



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL



SH SUBSECRETARÍA DE
CP INGRESOS

SECRETARÍA
DE ECONOMÍA

SE

10 MAR 2011

Of. No. COFEME/11/0659

COORD. DE CONTROL DE GESTIÓN

HORA 16:31 REC *[Signature]*

Asunto: Dictamen Total con Efectos de Final sobre el anteproyecto denominado *Resolución que modifica las Disposiciones de carácter general aplicables las instituciones de crédito.*

México, D.F., a 9 de marzo de 2011.

DR. JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ ANAYA
Subsecretario de Ingresos
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado **Resolución que modifica las Disposiciones de carácter general aplicables las instituciones de crédito**, así como a su respectivo formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y recibidos por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), a través del portal de la MIR¹, el día 28 de febrero de 2011. El anteproyecto y su MIR fueron enviados anteriormente por la SHCP y recibidos en la COFEMER los días 14 de febrero y 31 de enero del presente año.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 3, fracción II y 4 del Acuerdo de Calidad Regulatoria (ACR), expedido por el Titular del Ejecutivo Federal el 2 de febrero de 2007, se le informa acerca de la procedencia del supuesto de calidad invocado por la SHCP (i.e. la regulación da cumplimiento a una obligación establecida en Ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal); ello, toda vez que la regulación propuesta obedece a lo dispuesto por los artículos 50 de la Ley de Instituciones de Crédito, en donde se establece la obligación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) de emitir disposiciones de carácter general en materia de requerimientos de capital por cada tipo de riesgo por lo que, al contener el anteproyecto disposiciones relativas al citado régimen, le resulta aplicable el supuesto antes aludido.

Por otra parte, con fundamento en los artículos 3, fracción V y 4 del ACR se le informa que procede el supuesto de calidad aludido por la SHCP (i.e. los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, son superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares); ello, toda vez que la información aportada por esa Dependencia en los numerales 9 y 10

¹www.cofemermir.gob.mx

[Handwritten mark]

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA

SE

de la MIR permite determinar que el anteproyecto generará mayores beneficios que costos para los particulares, ya que por una parte, las instituciones de banca múltiple y casas de bolsa extranjeras se verán beneficiadas en tanto que podrán acceder a lo dispuesto en el Anexo 1-B de las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito, sin tener que contar con alto nivel de inversión, utilizando así las calificaciones con las que cuenten, siempre y cuando la calificadora que la emite esté aprobada por la CNBV; los beneficios económicos de dicha situación se explican a mayor detalle más adelante. A su vez, el costo para dichas instituciones es únicamente observar los porcentajes de requerimiento a los que ahora estarán sujetos, mismo que actualmente ya se incurre. Para las aseguradoras la SHCP consideró que el costo es mínimo ya que éstas no cambian de grupo, sino que únicamente se elimina el requisito de estar valuadas con alto grado de inversión, por lo que es claro que estas instituciones se beneficiarán.

Por otra parte, el anteproyecto en cuestión permite que, cuando se lleve a cabo una ponderación por riesgo de operaciones no calificadas utilizando la calificación de una operación equivalente frente a ese mismo deudor o utilizando la calificación otorgada al emisor, las Instituciones que cuenten con una Calificación en Escala Global puedan utilizarla para ponderar por riesgo otras operaciones, independientemente de la moneda en que estén denominadas; los beneficios económicos de dicha situación se explican a mayor detalle más adelante. Esto no conlleva ningún tipo de costo para las instituciones financieras dado que únicamente amplía sus posibilidades para utilizar calificaciones de riesgo de crédito.

En este sentido, conforme a lo antes descrito y en virtud de que el análisis efectuado por la COFEMER al anteproyecto y a la información aportada por la SHCP en la sección III (Impacto de la regulación), numerales 9 y 10 de la MIR en comento, permite determinar que la propuesta regulatoria generará mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares, según se detalla más adelante, se considera que resulta aplicable al anteproyecto el supuesto de calidad del ACR referido anteriormente.

En virtud de lo anterior, se efectuó el proceso de revisión previsto en el Título Tercero A de la LFPA por lo que, en apego a los artículos 69-E, 69-H y 69-J de ese ordenamiento legal, la COFEMER emite el siguiente:

Dictamen Total

I. Consideraciones generales.

Existe una amplia literatura económica cuyo objetivo ha sido la de justificar el papel de las instituciones financieras sobre la base de la provisión de liquidez que llevan a cabo (el

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA

SE

trabajo seminal en esta línea es el de Diamond y Dybvig, 1983²) para los usuarios de sus servicios. Del mismo modo, las entidades financieras y, en especial aquéllas que no reciben captación de recursos directamente del público, se encuentran expuestas a perturbaciones de liquidez lo cual también da lugar a la justificación de un mercado interbancario con base en la provisión de liquidez que generan. En este sentido, Bhattacharya y Gale (1987)³ demuestran, con un modelo intertemporal, que en una situación donde hay múltiples bancos que están sujetos a shocks o perturbaciones de liquidez, al introducir un mercado interbancario y un banco central, que ofrece la posibilidad de préstamo o endeudamiento a una tasa subvencionada, los depositantes se encuentran protegidos de mejor manera ya que su banco enfrenta un riesgo mucho menor de liquidez. En este sentido, con base en la teoría se observa la importancia de las relaciones de crédito entre entidades financieras para beneficio del público de las instituciones financieras y del sistema financiero en su conjunto.

Por otra parte, en la Teoría de Juegos cuando la interacción entre agentes económicos es de carácter frecuente o mejor dicho repetido, las relaciones entre dichos agentes pueden ser cooperativas en un horizonte indefinido y, por consiguiente generar un mejor resultado para ambas partes, a diferencia de aquél resultado que se obtendrían si la interacción fuera en una sola ocasión, donde no habría cooperación. Un claro ejemplo de lo anterior se encuentra en el Dilema del Prisionero⁴, donde si se repite el juego n veces, sin que ninguno de los dos conozca exactamente cuándo dejará de repetirse, el incentivo para defraudar puede ser superado por la amenaza de perder reputación, lo que conduce a un resultado cooperativo. Del mismo modo, en el contexto de las relaciones crediticias entre instituciones financieras, ante el dinamismo de las mismas entre las partes, la reputación generará diferentes equilibrios.

En la literatura se encuentran estudios empíricos cuyos resultados señalan la importancia de las relaciones entre instituciones financieras, en concreto la reputación del deudor, para obtener liquidez mediante contratos de crédito más favorables que en un mercado con participantes anónimos. Por ejemplo, en Cocco, et. Al. (2008)⁵ sus resultados apoyan la predicción de que las relaciones bancarias son un determinante importante para la capacidad de acceder a los fondos y del monto captado en el mercado. Lo anterior, en concordancia con el modelo teórico planteado por Carlin et al. (2007)⁶, modelo en que, en virtud de la interacción repetida, la cooperación entre los bancos es un resultado de equilibrio que consiste en abstenerse de la depredación, lo que permite a aquéllas

² D. Diamond y P. Dybvig. Bank runs, deposit insurance and liquidity. *Journal of Political Economy*, 91(3):401-419, 1983.

³ S. Bhattacharya y D. Gale. Preference shocks, Liquidity and Central Bank Policy. Barnett, WA y Singleton, K.J. Cambridge University Press, 1987. *New Approaches to Monetary Economics*. Pgs: 69-88.

⁴ Howard, J.V. "Cooperation in the Prisoner's Dilemma," *Theory and Decision*, (1988):203-213.

⁵ Cocco, J. et. al. Lending relationships in the interbank market. *J. Finan. Intermediation* 18 (2009) 24-48.

⁶ Carlin, B., Lobo, M., Viswanathan, S., 2007. Episodic liquidity crises: The effect of predatory and cooperative trading. *J. Finance* 62, 2235-2274.

2

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL



entidades financieras con un desequilibrio mayor en su situación financiera, la posibilidad de realizar contratos de crédito a precios más favorables.

II. Objetivos regulatorios y problemática.

La SHCP señaló que la propuesta regulatoria que nos ocupa contiene los siguientes objetivos regulatorios:

- A) Eliminar el requisito para que las operaciones sujetas a riesgo de crédito con o cargo de instituciones de banca múltiple, aseguradoras y casas de bolsa extranjeros estén calificadas con alto grado de inversión por alguna institución calificadora, en cambio se propone que las instituciones referidas sean ponderadas por riesgo de crédito de acuerdo con la calificación que les otorgue una institución calificadora reconocida por la CNBV.
- B) Asimismo, el presente anteproyecto también permitirá el uso de calificaciones en escala global para ponderar por riesgo de crédito operaciones en moneda nacional.

Al respecto, la problemática planteada para el primer objetivo regulatorio por la SHCP se refiere a que actualmente la regulación vigente no es consistente con lo establecido por el Acuerdo de Basilea II⁷. En dicho Acuerdo, el fundamento para el cálculo de los requerimientos de capital para riesgos crediticios se contemplan en lo previsto en el párrafo 50, según el cual el Comité permite a los bancos elegir entre dos amplias metodologías para calcular sus requerimientos de capital por riesgo de crédito. El método aquí propuesto se basa en el método estándar, en el cual la medición de dicho riesgo se realiza a partir de evaluaciones externas del crédito. Asimismo, el párrafo 90 de Basilea II prevé el proceso para los reconocimientos de las evaluaciones externas, donde los supervisores nacionales tienen la responsabilidad de determinar si una institución externa de evaluación del crédito cumple o no los criterios enumerados en dicho párrafo.

Con respecto al segundo objetivo, la problemática existente deriva del hecho de que actualmente la normativa sólo permite el uso de calificaciones en escala global para ponderar por riesgo de crédito operaciones en moneda extranjera, mientras que esto no se permite cuando se trata de moneda local. Esto no es consistente con Basilea II, ya que en dicho documento se presenta el marco regulatorio basado en calificaciones de crédito aceptadas a nivel internacional. Es por esto que el anteproyecto propone usar la calificación global otorgada a un tipo de operación equivalente a la operación en cuestión, con independencia de la moneda en que esté documentada, aún cuando ésta se encuentre denominada en moneda local.

⁷ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Convergencia internacional de medidas y normas de capital, Junio de 2006.

2



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA

SE

A partir de la información proporcionada por la SHCP y la teoría económica señalada en el apartado I. Consideraciones Generales del presente Dictamen, la COFEMER observa que la regulación vigente presenta áreas de oportunidad para cumplir con el estándar internacional y evitar barreras de entrada al mercado de crédito para instituciones financieras extranjeras y que afectan al público usuario de dichas entidades y, en consecuencia considera justificado el objetivo regulatorio de anteproyecto propuesto.

A su vez, la Dependencia señala que con respecto al segundo objetivo regulatorio, permitir el uso de calificaciones en escala global para ponderar por riesgo de crédito operaciones en moneda nacional, se considera adecuado, en virtud de que el citado Anexo 1-B de las Disposiciones ya establece el mapeo de calificaciones y grados de riesgo entre la escala global y la local. Aún más, la regulación vigente ya permite el uso de calificaciones en escala global para operaciones en moneda extranjera, siendo consistentes con el marco internacional al mantenerse la restricción cuando se trata de calificaciones en escala local, en tanto que cuando se cuenta con este tipo de calificación, la equivalencia con la operación en cuestión sólo podrá realizarse en caso de que dicha operación se encuentre denominada bajo la misma moneda.

Del mismo modo, con base en la información proporcionada por la SHCP y la teoría económica señalada en el apartado I. Consideraciones Generales del presente Dictamen, la COFEMER observa que la regulación vigente contempla criterios diferentes para operaciones en moneda extranjera, ya que sí permite el uso de calificaciones en la escala global, lo que también podría generar barreras de entrada para todos los participantes del mercado de crédito en moneda nacional y que afectan al público usuario de dichas entidades y, en consecuencia considera justificado el objetivo regulatorio de anteproyecto propuesto.

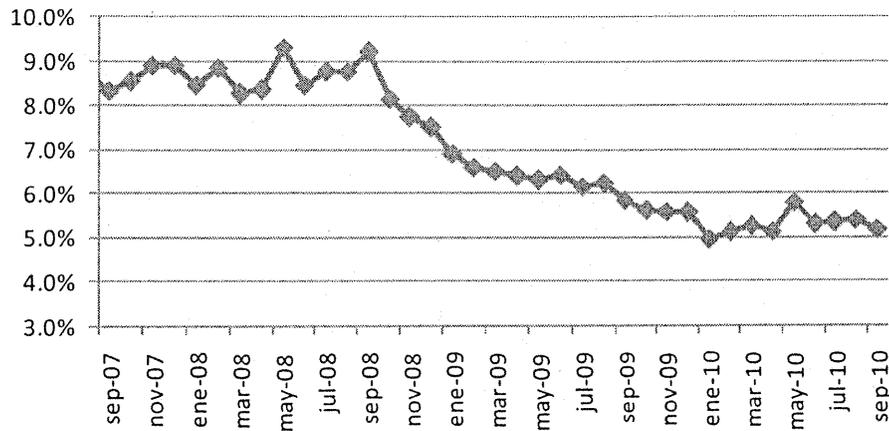
Asimismo, esta Comisión considera que a la luz de los efectos de la crisis *subprime* (2008) en nuestro sistema financiero, que se muestra en las siguientes gráficas mediante la evolución de los créditos a instituciones financieras otorgados por la Banca Múltiple (como porcentaje de la cartera comercial y en saldos nominales), se observa la necesidad de generar medidas como las propuestas en el anteproyecto tal que impulsen el flujo de recursos a su tendencia previa a la crisis.

2



Gráfica 1.

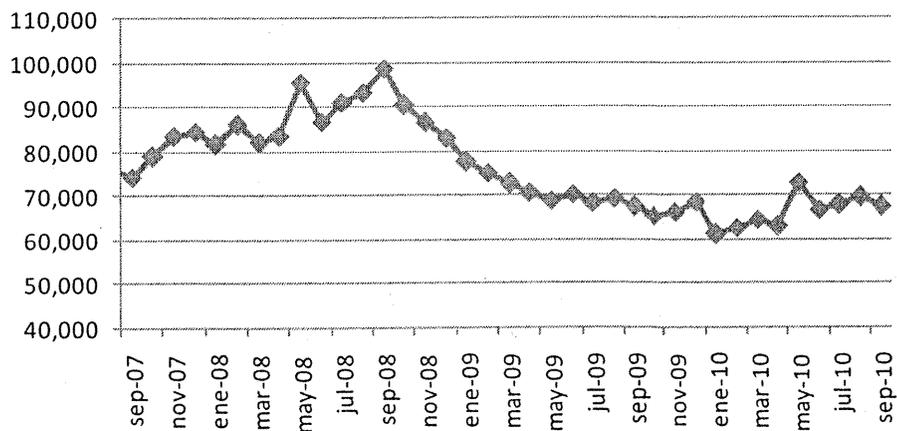
**Crédito de la Banca Múltiple a Entidades financieras
(respecto de la Cartera Comercial)**



*Saldo Vigente

Gráfica 2.

**Crédito de la Banca Múltiple a Entidades financieras
(saldo nominal)**



*Cifras en millones de pesos corrientes. **Saldo Vigente.

Fuente: Página Web de la CNBV.



III. Alternativas a la regulación.

La SHCP señaló que la alternativa menos costosa para atender la problemática antes descrita es la emisión del presente anteproyecto, ya que de no ser así, las únicas opciones viables serían no emitir regulación alguna, o bien, la autorregulación. Al no emitir regulación alguna, se mantendría un sistema que no va de acuerdo con los estándares de Basilea II, dado que al exigir que las instituciones de banca múltiple, las casas de bolsa y las aseguradoras que cuenten con alto grado de inversión para poder basar su requerimiento de capital de acuerdo al Anexo 1-B de las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito, se niega la posibilidad de utilizar la calificaciones otorgadas por parte de calificadoras aprobadas por la CNBV. De igual manera, con respecto a las modificaciones propuestas para el artículo 2 Bis 27, de no emitir regulación alguna se mantendría un sistema ineficiente en tanto que no permitiría el uso de calificaciones en escala global para comparar entre operaciones equivalentes en distintas monedas así como en el caso de operaciones en moneda nacional la posibilidad de tomar en cuenta la calificación nacional de una operación equivalente. Esto implicaría cierta ineficiencia en el sistema, ya que de acuerdo a los estándares de Basilea las calificaciones locales y globales deben usarse para hacer más transparente el sistema y combatir los problemas de información asimétrica que suelen surgir en el mercado financiero. Por otro lado, la autorregulación iría en contra de la eficiencia del sistema dado que no permitiría la estandarización de las instituciones objeto del anteproyecto.

Esta Comisión destaca que a pesar de que el anteproyecto va de acuerdo con los estándares internacionales expuestos en Basilea II, sería conveniente evaluar las ventajas y desventajas entre utilizar el esquema estándar contra el esquema basado en calificaciones internas (IRB por sus siglas en inglés). Actualmente, el método estándar es el que rige a las instituciones financieras dentro del país; no obstante, el Acuerdo de Basilea II permite la opción de medir el riesgo de crédito por medio del método basado en calificaciones internas, con la intención de generar mayores beneficios y disminuir los costos que provoca la regulación, mientras que la transparencia y la homogeneidad dentro del sistema persiste de igual manera que en el método estándar.

Las calificaciones externas de crédito ciertamente facilitan la toma de decisiones de los inversionistas, apoyan el desarrollo del mercado de valores e introducen disciplina en el funcionamiento de dicho mercado; no obstante, dicho por las propias calificadoras, una calificación crediticia no es una auditoría, no es una recomendación de inversión, no es una garantía de pago y, lo más importante, no es un sustituto de un análisis propio. Asimismo, una de las principales críticas que ha sufrido el Acuerdo de Basilea II se debe a que se apoya fuertemente en los resultados obtenidos por parte de las agencias calificadoras de crédito.

2

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA

SE

De modo que esta Comisión considera que las autoridades financieras deben evaluar las políticas de las instituciones financieras respecto a la revisión periódica de los créditos que éstas otorgan a otras entidades, la clasificación de activos y las provisiones que realizan. Las autoridades financieras deben estar convencidas de que estas políticas se revisan con regularidad y se aplican correctamente. También deben asegurarse que dichas entidades financieras cuenten con un procedimiento para detectar créditos con problemas y cobrar pagos vencidos. Finalmente, cuando el nivel de créditos con problemas en una institución financiera es de interés para los supervisores, éstos deberían requerir políticas de crédito más estrictas, ya que las posibilidades de implementación del marco regulatorio sugerido por el Banco Internacional de Pagos dependerá siempre de factores específicos al sistema financiero de que se trate.

IV. Impacto de la regulación.

La SHCP indicó que, como resultado de la aplicación de la propuesta regulatoria, las instituciones de crédito podrán reducir sus requerimientos de capital al reconocer las calificaciones en escala global de los deudores para calcular los requerimientos de capital correspondientes, indistintamente para operaciones en moneda nacional como en moneda extranjera, cuando anteriormente los deudores en moneda nacional que no contaran con una calificación en escala local, eran considerados como no calificados, lo cual incrementaba los requerimientos de capital para las instituciones.

Asimismo, por lo que se refiere a los deudores, la SHCP manifestó que podrán beneficiarse de un menor costo financiero de sus préstamos, ya que esta modificación permite se les reconozca una sola calificación (en escala global) para capitalizar todas sus operaciones (lo cual también reduce la carga regulatoria de las instituciones de crédito que constituye un componente del costo financiero que las instituciones cobran a sus clientes). No obstante que no existen datos disponibles de los acreditados emisores de valores que nos permita contar con una estimación de los recursos u operaciones que se verían afectados con esta regulación, se estimó que cada acreditado podría ahorrarse el costo de una calificación, el cual si bien depende del monto de valores a emitir será de aproximadamente cuando menos 200 mil pesos más un porcentaje del monto emitido.

Adicionalmente, la SHCP señaló que, toda vez que no se aprecian costos o gastos significativos que estas personas tengan que realizar a consecuencia de la misma, se puede concluir que los beneficios de la reforma superan a los costos.

El análisis del anteproyecto y la información presentada por la SHCP en la MIR permite determinar a la COFEMER que la propuesta regulatoria conllevará diversos efectos favorables para los participantes en los mercados de crédito entre instituciones financieras de acuerdo a los efectos que señala la dependencia, así como los derivados de la teoría económica revisada en la sección I. Consideraciones Generales del presente Dictamen, dado que la propuesta elimina barreras a la entrada, lo anterior, en busca de la obtención

2



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL



SECRETARÍA
DE ECONOMÍA

SE

de una mayor participación en el mismo con los consecuentes beneficios que ello conlleva en términos de provisión de liquidez de las entidades, así como para beneficio de su público usuario.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión observa que no se contó con una valoración cuantitativa sobre el impacto que podría generarse como resultado de la aplicación de la regulación propuesta, particularmente en cuanto a la reducción esperada en las provisiones de capital que efectúen las instituciones de crédito y a la valoración de riesgo en que incurrirán como resultado de las modificaciones a su régimen de inversión, por lo que se recomienda a la SHCP valorar la posibilidad de generar este tipo de información en la elaboración de futuras MIR, a efecto de brindar al público mayor evidencia sobre los efectos de las regulaciones que se emiten.

V. Consulta Pública.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 69-K de la LFPA, este Órgano Desconcentrado hizo público el anteproyecto de mérito a través de su portal electrónico desde el primer día que lo recibió. Al respecto, esta Comisión manifiesta que hasta la fecha de emisión del presente Dictamen no se recibieron comentarios de particulares al anteproyecto.

Por lo expresado con antelación, la COFEMER resuelve emitir el presente Dictamen Total, que surte los efectos de un Dictamen Final respecto a lo previsto en el artículo 69-L, segundo párrafo de la LFPA, por lo que la SHCP puede proceder con las formalidades necesarias para la publicación del referido anteproyecto en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Lo anterior se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción I; 9, fracciones XI y XXI y último párrafo; y 10, fracción VI, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, así como en el artículo primero, fracción I del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los funcionarios que se indican, publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
El Coordinador General

LIC. JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

EERF/JAVM/DAOC