



COMISIÓN
PARA EL MERCADO
FINANCIERO

INFORME NORMATIVO

RELACIÓN ENTRE EL CAPITAL BÁSICO Y LOS ACTIVOS TOTALES

Abril 2020

www.cmfchile.cl



RELACIÓN ENTRE EL CAPITAL BÁSICO Y LOS ACTIVOS TOTALES

Comisión para el Mercado Financiero^{1/}
Abril de 2020

^{1/} Documento preparado por Claudia Alarcón y Alvaro Yáñez.

Contenido

I.	INTRODUCCIÓN	4
II.	OBJETIVO DE LA PROPUESTA NORMATIVA.....	5
III.	DIAGNÓSTICO	6
IV.	ESTUDIOS, PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES.....	11
V.	PROPUESTA NORMATIVA.....	15
VI.	ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO.....	17
	REFERENCIAS.....	20
	ANEXOS	21

I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la tradición regulatoria americana, los límites de apalancamiento de los bancos se establecían sobre la base de relaciones entre la deuda y el patrimonio. Al respecto, en el caso de Chile, la Ley de Bancos del año 1960^{2/} señalaba que los “depósitos y obligaciones para con terceros no podrían exceder de veinte veces su capital pagado y reservas”. Dicho límite se mantuvo vigente en Chile hasta la reforma a la LGB el año 1997.

Siguiendo orientaciones regulatorias europeas^{3/}, la Ley General de Bancos de Chile introdujo en el año 1997 límites al crecimiento de los bancos basados en la relación entre los activos y el patrimonio. El cuerpo legal consignó que el patrimonio efectivo^{4/} no podía ser inferior al 8% de los activos ponderados por riesgo^{5/}.

Por otra parte, inspirados en la regulación *Prompt Corrective Action* de Estados Unidos, el legislador local estimó pertinente evitar que un banco pudiera apalancarse excesivamente (en el extremo hasta el infinito) manteniendo activos de bajo o nulo riesgo. Para el efecto, la ley estableció un límite objetivo (complementario) sobre el capital básico: el capital básico no podría ser inferior al 3% de los activos totales, lo que equivale a que los activos de las instituciones bancarias, sin ponderación alguna, no podrían exceder de 33,33 veces su capital básico.

Respecto a la materia, Morand (1997) señaló que “el cambio de estos parámetros obligó a modificar todas las señales de peligro que la ley anterior había establecido para casos de insuficiencia de capital o de posible insolvencia. El cambio consistió consecuentemente, en establecer relaciones de patrimonio a activos ponderados o de capital básico a activos, donde el texto sustituido efectuaba proporciones de pasivo a capital y reservas”.

La regulación local de apalancamiento se adelantó más de una década a la impulsada por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (Anexo 1). Según dicha entidad, el origen y la intensidad de la crisis suprime (2008), se relacionó directamente con el excesivo nivel de apalancamiento observado en banca internacional. En atención a ello, el Comité introdujo un límite para la relación entre el capital y los activos (BCBS 2010). La medida busca complementar los requerimientos de capital basados en riesgo y facilitar la comparabilidad entre los datos de distintas jurisdicciones.

El objetivo de este documento es evaluar perfeccionamientos en la regulación local de apalancamiento, a la luz de las orientaciones internacionales en el marco del proceso de implementación de la nueva Ley General de Bancos.

En términos generales, el perfeccionamiento adecua la exigencia prudencial a los otros cambios en curso requeridos para la implementación de Basilea III en Chile. La norma introduce perfeccionamientos tanto en la medición del capital básico (numerador) como de los activos totales del banco (denominador). En el numerador se hacen deducciones de partidas que no cuentan con la capacidad efectiva de absorber pérdidas no esperadas (en línea con el Capítulo 21-1). Para el denominador se considera un espectro más amplio de exposiciones, dándoles un tratamiento consistente con lo dispuesto en el Capítulo 21-6 (sobre la determinación de los activos ponderados por riesgo de crédito).

^{2/} Por Decreto con Fuerza de Ley N°252 del Ministerio de Hacienda de 30 de marzo de 1960, publicado en el Diario Oficial N°24.611, de 4 de abril de 1960, fija el texto de la Ley General de Bancos.

^{3/} Respuesta a la creciente influencia del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (creado en el año 1975).

^{4/} Capital y reserva tradicional, llamado capital básico, más bonos subordinados que no excedan de un 50% de ese capital básico, más provisiones no asignadas específicamente a un riesgo determinado.

^{5/} La modificación del año 1997 solo consideró cargos de capital por riesgo de crédito.

Finalmente, la norma genera las instrucciones necesarias para fiscalizar eventuales exigencias adicionales para bancos de importancia sistémica, conforme a las disposiciones del artículo 66 quáter de la LGB.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

El artículo 66 de la LGB establece que el capital básico no podrá ser inferior al 3% de los activos totales, netos de provisiones exigidas. El mismo cuerpo legal y el artículo 5 de su ley orgánica (DL N°3.538) otorgan a la Comisión para el Mercado Financiero facultades para establecer las instrucciones que permiten la aplicación de las normas.

Si bien en Chile el índice de apalancamiento fue introducido en la regulación bancaria durante la reforma legal de 1997, la última modificación de la LGB (2019) obliga a revisar las instrucciones específicas y a considerar perfeccionamientos derivados de las mejores prácticas internacionales.

Según el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, las disposiciones asociadas al índice de apalancamiento permiten restringir el endeudamiento, complementando los requisitos de capital basados en riesgo; proporcionando protección adicional contra el riesgo de modelo, limitando el arbitraje regulatorio y facilitando la comparabilidad entre bancos (tabla 1). Las orientaciones de dicho Comité apuntan a que el límite de apalancamiento, actuando juntamente con los límites basados en riesgo, aumentan la resiliencia del sistema financiero.

Tabla 1: Objetivos índice de apalancamiento en el marco de Basilea III

Objetivo	Alcance
Limitar el riesgo de modelo y medición	Según los estándares de capital basados en el riesgo, se pueden usar modelos de riesgo de agencias de calificación crediticia externas o de bancos para determinar los cargos de capital. Aunque el uso de estos modelos está sujeto a validación de supervisión y a la satisfacción de estándares específicos de gestión de riesgos, aún pueden estar sujetos a varios tipos de riesgos de modelo y errores de medición. Como resultado, los bancos pueden tener exposiciones para las cuales los cargos de capital sensibles al riesgo resultan ser demasiado bajos una vez que las condiciones del mercado o del crédito comienzan a deteriorarse, dejándolos con capital insuficiente para absorber las pérdidas que surgen de ellos. Obligar a los bancos a mantener una proporción fija de capital contra sus exposiciones pone un piso bajo los requisitos basados en riesgo (o actúa como una medida de “respaldo”).
Limitar el arbitraje regulatorio	La introducción de un índice de apalancamiento no sensible al riesgo como medida complementaria a los requisitos de capital basados en riesgo también puede limitar el arbitraje regulatorio. Los bancos pueden tener incentivos para arbitrar requisitos sensibles al riesgo o índices de apalancamiento no sensibles al riesgo. Sin embargo, en la práctica, cuando las medidas se aplican juntas, tendrían que arbitrar ambas medidas para reducir sus requisitos de capital.
Simplicidad y Comparabilidad	El índice de apalancamiento también pretende ser simple de calcular, transparente para generar disciplina de mercado y coherente internacionalmente entre bancos y jurisdicciones, para permitir comparaciones significativas.

Fuente: FSI Connect.

III. DIAGNÓSTICO

A. Índice de apalancamiento en Chile

El artículo 66 de la LGB establece que el capital básico no podrá ser inferior al 3% de los activos totales, netos de provisiones exigidas. El mismo cuerpo legal subraya la importancia de dicho límite al asociar a su incumplimiento múltiples efectos, en términos de clasificación de solvencia de la entidad, aplicación de restricciones para el reparto de dividendos y constitución de filiales, aplicabilidad de sanciones y planes para reencuadrar la actividad dentro del límite prudencial (tabla 2). El mismo artículo consigna la facultad de la CMF para establecer instrucciones y ajustes respecto a dichos agregados. Dicha regulación se encuentra contenida en la Recopilación Actualizada de Normas, el Compendio de Normas Contables y el Manual de Sistemas de Información de Bancos.

Tabla 2: Regulación local asociada al índice de apalancamiento

Tipo	Cuerpo Regulatorio	Sección	Materia	
Leyes	Ley General de Bancos	Título VII: Relación entre Activos y Patrimonio de las Empresas Bancarias	Artículo 66	Definición general del límite.
			Artículo 68	Plazo máximo para reencuadrarse dentro del límite, y posibilidad de aplicar sanciones a la entidad infractora.
		Título IV: Capital, Reservas y Dividendos de los Bancos	Artículo 56	Restricciones al reparto de dividendos por incumplimiento del límite.
		Título V: Clasificación de Gestión y Solvencia	Artículo 61	Efecto sobre la clasificación de solvencia.
		Título IX: Sociedades Filiales en el país	Artículo 72	Restringe la posibilidad de constituir sociedades filiales para entidades que incumplan con el límite.
		Título X: Operaciones en el Exterior	Artículo 77	Condiciones para la autorización de sucursales u oficinas en el exterior.
		TÍTULO XIV: Medidas para la Regularización Temprana	Artículo 112	Incumplimiento como gatillo para activación de medidas de regularización temprana (plan de regularización aprobado por el directorio).
		TÍTULO XV: Liquidación forzosa	Artículo 130	Incumplimiento como presunción para activación de la liquidación forzosa.
DL N°3.538 que crea la CMF	TÍTULO I: Objetivo y funciones de la Comisión para el Mercado Financiero	Artículo 5	Faculta a la Comisión para interpretar administrativamente las leyes, reglamentos y demás normas que rigen a las actividades fiscalizadas, y para fijar normas, impartir instrucciones y dictar órdenes para su aplicación y cumplimiento.	
		Título III: Apremios y sanciones	Artículo 36	Aplicabilidad de sanciones (censura, multa o revocación) por incumplimientos.
Instrucciones (CMF)	Recopilación Actualizada de Normas	Capítulo 12-1: Patrimonio para efectos legales y reglamentarios	Título I, número 2	Definición general de capital básico.
			Título II, número 1	Definición de Activos Totales Consolidados.
			Título II, número 3	Definición de equivalentes de crédito de los instrumentos derivados.
	Compendio de Normas Contables	Capítulo B-3: Créditos Contingentes	Numerales 1 al 3	Definición exposiciones de los créditos contingentes.
Manual de Sistemas de Información de Bancos	Sistema Contable	Archivo C04	Información y cálculo detallado de la relación entre activo total y capital básico.	

Fuente: CMF

B. Medición del índice de apalancamiento en Chile

Límite de apalancamiento

Conforme a las convenciones establecidas en la tabla 3 se establecen las ecuaciones que definen las medidas que definen el Ratio de Apalancamiento (RA):

- (a) $RA = CB / ATC$ Índice de apalancamiento (forma general)
- (b) $ATC = AC + ECD + ECC$ Activo Total Consolidado
- (c) $RA > 3\%$ Límite del índice de apalancamiento

Tabla 3: Convenciones usadas en la medición índice de apalancamiento en Chile

Indicador	Símbolo	Definición
Ratio de Apalancamiento	RA	Relación entre capital básico y activos totales consolidados.
Capital Básico	CB	También identificado como patrimonio atribuible a tenedores patrimoniales, corresponde al capital pagado (acciones ordinarias suscritas y pagadas) más las reservas.
Activo Total Consolidado	ATC	Corresponde a la suma de activo consolidado, equivalentes de crédito de instrumentos derivados y equivalentes de crédito exposiciones contingentes, netos de las provisiones exigidas.
Activo Consolidado	AC	Corresponde a la suma de los activos de la entidad consolidada incluyendo inversiones minoritarias (a) y el <i>goodwill</i> total (b), netos de provisiones exigidas.
Equivalentes de Crédito de Instrumentos Derivados	ECD	Suma de los equivalentes de crédito de los instrumentos derivados, de los que se deducen los activos correspondientes a estos instrumentos.
Equivalentes de Crédito Exposiciones Contingentes	ECC	Suma de montos correspondientes a las exposiciones de los créditos contingentes, menos los importes de las provisiones constituidas sobre esas operaciones.

(a) Las inversiones minoritarias en sociedades apoyo al giro corresponden a los saldos del activo consolidado de inversiones en sociedades de apoyo al giro que no participan en la consolidación. Por su parte, las inversiones minoritarias en otras sociedades corresponden a los saldos del activo consolidado de inversiones en las sociedades distintas de apoyo al giro que no participan en la consolidación. (b) El *goodwill* es un activo intangible no amortizable, correspondiente a sobreprecios pagados.

Fuente: CMF

Equivalentes de Crédito de Instrumentos Derivados

Según el número 3 del Capítulo 12-1^{6/} el “equivalente de crédito” corresponde al “valor razonable del instrumento” derivado, más un “monto adicional” que se obtiene aplicando sobre el monto nocional un factor de conversión que depende del subyacente y del plazo de vencimiento residual del derivado. Para el efecto:

^{6/} El Capítulo 21-1, publicado en consulta el XXX, actualiza estas disposiciones normativas.

- En caso de derivados celebrados bajo el amparo de un contrato marco de compensación bilateral o mediante una Entidad de Contraparte Central, las instrucciones contemplan la consideración del efecto mitigador del riesgo de contraparte atribuible a la compensación.
- Se contempla la posibilidad de deducir del equivalente de crédito, el valor razonable de las garantías admisibles asociadas a depósitos en efectivo y títulos de deuda del Estado chileno o del Banco Central de Chile, o de deuda soberana extranjera clasificadas en la más alta categoría por una empresa calificadora internacional.

Equivalentes de Crédito de Exposiciones Contingentes

Según el Capítulo B3 del CNC los créditos contingentes corresponden a compromisos en que el banco asume un riesgo de crédito al obligarse ante terceros, frente a la ocurrencia de un hecho futuro, a efectuar un pago o desembolso que deberá ser recuperado de sus clientes. Ejemplos de tales créditos son las cartas de crédito del exterior confirmadas, las boletas de garantía y las líneas de crédito de libre disposición otorgadas.

Según la normativa de la CMF (número 3 del Capítulo B3 del CNC), el monto de la exposición al riesgo de crédito para tales operaciones corresponde a un porcentaje establecido de los montos de crédito. Dicho porcentaje varía entre 15% y 100% dependiendo del “tipo de crédito contingente” y del “estado de los créditos”. En efecto:

- En el caso de créditos asociados a estudios superiores (Ley N° 20.027), la norma define un factor de conversión de 15%. En el otro extremo, para los avales y fianzas otorgados, se contempla un factor de conversión de 100%.
- Cuando se trata de operaciones asociadas clientes con créditos en incumplimiento dicha exposición será siempre equivalente al 100% de sus créditos contingentes.

Divulgaciones asociadas a exigencias de capital

El grueso de las divulgaciones asociadas al coeficiente de apalancamiento es efectuado la Comisión, tanto a través de su sitio web institucional como a través del Diario Oficial (tabla 4). Las entidades financieras solo tienen la obligación explícita de revelar su cumplimiento en una de las notas de los Estados Financieros Anuales.

Tabla 4: Divulgación del coeficiente de apalancamiento en Chile

Reporte	Instrucciones	Requerimiento	Formato	Periodicidad	Medio
Nota 35 de los Estados Financieros anuales	Capítulo C-1 CNC / Anexo 5	Divulgación exigida a institución financiera	Definido por CMF	Anual	Periódico de circulación nacional o sitio web de cada institución financiera
Adecuación Consolidada de Capital	Archivo C04, MSI Bancos	Divulgación facultativa de la CMF	Formato definido por CMF	Mensual	Sitio Web CMF
Colocaciones y demás activos de las instituciones fiscalizadas, su clasificación y evaluación conforme a su grado de recuperabilidad	Artículo 14 de la LGB	Divulgación exigida por ley a la CMF	Formato definido por CMF	Al menos cuatro veces al año	Diario Oficial

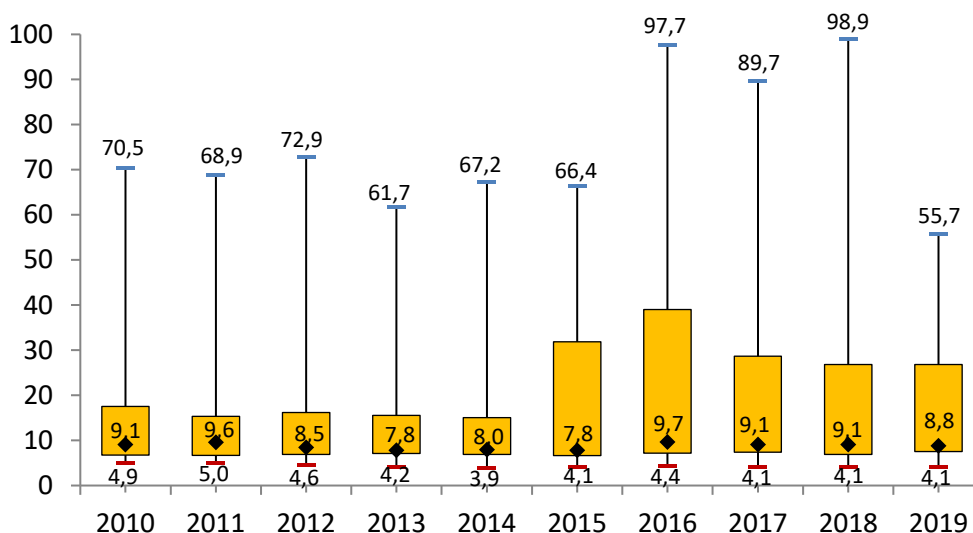
Fuente: CMF.

Al respecto destaca que, en relación con los Estados Financieros Intermedios de frecuencia trimestral (Capítulo C-2 del CNF) y los Estados de Situación mensuales (Capítulo C-3 del CNC), no existen exigencias de revelación sobre la adecuación de capital. No obstante, el artículo 14 de la LGB entrega a la CMF la facultad de imponer a las instituciones mediante norma de carácter general la obligación de entregar al público informaciones permanentes u ocasionales sobre la materia.

C. Evolución del índice de apalancamiento en Chile

Durante el periodo de análisis (2010-2019) el índice de apalancamiento mediano ha estado significativamente por encima del límite inferior exigido en la regulación (gráfico 1). En efecto, los valores medianos han estado entre 4,8 y 6,7 puntos porcentuales por arriba del mínimo exigido. De hecho, los valores mínimos observados siempre han estado significativamente por sobre el 3% exigido.

Gráfico 1: Evolución índice de apalancamiento en Chile (capital básico sobre activos totales consolidados, porcentaje)



Los marcadores rojos y azules indican el mínimo y el máximo de la distribución, respectivamente. Los percentiles 25 y 75 corresponden a los extremos de la caja, y la mediana se indica mediante un marcador negro. Los valores están referidos a octubre de cada año, a excepción del último periodo, que está referido a junio.

Fuente: CMF. Datos a octubre de cada año.

D. Índice de apalancamiento en el marco de la nueva LGB

Sobre el límite aplicable

La nueva LGB^{7/} incluye un coeficiente de apalancamiento de 3%, introducido en la modificación de diciembre de 1997 y definido como la relación entre el capital básico (CET1) y los activos totales del banco. El cuerpo legal no innova sobre el requerimiento general vigente, pero sí permite exigir un mayor requerimiento de apalancamiento (hasta 5%) para los bancos de importancia sistémica, en línea con las orientaciones de Basilea III.

^{7/} DFL 3 que fija texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos y de otros cuerpos legales que se indican, cuya última versión data de 12 de enero de 2019.

Sobre el capital básico

Según las directrices del Comité de Basilea, al capital debe aplicarse un conjunto de deducciones, que corresponden a partidas que no cuentan con la capacidad efectiva de absorber pérdidas no esperadas, tales como el *goodwill*, otros activos intangibles y los activos netos por impuestos diferidos. La LGB faculta al regulador a hacer estos ajustes por la vía normativa. En el Informe Normativo que acompaña la norma del cálculo del capital regulatorio, se presenta el detalle de las deducciones que será necesario efectuar a fin de adecuar el capital básico a las definiciones de Basilea III.

En otro alcance, la medida del capital de Basilea III corresponde al capital de Nivel 1 —que comprende instrumentos de capital ordinario de Nivel 1 más los instrumentos de capital adicional de Nivel 1. Este último componente no está incluido en la definición de capital básico del artículo 66 de la LGB. Con ello, la norma local presenta una definición más conservadora que la de Basilea.

Sobre los activos totales

Respecto de los activos totales (denominador del índice de apalancamiento), CSBB (2017) plantea que, en aras de la coherencia, cualquier partida deducida del capital de Nivel 1 en virtud del marco de Basilea III, así como otros ajustes reguladores no relacionados con pasivos, pueden deducirse del denominador del coeficiente de apalancamiento. Al respecto, destaca el carácter facultativo de este ajuste, y que su consideración evita “penalizar dos veces” la mantención de activos con escasa capacidad de absorción de pérdidas.

Sobre las exposiciones por transacciones de valores

La regulación local vigente no contempla la posibilidad de netear posiciones activas y pasivas asociadas a tales operaciones, como sugieren las orientaciones internacionales.

Brechas de divulgación y cumplimiento

Las instituciones financieras no tienen la obligación de revelar con una frecuencia mínima trimestral el cumplimiento de las exigencias de adecuación de capital, tal como lo contemplan las orientaciones internacionales. No obstante, en subsidio actúan los reportes regulatorios divulgados por la CMF, con mayor frecuencia (mensualmente).

El formato estandarizado usado en Chile para la revelación anual en notas de los Estados Financieros no tiene el nivel de desagregación ni incluye una relación razonada de los factores que explican las variaciones entre periodos, como lo sugiere Comité de Basilea (*“Revisions to leverage ratio disclosure requirements”*). El reporte divulgado por el fiscalizador, si bien cumple con exigencias generales de desagregación, no permite explicar las variaciones entre periodos al ser de corte transversal (alejándose con ello del formato sugerido en el Acuerdo de Capital).

El esquema actual de revelación de la información de adecuación de capital del país no se vincula estrechamente con los estados financieros. Con ello, la visión integrada sugerida por las orientaciones internacionales se ve afectada. Estas materias serán revisadas en el capítulo normativo sobre Pilar 3.

IV. ESTUDIOS, PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

A. Índice de apalancamiento en Basilea III

Definición

El índice de apalancamiento (RA) es definido por Basilea como la razón entre la “medida de capital” y la “medida de la exposición”, expresado en porcentaje. Este RA establece que el capital de un banco debe ser, en todo momento, al menos un 3% de las exposiciones dentro y fuera de balance del banco.

$$\text{Ratio de Apalancamiento} = \frac{\text{Medida del capital}}{\text{Medida de la exposición}} \quad (e)$$

El ámbito de aplicación para el RA (BCBS 2014) indica que debe calcularse sobre base consolidada, para los bancos internacionalmente activos, para evitar el doble apalancamiento en aquellos bancos con filiales. Deberá abarcar los *holdings* financieros que sean matrices de grupos bancarios^{8/}. La consolidación para efectos del RA se refiere a aquella del ámbito regulador, por lo tanto, se establece que cuando un banco, financiera, aseguradora o entidad comercial esté excluida del ámbito de consolidación del regulador, solo se incluirá la inversión en capital de dichas instituciones en la medida de exposición, aunque podría excluirse si se deducen del capital de nivel 1 (BCBS, 2006). Ambas medidas se deben calcular al final de cada trimestre.

Medida de Capital

La medida de capital está compuesta por los instrumentos de capital ordinario de nivel 1 (CET1, por sus siglas en inglés) más instrumentos que componen el capital adicional de nivel 1 (AT1, por sus siglas en inglés), que corresponde a la definición de capital utilizada en el marco que pondera por riesgo^{9/} (tabla 5).

Adicionalmente, las reformas post crisis al marco de Basilea III (BCBS 2017) establecieron para aquellas instituciones global y sistémicamente importantes un colchón de apalancamiento adicional, consistente en el 50% de los requerimientos de mayor absorción de pérdidas ponderados por riesgo (colchón de capital basado en riesgo), requerimiento que entrará en vigencia el 1 de enero de 2022 y deberá ser revisado anualmente para reflejar la actualización del listado de G-SIBs y sus requerimientos.

Este mayor requerimiento de absorción de pérdidas para las G-SIBs tiene por objeto aumentar la resiliencia de la institución como empresa en funcionamiento (*going-concern*). Debe constituirse solo con instrumentos CET1, expresado como porcentaje de los activos ponderados por riesgo según la categoría

^{8/} Mayor detalle en el documento del BCBS “Convergencia internacional de medidas y normas de capital”, Primera sección, Junio 2006.

^{9/} BCBS (2010). “Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems.” Revisado en Junio 2011.

en que quede clasificada la institución^{10/}, rango que va desde el 1% al 3,5% y que será revisado anualmente. Lo anterior sin perjuicio de que los reguladores locales puedan imponer requerimientos más elevados para el RA de las G-SIBs.

Tabla 5: Componente de la medida de capital del RA

Capital de Nivel 1 (T1)	Capital Adicional de Nivel 1 (AT1)	Excepciones
<p>Capital básico:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acciones ordinarias emitidas por el banco, que cumplan con los criterios para ser clasificados como tal. ▪ Prima de emisión por CET1. ▪ Beneficios no redistribuidos. ▪ Resultado acumulado o reservas publicadas. ▪ Acciones ordinarias emitidas por filiales consolidadas y mantenidos por terceros (participaciones minoritarias). ▪ Ajustes regulatorios. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instrumentos emitidos por el banco para AT1 que cumplan con criterios de clasificación. ▪ Primas de emisión de instrumentos incluidos en el AT1. ▪ Instrumentos emitidos por filiales consolidadas y mantenidos por terceros. ▪ Ajustes regulatorios asociados al AT1. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Goodwill</i> y otros intangibles. ▪ Activos por impuesto diferidos (DTA). ▪ Reserva de cobertura de flujo de caja. ▪ Insuficiencia de provisiones para pérdidas esperadas. ▪ Ganancias por venta de operaciones de securitización ▪ Ganancias y pérdidas latentes debidas a variaciones en el riesgo de crédito propio sobre pasivos financieros contabilizados a <i>fair value</i>. ▪ Activos y pasivos de fondos de pensiones de prestación definida. ▪ Inversiones en acciones propias. ▪ Participaciones cruzadas recíprocas en entidades bancarias, financieras y de seguros. ▪ Inversiones en el capital de entidades bancarias, financieras y de seguros no incluidas en el perímetro de consolidación regulador cuando el banco no posea más del 10% del capital social ordinario emitido / Inv. significativas sin restricción. ▪ Deducciones en función de umbrales.

Fuente: FSI Connect, BIS (2017).

Medida de Exposición

La medida de exposición, a diferencia del capital, se basa en valores contables brutos y, a menos que se indique otra cosa, no considera ningún tipo de mitigación de riesgo (garantías o colaterales) físicas o financieras, ni compensaciones de activos y pasivos. Abarca las exposiciones dentro de balance, las exposiciones a derivados, las exposiciones a operaciones de financiamiento con valores (SFT^{11/}, por sus siglas en inglés) y la exposición a las partidas fuera de balance. Al igual que en la medida de capital, existen algunos ajustes permitidos, sin embargo, el marco es claro respecto de ciertos descuentos que no son posibles (tabla 6).

^{10/} Más antecedentes en “Global systemically important banks: revised assessment methodology and the higher loss absorbency requirement”. BCBS July 2018.

^{11/} *Securities Financing Transactions* (SFT).

Tabla 6: Descuentos permitidos y no permitidos en la medida de exposición

Permitidos	No permitidos
<p>1. Para mantener la coherencia del ratio se permitirá deducir de la medida de exposición, cualquier partida deducida del capital de nivel 1, asociadas al marco de Basilea III y a ajustes regulatorios, distinto de aquellas relacionadas con los pasivos</p> <p>2. Se podrán excluir las securitizaciones tradicionales en la medida que cumplan con los requisitos operativos para el reconocimiento de la transferencia del riesgo.</p>	<p>1. No se considerarán el colateral físico, garantías ni técnicas de mitigación del riesgo de crédito, ni se podrá compensar activos y pasivos.</p> <p>2. Partidas de pasivo: pérdidas o ganancias resultantes de cambio de valor razonable de los pasivos, ajustes en el valor contable resultado de cambios en el riesgo de crédito de los bancos.</p> <p>3. Securitizaciones sintéticas y securitizaciones tradicionales que no cumplan con los requisitos operativos para el reconocimiento de la transferencia del riesgo.</p>

Los requisitos para el reconocimiento de la transferencia del riesgo de las securitizaciones se detallan en el párrafo 24 de dicho marco. Básicamente, consisten en enfatizar la desvinculación del riesgo y la transferencia de las responsabilidades en la cesión de la exposición subyacente de una securitización.

Queda a discreción del supervisor local excluir temporalmente de la medida de exposición del RA las reservas en bancos centrales, siempre y cuando las condiciones macroeconómicas así lo ameriten. Si una jurisdicción opta por esta medida, deberá incrementar proporcionalmente el RA a modo de compensación. Las decisiones tomadas en este sentido deben publicarse para mantener así la comparabilidad del RA.

Fuente: FSI Connect, BIS (2017).

El BCBS llama a los reguladores a poner especial cuidado en aquellas operaciones y estructuras de financiamiento que pudieran no reflejar correctamente las fuentes de apalancamiento de los bancos. Menciona, como ejemplos, operaciones de financiamiento con valores, la actuación de bancos como principal en operaciones con derivados y SFT, operaciones de swap de colaterales o el uso de estructuras para sacar activos del balance, entre otras. Para evitar estas situaciones el regulador pudiera exigir corregir o mejorar la administración de las fuentes de apalancamiento de una entidad bajo supervisión o bien realizar requerimientos extraordinarios de capital vía Pilar 2 ^{12/}.

B. Experiencia internacional

Existe evidencia estadística que indica que los índices de apalancamiento fueron mejores predictores del fracaso de los bancos que las medidas basadas en riesgo durante la crisis *subprime* (BCBS, 2010). Esto, sumado a la complejidad de las mediciones tradicionales^{13/} llevó al Comité de Basilea a concebir el índice de apalancamiento como una medida complementaria a los límites tradicionales^{14/}. Análogamente, en Haldane (2012) y ECB (2015) se presenta un revisión conceptual y empírica que sustenta el uso del índice de apalancamiento como medida para reforzar la estabilidad financiera.

^{12/} En Chile, la LGB vigente (art. 66 quinquies) pone un techo de 4% a los requerimientos de capital por Pilar 2.

^{13/} No obstante, Camphel (2019) plantea que con las actuales definiciones en materia de exposiciones fuera de balance, las medidas de apalancamiento no solo no son simples, sino que son volátiles, afectando con ello la comparabilidad.

^{14/} Respecto a la necesidad de complementar y no de sustituir las medidas de adecuación de capital se argumenta que dos bancos podrían tener un apalancamiento idéntico, incluso si uno de ellos tiene activos que son significativamente más riesgosos. Como consecuencia, abandonar las razones basadas en el riesgo podría alentar a los bancos a buscar mayores rendimientos al reemplazar los activos de bajo riesgo por activos de alto riesgo, lo que podría dar como resultado una mala calidad de los activos conducente a insolvencia.

En 2010 el Comité de Basilea incorporó el índice de apalancamiento dentro del acuerdo, el cual fue revisado en enero de 2014, estableciéndose obligaciones de divulgación a partir de 2015 y obligaciones de cumplimiento a partir de enero de 2018. En diciembre de 2017 se generó una nueva revisión de la norma que estableció nuevos ajustes, incluyendo exigencias adicionales para bancos sistémicos, las cuales entrarán en vigor en las jurisdicciones miembros durante el año 2022.

Según el último reporte de progreso sobre la adopción del marco regulatorio de Basilea III (BCBS, 2019a), a octubre de 2019 el índice de apalancamiento basado en la definición de exposición actual (2014) se ha implementado parcial o totalmente en 26 jurisdicciones miembros, mientras que 13 jurisdicciones han emitido reglas preliminares o finales para el índice de apalancamiento basado en las definiciones de exposición revisadas (2017). La tabla 7 muestra el detalle del avance para un grupo de jurisdicciones seleccionadas.

Tabla 7: Avances en la implementación del índice de apalancamiento en jurisdicciones seleccionadas

Estándar	Implementación	AR	AU	BR	CA	CN	HK	IN	ID	JP	KR	MX	RU	SA	SG	ZA	CH	TR	US	EU	
Definición de Exposición de 2014	Enero 2018	4	1	4	4	4	4	4	*	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	*
Definición de Exposición de 2017	Enero 2022	4	2	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	*	2	1	3	

Notas: Codificación Numérica 1: borrador no publicado; 2: borrador publicado; 3: regulación final publicada, pero no implementada; 4: regulación final en vigencia y *: estatus de implementación mixto.

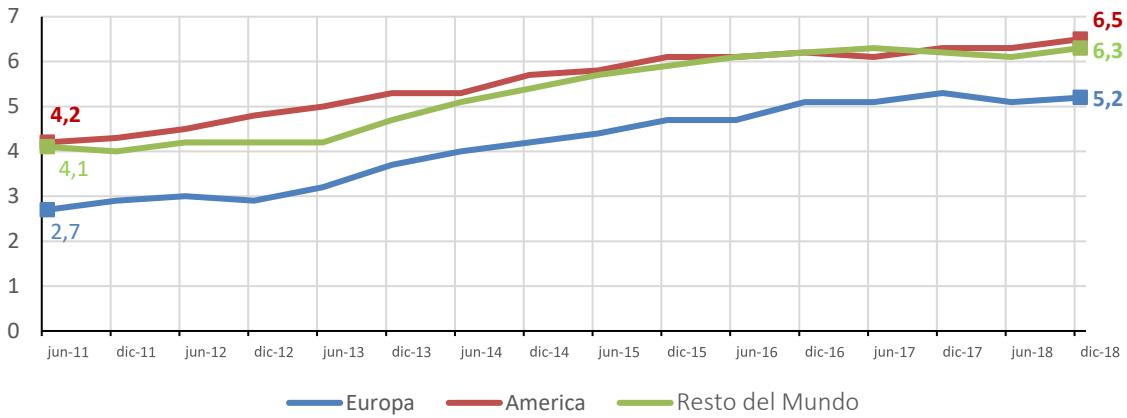
Codificación de color verde: adopción completa; amarilla: adopción en proceso; rojo: adopción no comenzada y na: no aplica
 Código países: AR: Argentina; AU: Australia; BR: Brasil; CA: Canadá; CN: China; HK: Hong Kong SAR; IN: India; ID: Indonesia; JP: Japón; KR: Korea; MX: México; RU: Rusia; SA: Arabia Saudita; SG: Singapur; ZA: Sudafrica; CH: Suiza; TR: Turquía; US: Estados Unidos; EU: Unión Europea (Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Holanda, España y Reino Unido)

Fuente: BCBS (2019a).

El último reporte de impacto cuantitativo sobre la aplicación de los estándares de Basilea III (BCBS, 2019b) da cuenta del aumento sostenido en el índice de apalancamiento en todas las regiones (Europa, América y Resto del Mundo). También, muestra la existencia de diferencias de nivel en los índices de apalancamiento observados entre regiones (gráfico 2). En otro alcance, el mismo informe muestra que el grupo formado por los bancos de mayor tamaño e internacionalmente activos, incluyendo aquellos considerados como sistémicos^{15/}, aumentaron el índice de apalancamiento pasando de 5,8% a 6,0% durante el último semestre de 2018, y que el grupo formado por bancos de menor tamaño evaluados redujeron levemente el índice de apalancamiento, pasando de 5,4% a 5,3% durante el mismo periodo.

^{15/} Los bancos del Grupo 1 (grandes) son aquellos que tienen un capital de Nivel 1 de más de € 3 mil millones y están activos internacionalmente. Todos los otros bancos evaluados, se consideran como parte del grupo 2.

Gráfico 2: Evolución del índice de apalancamiento según la definición de diciembre 2017, por región. (porcentaje promedio)



Fuente: BCBS (2019b).

V. PROPUESTA NORMATIVA

Como se mencionó previamente, la regulación que limita el apalancamiento sobre la base de la relación entre los activos y el capital se encuentra vigente desde el año 1997. El objetivo de esta sección es adecuar la fórmula de cálculo de dicho límite a las orientaciones internacionales.

Límite

Según lo señalado en el artículo 66 de la Ley General de Bancos el capital básico de un banco no podrá ser inferior al 3% de los activos totales netos de provisiones exigidas. El guarismo es el mismo vigente a la fecha y el límite coincide con lo establecido en Basilea III. Mientras Basilea III exige un control mínimo trimestral, la regulación vigente exige verificación de cumplimiento mensual.

Adicionalmente, el artículo 66 quáter de la LGB faculta a la Comisión para establecer una exigencia adicional de hasta 2,0 puntos porcentuales a los bancos calificados con calidad de sistémicos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo 21-11 de la Recopilación de Actualizada de Normas.

Capital básico

Para el cálculo del límite deberá considerarse como capital básico el capital ordinario nivel 1 establecido en el número 1 del Título II del Capítulo 21-1 de la Recopilación Actualizada de Normas, incluyendo los ajustes regulatorios enunciados en el título III del mismo Capítulo bajo la expresión CET1_6.

Activos totales

Los activos totales corresponderán a los activos consolidados del banconeto de provisiones exigidas, de acuerdo con las definiciones del Compendio de Normas Contables (en adelante, CNC), y las deducciones o agregados que se indican a continuación:

- a) Se deducirá un importe equivalente al valor de los **ajustes** regulatorios aplicados sobre el capital ordinario nivel 1 (CET1_6). Al respecto, Basilea III consigna que: “En aras de la coherencia, cualquier partida deducida del capital de Nivel 1 en virtud del marco de Basilea III y los ajustes reguladores distintos de los relacionados con pasivos pueden deducirse de la medida de exposición del coeficiente de apalancamiento...”.
- b) Se agrega la exposición con derivados (equivalente de crédito) y se deduce el valor razonable del derivado, según lo instruido en el numeral 2.3 del Capítulo 21-6 de la Recopilación Actualizada de Normas. Para efecto del cómputo, se podrán considerar las técnicas de mitigación del riesgo de crédito a los que se refiere el numeral 5.1 y 5.2 del mismo Capítulo, cuando existan mecanismos de compensación bilateral reconocidos.
- c) Se agregan los montos correspondientes a las exposiciones de los créditos contingentes, calculados según lo indicado en el Capítulo B-3 del Compendio de Normas Contables, menos los importes de las provisiones constituidas sobre esas operaciones.
- d) Se restan los activos que se generan por la intermediación de instrumentos financieros a nombre propio por cuenta de terceros, que se encuentren dentro del perímetro de consolidación del banco, según las instrucciones del número 5.5 del Capítulo 21-6 de la RAN.

Bancos sistémicos

Adicionalmente, el Artículo 66 quáter faculta al Consejo de la Comisión a establecer una exigencia adicional de hasta 2,0 puntos porcentuales a los bancos calificados con calidad de sistémicos. Las disposiciones legales establecen que tal calificación deberá efectuarse mediante resolución fundada, y previo acuerdo favorable del Banco Central de Chile.

Alcance de la medición

Tal como se ha hecho con los otros límites reglamentarios definidos en el artículo 66 de la LGB, se propone su medición a nivel consolidado (el banco y todas sus filiales que consolidan, tanto en Chile como en el extranjero) y a nivel consolidado local (el banco y todas sus filiales que consolidan en Chile). Esta propuesta sigue la actual normativa europea (Reglamento 575/2013), lo que permite garantizar que el capital regulatorio se encuentre apropiadamente distribuido entre la matriz y las filiales en otras jurisdicciones, evitando sobre apalancamientos cruzados. Para la medición del capital regulatorio consolidado local, la inversión en la filial extranjera deberá descontarse directamente del valor final del CET1 y de los activos.

Disposiciones transitorias

La presente norma regirá a partir del 1 de diciembre de 2020, debiendo los bancos determinar el capital regulatorio y sus elementos, conforme a las disposiciones de este Capítulo a contar de esa fecha, sin perjuicio de las disposiciones de aplicación gradual del ajuste del capital regulatorio contempladas en el Título V del Capítulo 21-1 de la Recopilación Actualizada de Normas.

El apalancamiento mínimo adicional exigido por el artículo 66 quáter a los bancos de importancia sistémica podrá ser requerido según lo dispuesto en el artículo quinto transitorio de la Ley 21.130 y las

disposiciones transitorias del Capítulo de la Recopilación Actualizada de Normas que se refiere específicamente a la materia (Título V del Capítulo 21-1 de la RAN). Si esto ocurriera, los requisitos derivados de la primera aplicación podrán constituirse gradualmente, entre diciembre de 2021 y diciembre de 2024, a razón de un 25% adicional cada año.

VI. ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

En esta sección se estima el impacto de la propuesta normativa sobre el índice de apalancamiento de la banca en Chile. Para ello se utilizan los estados financieros y archivos normativos a diciembre de 2018^{16/}.

Las cifras presentadas distinguen en cada caso la situación actual (escenario sin cambio regulatorio) del escenario de aplicación de las orientaciones derivadas de Baileya III. Esto es, la medición de los componentes del índice a nivel consolidado global (el banco y todas sus filiales que consolidan, tanto en Chile como en el extranjero) y a nivel consolidado local (el banco y todas sus filiales que consolidan en Chile).

La tabla 8 muestra la estimación de la variación del capital básico (numerador del índice de apalancamiento) derivada de la aplicación de los ajustes introducidos en número 1 del Título II del Capítulo 21-1 de la Recopilación Actualizada de Normas. El cambio considerado reduce la medida del capital básico a nivel de sistema en cerca de 3,8 mil millones de dólares. Buena parte del ajuste (92%) está asociado a la deducción de los activos intangibles.

Tabla 8: Capital básico
(millones de dólares)

	Actual	Cambio normativo	
		Consolidado Global	Consolidado Local
Percentil 25	190	183	183
Mínimo	34	33	33
Percentil 50	604	601	601
Máximo	4.970	4.721	4.721
Percentil 75	2.672	2.272	2.036
Total Sistema	28.998	25.207	23.352

Fuente: CMF (noviembre 2019).

La tabla 9 muestra la estimación de la variación del activo total (denominador del índice de apalancamiento) derivada del cambio normativo propuesto. Para el efecto, se consideran los activos consolidados de los bancos, las exposiciones contingentes y las exposiciones a instrumentos derivados. Adicionalmente, se deduce de este agregado el valor de los ajustes regulatorios aplicados sobre el capital ordinario nivel 1 (CET1_6).

^{16/} El detalle de estas cifras se encuentra en el documento “Cálculo del capital regulatorio de los bancos para efectos legales y reglamentarios” de la Serie Informes Normativos (CMF) de noviembre de 2019.

Tabla 9: Activo total consolidado

	Actual	Cambio normativo	
		Consolidado Global	Consolidado Local
Percentil 25	1.104	1.101	1.101
Mínimo	51	51	51
Percentil 50	6.729	6.725	6.725
Máximo	64.277	63.748	63.948
Percentil 75	46.147	44.675	44.751
Total Sistema	383.642	379.044	379.395

Fuente: CMF (noviembre 2019).

La tabla 10 muestra la estimación del índice de apalancamiento (cociente entre el capital básico y los activos totales consolidados) derivado del cambio normativo propuesto. Las cifras son expresión directa de los datos presentados en las dos tablas anteriores. A nivel de sistema, se observa una reducción aproximada de un punto porcentual en el índice de apalancamiento, sin que se aprecien incumplimientos derivados de la aplicación del cambio propuesto. En efecto, en todos los casos, la relación entre el capital básico y las exposiciones superan el 3% mínimo exigido en la Ley, por lo que la presente normativa no tendría un impacto directo en términos de requerimientos adicionales de capital para los bancos del sistema.

Tabla 10: Índice de apalancamiento (veces)

	Actual	Cambio normativo	
		Consolidado Global	Consolidado Local
Percentil 25	7,36	6,84	6,20
Mínimo	3,99	3,25	3,25
Percentil 50	8,67	8,22	8,22
Máximo	98,31	98,31	98,31
Percentil 75	28,31	28,14	28,14
Total Sistema	7,56	6,65	6,16

Fuente: CMF (noviembre 2019).

Finalmente, la aplicación del Artículo 66 quáter de la Ley 21.130 podría traer consigo exigencias adicionales para los bancos calificados como sistémicos. El informe normativo asociado al tratamiento de los bancos sistémicamente importantes^{17/} identifica seis bancos sistémicos en Chile: dos en el nivel I y cuatro en el nivel II. Considerando una adición máxima para el límite de apalancamiento de 50% del cargo de capital básico adicional (tabla 11), solo una institución presentaría un índice inferior al mínimo exigible. No obstante, la propuesta establece un régimen de adecuación gradual, que permitiría amortiguar temporalmente el impacto estimado (poco más de 300 millones de dólares).

^{17/} “Factores y metodología para calificar un banco o grupo de bancos como de importancia sistémica” de la Serie Informes Normativos (CMF) de agosto de 2019.

Tabla 11: Índice de apalancamiento potencialmente exigible para bancos sistémicos (veces)

Nivel sistémico	Instituciones	Límite de apalancamiento, máximo exigible	Consolidado Global	Consolidado Local
II	Banco 1	3,75	8,22	8,22
	Banco 2	3,75	3,25	3,25
	Banco 3	3,75	6,97	4,78
	Banco 4	3,75	7,46	7,46
I	Banco 5	3,50	5,94	4,83
	Banco 6	3,50	5,68	5,68

Fuente: CMF (agosto 2019).

REFERENCIAS

- Acosta, J.; Grill, M. y Hannes, J. (2017). *“The leverage ratio, risk-taking and bank stability”*. Working Paper 2079, European Central Bank, junio 2017.
- BCBS (2006). “Convergencia internacional de medidas y normas de capital.” Marco revisado, Junio 2006.
- BCBS (2010). “Basilea III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems.” Revisado en junio 2011.
- BCBS (2014). “Basilea III: Marco de coeficiente de apalancamiento y sus requisitos de divulgación.” Enero 2014.
- BCBS (2016a). “Revisión del marco del coeficiente de apalancamiento de Basilea III.” Revisión 25 abril.
- BCBS (2016b). “Revision to the securitization framework”. Julio.
- BCBS (2017). “Basilea III: Finalización de las reformas poscrisis.” Diciembre.
- BCBS (2019a). “Seventeenth progress report on adoption of Basel regulatory framework”. Octubre.
- BCBS (2019b). “Basel III Monitoring Report”. Octubre.
- CMF (2019). *“Cálculo del capital regulatorio de los bancos para efectos legales y reglamentarios”*. Informe Normativo. Noviembre 2019.
- FSI Connect (2019). Financial Stability Institute del Bank of International Settlements (BIS).
- Lautenschläger, Sabine (2013). *“The leverage ratio – a simple and comparable measure?”* Discurso en la Conferencia de Deutsche Bundesbank and SAFE: Supervising banks in complex financial systems, en Frankfurt, 21 octubre.
- SBIF (2015). *“Compendio de Normas Contables”* Varios capítulos.
- SBIF (2018). “Circular Bancos N°3.634 del 09.03.2018”
- SBIF (2018). *“Patrimonio para efectos legales y reglamentarios”*. Recopilación Actualizada de Normas Capítulo 21-1.
- Shin, Hyun Song (2017). *“Leverage in the small and in the large.”* Panel remarks at IMF Annual Meeting seminar on systemic risk and macroprudential stress testing, Washington DC, 10 October.

ANEXOS

Normas del Comité de Supervisión Bancaria asociadas al índice de apalancamiento (1)

Fecha	Documento	Estado (2)	Principales Materias	Contenido Leverage
26 Junio 2019	Leverage ratio treatment of client cleared derivatives	Próximamente	Ratio de apalancamiento	Tratamiento de exposiciones asociadas a compensación de derivados que se aplicarán a partir de enero de 2022
26 Junio 2019	Revisions to leverage ratio disclosure requirements	Próximamente	Divulgación y ratio de apalancamiento	Se establecen estándares de divulgación para evitar manipulaciones en las divulgaciones asociadas al momento de medición
07 Diciembre 2017	Basel III: Finalising post-crisis reforms	Próximamente	Riesgo de crédito, riesgo operacional y ratio de apalancamiento.	Tratamiento para bancos de importancia sistémica. Exigencias adicionales aplicables a partir de enero de 2022
12 Enero 2014	Basel III leverage ratio framework and disclosure requirements	Modificado	Divulgación y ratio de apalancamiento	Se ajustan estándares asociados a medición de exposiciones y pautas de divulgación
25 Octubre 2011	Treatment of trade finance under the Basel capital framework	Actual	Riesgo de crédito y ratio de apalancamiento	Tratamiento de exposiciones asociadas a cartas de crédito en operaciones de comercio internacional
01 Junio 2011	Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios	Modificado	Riesgo de crédito, definición de capital, riesgo de mercado, y ratio de apalancamiento.	El comité introduce el coeficiente de apalancamiento, iniciando un periodo de transición para evaluar o calibrar el valor de referencia 3%. Se establecen reportes a supervisores desde enero de 2013, divulgaciones desde enero de 2015 Y obligatoriedad a partir de enero de 2018.

(1) Las normas están diseñadas para proporcionar un conjunto común de requisitos en la regulación y supervisión bancaria para bancos activos internacionalmente. Se espera la plena implementación de los estándares del Comité por parte de los miembros de BCBS. Sin embargo, como los estándares de BCBS constituyen requisitos mínimos, los miembros de BCBS pueden decidir ir más allá de ellos, incluso aplicándolos a un grupo más amplio de bancos. (2) Actual: La publicación ha sido finalizada por el Comité y actualmente está en vigencia; Próximamente: La publicación ha sido finalizada por el Comité, pero aún no está vigente (la fecha de implementación programada aún no se ha alcanzado); Modificado: partes de la publicación están vigentes, pero otras han sido reemplazadas por otras publicaciones del Comité.

Fuente: Bank for International Settlements

