de un activo que puede perderse.

⁷ Las FL admisibles sin calificación externa, pueden usar el ponderador de riesgo de crédito más elevado de las posiciones individuales subyacentes cubiertas por la facilidad. Las FL admisibles con calificación externa tienen un factor del 100%.

⁸ Las ponderaciones por posiciones con títulos simples, como los ABS, no se modificaron.

Para entender mejor basta con observar el cuadro 1. Si un banco invertía \$100 en re-titularizaciones “AAA” de largo plazo (tramo *senior* del ABS-CDO), debía aplicar un ponderador igual al de una titularización, es decir del 20%, y constituir capital por $\$20 = (0.2 \times \$100)$. Con la modificación propuesta, las re-titularizaciones tienen ponderadores diferentes de tal suerte que el banco debe aplicar un ponderador del 40%.

Pilar 2⁹: El Pilar 2 del Acuerdo de Basilea II tiene como fin reforzar el proceso de supervisión para una adecuada gestión interna del riesgo y el cumplimiento de los niveles de capital requerido en el Pilar 1. Las modificaciones propuestas por el Comité van encaminadas a poner un mayor énfasis en procesos de “auto-supervisión” en la gestión de riesgos.

La crisis financiera puso al descubierto varias debilidades del Pilar 2: a) los principios de este pilar no fueron lo suficientemente vinculantes como para garantizar que el nivel de capital, con independencia del 8% mínimo definido en el Pilar 1, garantizara una cobertura adecuada y eficiente en función del riesgo; b) demostró ineficiencia al momento de identificar y medir adecuadamente las exposiciones y concentraciones de riesgo; c) no permitió identificar oportunamente las laxas políticas de otorgamiento de crédito ante un cambio en el entorno económico.

Frente a estas fallas, el CBSB propone introducir mejoras en los siguientes siete aspectos del proceso de supervisión:

Supervisión por parte de la Junta Directiva

En opinión del Comité, este órgano debe cumplir una función más activa en la toma de decisiones del negocio bancario. Estas responsabilidades no deben recaer únicamente en cabeza del presidente o gerente de la entidad. Dentro de sus tareas

más importantes se encuentra la de definir el perfil de riesgo de la institución y asegurarse que dentro del marco de administración del riesgo se incluyan políticas que determinen los límites a su actividad financiera.

Para este fin es necesario que los miembros sean conocedores de la actividad bancaria, las líneas de negocio y los riesgos inherentes a las mismas.

Concentración de riesgos

Los problemas con los productos estructurados complejos dejó expuesto el desconocimiento generalizado sobre los riesgos en estas operaciones. La incapacidad de medir y valorar adecuadamente los riesgos trajo consigo una sobreexposición y concentración en estas operaciones.

La crisis demostró que una excesiva concentración puede producir pérdidas lo suficientemente grandes como para amenazar la solvencia de un banco en un período muy corto. Por esta razón, el CBSB propone que se destine una parte del capital económico (no el regulatorio) para cubrir este tipo de riesgos, e introducir dentro de los modelos de capital el impacto de concentraciones en escenarios estresados y periodos de iliquidez.

Exposiciones por fuera de balance y titularizaciones

La titularización ha sido usada como una fuente alternativa de fondeo y como mecanismo de transferencia del riesgo hacia los inversionistas. A pesar de que no eran productos nuevos, los bancos fallaron en identificar y medir correctamente sus riesgos asociados (contraparte, crédito, mercado, liquidez y reputacional).

Por esta razón el Comité propone que las titularizaciones tengan un esquema de administración de riesgo como cualquier otro producto dentro del balance bancario. Dicho proceso debe contemplar las mismas etapas como la de aprobación de productos, la definición de límites de concentración de

⁹ Basel Committee on Banking Supervision. “Proposed enhancements to the Basel II framework”. Enero 2009

riesgo y la estimación de su exposición a los demás riesgos financieros.

Adicionalmente, propone que dentro del modelo de capital económico se destine un monto para cubrir los riesgos conexos al proceso de titularización como las líneas de crédito y facilidades de liquidez a vehículos especiales de inversión.

Administración del riesgo reputacional

Ningún escenario como el de la crisis es más propicio para resaltar la importancia del riesgo reputacional. Para evitar los problemas de reputación surgidos del potencial quebranto de los VEI auspiciados, los bancos fueron más allá de sus obligaciones contractuales, apoyándolos financieramente con el convencimiento de que así evitarían los problemas de imagen.

Ese apoyo implícito disparó las alarmas de que los riesgos inherentes a los activos titularizados y las posiciones fuera de balance estaban todavía en cabeza de la organización y no habían sido transferidos completamente, exponiéndolos a un riesgo reputacional.

EL CBSB plantea un manejo más exhaustivo de este riesgo. Para ello sugiere que las potenciales fuentes de exposición se consideren en los modelos de capital económico y planes de contingencia, haciendo especial énfasis en los efectos que puede tener este riesgo en la posición global de liquidez.

Para ello, las entidades deben desarrollar metodologías de medición que permitan calcular los efectos del riesgo reputacional y su interrelación con otros tipos de riesgos financieros.

Administración del riesgo de liquidez

La parálisis del mercado financiero en agosto de 2007 fue un claro ejemplo de qué tan rápido puede evaporarse la liquidez y qué tan lenta puede ser la recuperación en momentos de estrés. La crisis puso en evidencia la baja capacidad de maniobra en escenarios de estrés. Por esta razón, el Comité insiste en la adopción de las mejores prácticas para la administración de

este riesgo¹⁰. La tolerancia al riesgo de liquidez debe ser comunicada a toda la organización y debe estar reflejada en sus estrategias de negocio, incluyendo en las metodologías de valoración, en la medición de rendimiento y en el proceso de aprobación de productos.

Metodologías de valoración

Las características de productos estructurados complejos hicieron de la valoración de inversiones una tarea titánica. La ausencia de precios de mercado obligó a valorarlos con base en modelos proxy o dictámenes de expertos basados en supuestos y parámetros sujetos a grandes errores de estimación.

El CBSB propone que la Junta Directiva juegue un papel preponderante en las decisiones que se tomen respecto a la valoración de activos. Los órganos de auditoría interna deben aplicar controles constantes sobre las metodologías empleadas y, en caso de que se incurra en posiciones de alto riesgo para las entidades, estar en capacidad de valorar los productos utilizando métodos alternativos cuando los insumos y enfoques primarios hayan sido deficientes y poco confiables.

Comentarios finales

Las lecciones dejadas por la crisis financiera están empezando a reflejarse en iniciativas regulatorias tanto en el ámbito nacional como en los acuerdos internacionales de capital bancario.

Las primeras están enfocadas al aumento del capital mínimo para hacerle frente a la situación de estrés y a reducir el nivel de apalancamiento de la banca, como en el caso suizo. Sin duda, estas medidas contribuirán a mejorar la solidez del sistema financiero, pero abren un debate sobre el trato diferencial y su impacto en la

¹⁰ Previo a la publicación del documento de mejoras a Basilea II, el CBSB había publicado durante el 2008 dos documentos sobre mejores prácticas en la administración de riesgo de liquidez.

competencia a nivel internacional en el marco del acuerdo de Basilea.

Las modificaciones propuestas al Acuerdo de Basilea tienen como fin corregir las principales fallas detectadas en la evaluación de riesgos y constitución de capital en los procesos de titularización. La mayor exigencia de capital para instrumentos complejos y fuera de balance, la menor dependencia “ciega” en las

calificaciones externas, sistemas de supervisión que privilegian el papel de los órganos internos como las juntas directivas, junto con un mayor grado de transparencia en la revelación de la información (*disclosure*), prometen mejorar el entorno regulatorio en el que se desarrolla la actividad financiera internacional. Ojalá ayuden a corregir las graves fallas que dejó al descubierto la actual crisis financiera.