

## **DESAFÍOS PARA RÉGIMEN DE SOLVENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL EN EL MARCO DE LA LEY DE SERVICIOS FINANCIEROS**

La actividad primordial que realizan las entidades de intermediación financiera consiste en la captación de recursos del público, en forma de depósitos, y su colocación en forma de cartera de créditos. Esta actividad comercial condiciona la estructura financiera de estas entidades, de manera tal que el aporte de sus propietarios suele ser inferior al 10% de los activos y contingentes totales (sin ponderar). Bajo estas características de financiamiento, el riesgo del negocio recae principalmente en los depositantes, los cuales tendrían mucho que perder si no existiese una adecuada gestión de riesgos por parte de las entidades financieras y una adecuada regulación y supervisión.

Una de las herramientas que tradicionalmente han usado los supervisores financieros es la de establecer límites al ratio de capitalización<sup>1</sup> de las entidades. Dicho ratio, que es considerado como el principal indicador de solvencia de las instituciones de intermediación financiera, se calcula dividiendo el capital regulatorio (patrimonio neto) por los activos y contingentes ponderados en función del riesgo. El Comité de Basilea, en el documento “International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards<sup>2</sup> (1988)”, sugirió una forma estándar para el cálculo del capital regulatorio y los activos y contingentes ponderados por riesgo, y estableció un valor mínimo para el ratio de capitalización en los países del G-10, que fue de 8%. Este límite restringe la excesiva atomización de los recursos de los propietarios en la estructura financiera de las entidades, evitando que los incentivos para asumir riesgos (su “apetito por el riesgo”<sup>3</sup>) generen pérdidas a las entidades financieras y pongan en peligro los depósitos, con graves consecuencias en la estabilidad financiera y económica de los países.

La Ley N°1488 fue el marco básico que permitió regular al Sistema de Intermediación financiera nacional por más de 20 años con base en las recomendaciones del Comité de Basilea, contenidas en el documento conocido como Basilea I, citado en el párrafo anterior. El ratio de capitalización mínimo exigido fue del 10%, es decir 2% por encima del recomendado en Basilea I, por considerarse que Bolivia, al ser un país en vías de desarrollo y tener un mayor riesgo país que el de los pertenecientes al G-10, debiera ser más exigente en lo relacionado con el nivel de solvencia, precautelando de forma prudente la estabilidad de su sistema financiero. La exigencia de capital en este marco legal, al igual que en Basilea I, consideró solo el riesgo de crédito, no así los riesgos de mercado y operacional, lo cual fue una limitante y una tarea pendiente para los supervisores de todo el mundo.

En el documento “Convergencia Internacional de medidas y normas de capital (2006)”<sup>4</sup>, se incorporó cambios en la forma de cálculo del capital regulatorio, pero el requerimiento mínimo para el ratio de capitalización permaneció inmutable, es decir igual a 8%. Entre los cambios fundamentales que incorporó

<sup>1</sup> Conocido en nuestra legislación como el Coeficiente de Adecuación del Capital.

<sup>2</sup> Documento que es comúnmente conocido como Basilea I.

<sup>3</sup> El apetito por el riesgo es el nivel de riesgo que la entidad financiera quiere aceptar.

<sup>4</sup> Documento que es comúnmente conocido como Basilea II.

este documento, se encuentra la consideración de tres riesgos en el cálculo de los activos y contingentes ponderados por riesgo: 1) el riesgo de crédito, 2) el riesgo de mercado<sup>5</sup> y 3) el riesgo operacional. Asimismo, se adicionó un tipo de capital (denominado Tier 3) al cálculo del capital regulatorio, que anteriormente consideraba solo los niveles 1 y 2 de capital (Tier 1 y Tier 2, o capital primario y secundario, de acuerdo con la Ley N°1488). Asimismo, se hizo énfasis en la necesidad de que la gestión de riesgos de las entidades, así como el requerimiento mínimo de capital, considere la estimación del “capital económico”, en lugar de simplemente el “capital contable”. Dicho capital implica la estimación de las funciones probabilísticas de pérdida y la parametrización de los coeficientes de los factores subyacentes de los riesgos asumidos.

A pesar de lo sólido y suficiente que pudieron mostrar ser las directrices adoptadas en Basilea II, la Crisis Financiera Internacional (2008) develó la necesidad de fortalecer el marco regulatorio vigente, particularmente en lo relacionado con la calidad y la cantidad de capital regulatorio requerido. Asimismo, se puso de relieve la importancia de hacer al sistema financiero más resistente al comportamiento cíclico de las variables económico-financieras, considerándose que las acciones adoptadas por los reguladores y bancos centrales deberían incluir, además de los aspectos microprudenciales tradicionales, consideraciones de orden macroprudencial. Por otra parte, se evidenció que la estructura de capital vigente era muy compleja, pues, además de incluir los tres niveles de capital señalados, éstos se subdividían en varias categorías, en función de su calidad<sup>6</sup>, lo cual hacía confusa la evaluación de la solvencia de las entidades. En cuanto a los modelos usados para estimar las funciones de pérdida, se observó que muchos de ellos podían incluir supuestos que los hacían vulnerables a inexactitudes y, por tanto, a subestimar los riesgos incurridos.

Como respuesta a la necesidad de complementar los avances que Basilea II ya incorporaba, el Comité de Basilea publicó el documento “Marco Regulatorio global para reforzar los bancos y sistemas bancarios”<sup>7</sup>, que adoptó una serie de cambios en el régimen de solvencia, los cuales se espera llenen el vacío existente. Para mejorar la cantidad de capital requerido, se eliminó el Tier 3, de tal forma que la totalidad de capital regulatorio requerido tendría que estar conformado solo por el Tier 1 y el Tier 2. También se requirió la constitución de un colchón de capital de 2.5% de los activos y contingentes ponderados por riesgo, denominado Colchón de Conservación del Capital, cuya finalidad es la de evitar que las entidades tengan un ratio de capitalización justo por encima del mínimo requerido, haciéndolas altamente sensibles a shocks financieros, así como impedir que distribuyan utilidades en épocas de stress. Para mejorar la calidad del capital, se incrementó el límite mínimo para el capital ordinario Tier 1, de 2% (en Basilea II) a 4.5%. En consideración de la naturaleza procíclica del sistema financiero, se creó el requerimiento de un Colchón Anticíclico, el cual podría fluctuar entre el 0 y 2.5% de los activos ponderados por riesgo<sup>9</sup>. En línea con el objetivo de incrementar la calidad de capital regulatorio requerido, los dos colchones de capital señalados tienen que ser constituidos con capital ordinario Tier 1. Para reducir el riesgo de errores de estimación de los modelos, Basilea III estableció un límite mínimo para el ratio capital ordinario Tier 1 respecto de los activos y contingentes sin ponderar, denominado ratio de apalancamiento.

Si bien los países que no son miembros del Comité de Basilea no tienen la obligatoriedad de adoptar sus recomendaciones, muchos de ellos ya lo están haciendo, en mayor o menor grado, considerando las

<sup>5</sup> Incluido antes del año 2006, en el marco de lo señalado en el documento “Amendment to the Capital Accord to incorporate market risks (1996), conocido también como Basilea 1 ½ .

<sup>6</sup> Así por ejemplo, el Tier 1 se componía de los niveles Core, Non Innovative, Innovative y sus ajustes; el Tier 2 se componía del Upper Tier 2 y del Lower Tier 2, además de sus ajustes; El Tier 3 se componía del Upper Tier 3 y del Lower Tier 3.

<sup>7</sup> Documento que es comúnmente conocido como Basilea III.

<sup>8</sup> Este capital estaba compuesto fundamentalmente de deuda subordinada con plazo residual de entre 2 y 5 años.

<sup>9</sup> En épocas de un elevado crecimiento del crédito, dado que el riesgo de “sobrecalentar” la economía se intensifica, el requerimiento del Colchón Anticíclico se incrementa, pero en épocas de bajo crecimiento de la cartera, fenómeno usualmente relacionado con la fase descendente del ciclo económico-financiero, el requerimiento se reduce.

<sup>10</sup> Existe además un colchón adicional de capital para las entidades de importancia sistémica mundiales (Systemically Important Financial Institution -SIFIS), el cual puede alcanzar incluso al 3.5% de los activos y contingentes ponderados por riesgo, constituido igualmente, por capital ordinario Tier 1.

particularidades de sus sistemas financieros individuales. En el caso de Perú, por ejemplo, el requerimiento de mínimo de capital es 10% de los activos y contingentes ponderados por riesgo e incluye los riesgos de crédito, mercado y operacional. Adicionalmente, se solicita la constitución de 5 colchones de capital o buffers: 1) por el ciclo económico<sup>11</sup>, 2) por concentración, 3) por riesgo sistémico, 4) por tasas de interés<sup>12</sup> y 5) por propensión al riesgo.

En Bolivia, la reforma que la Ley N°393 de Servicios Financieros (LSF) impone para el marco de solvencia de las entidades financieras, incluye varios aspectos considerados en los documentos de Basilea II y III. Primero, conceptualiza a los activos y contingentes ponderados por riesgo como aquellos que incluyen el riesgo de crédito, mercado y operativo (Art. 415). Se mantienen tanto el capital primario como el secundario, correspondientes al Tier 1 y Tier 2, siendo innecesarias consideraciones relacionadas con el Tier 3, puesto que esta figura de capital no existió en nuestro país. La citada ley incrementa la calidad del capital regulatorio, puesto que establece un nivel mínimo del 7% de los activos ponderados por riesgo para el capital primario (correspondiente al límite de 4.5% de los activos ponderados por riesgo para el capital ordinario Tier 1, de Basilea III). También se incluyen consideraciones del tipo macroprudencial, ya que se incorpora un requerimiento de Capital Primario Anticíclico de hasta 2% de los activos y contingentes ponderados por riesgo, que permitiría a las entidades “absorber pérdidas y enfrentar situaciones de tensión en periodos de bajo o negativo desempeño de la economía” (Art. 423). Adicionalmente, faculta a ASFI para requerir un mayor Coeficiente de Adecuación del Capital, bajo la forma de un Capital Adicional, de hasta 2% de los activos y contingentes ponderados por riesgo, adicional al valor del Coeficiente de Adecuación del Capital de la entidad al momento de aplicarse la medida (Art. 422).

Los requerimientos señalados en el párrafo anterior constituyen un desafío para las entidades de intermediación financiera, considerando su rol de contribuir al logro de los objetivos relacionados con la Función Social de los Servicios financieros (Art. 4 de la LSF). Al 31 de julio de 2014, el ratio de solvencia de las entidades de intermediación financiera fue de 13.7%, existiendo un buffer de 3.7%, que deberá sostenerse e incluso ampliarse en el caso de varias entidades financieras, considerando que varios elementos presionarán su valor a la baja, entre los cuales se encuentran: 1) el incremento de los activos ponderados por riesgo para considerar, además del riesgo de crédito, los riesgos de mercado y operacional, 2) el requerimiento de capital primario anticíclico y 3) el requerimiento de capital adicional.

Es importante, por tanto, un mayor fortalecimiento del nivel de solvencia de las entidades financieras medido a través del coeficiente de adecuación patrimonial, de forma tal que no se perjudique la expansión de la cartera bruta y, particularmente, de la cartera destinada al sector productivo. Durante los últimos 5 años<sup>13</sup> la tasa de crecimiento promedio anual de la cartera bruta fue de 20.6% y la de la cartera del sector productivo 19.0%, la cual tiene una participación del 28.4% en la cartera bruta total a julio de 2014. El sector productivo con mayor participación es el de la industria manufacturera, que concentra, a julio de 2014, el 51.79% de la cartera destinada al sector productivo y tuvo una tasa de crecimiento anual promedio de 16.4% durante los últimos 5 años. El sector de la construcción participa, a julio de 2014, con el 23.1% de la cartera destinada al sector productivo y tuvo un crecimiento promedio anual de 20.4% durante los últimos 5 años. El tercer sector productivo más importante en cuanto a su participación en la cartera de créditos es el agropecuario, que concentra, a julio de 2014, el 21.4% de la cartera destinada al sector productivo y tuvo un crecimiento promedio anual de 27.8% durante los últimos 5 años y de 30.25% durante el periodo julio 2013 – julio 2014.

<sup>11</sup> Asimismo, se tiene una exigencia de provisiones llamadas “procíclicas” que fortalecen la cobertura de las pérdidas esperadas, similares a las provisiones cíclicas nacionales.

<sup>12</sup> Este requerimiento está relacionado con los items del banking book, a diferencia del requerimiento de capital por el riesgo de mercado, que forma parte del cálculo del ratio de capitalización, el cual está ligado a los componentes del trading book.

<sup>13</sup> Todas las cifras correspondientes a las tasas de crecimiento para los últimos 5 años, consideran el periodo julio 2009 - julio 2014.

Existen razones, no obstante, para ver con optimismo el panorama futuro del sistema financiero y de sus indicadores de solvencia. Durante los últimos 5 años, el patrimonio neto del conjunto de entidades que conforman el sistema de intermediación financiera se incrementó en 86.2% y su patrimonio contable en 96.4%, lo cual pone de relieve la voluntad de los accionistas de las entidades de contribuir al crecimiento de la cartera de créditos y, mediante este, al logro de los objetivos que la Ley N°393 impone a las entidades financieras. Asimismo, el crecimiento patrimonial observado, muestra la confianza que se tiene en el éxito de las políticas públicas destinadas a fortalecer y ampliar la cobertura y el acceso a los servicios financieros de todos los bolivianos y bolivianas.