Evolución de la solvencia del sistema financiero: flexibilización regulatoria e implementación de BASILEA III

MARTHÍN MORÁN* Y EDUARDO DÍAZ**

Este artículo analiza la evolución de la solvencia del sistema financiero peruano en el contexto de la pandemia del COVID-19 y los choques negativos del 2023 a la economía peruana. Se examina las medidas de flexibilización regulatoria en los requerimientos de capital en dicho entorno, así como el cronograma de adecuación hacia los estándares internacionales de Basilea III. Se destaca la respuesta positiva de las entidades, que lograron fortalecer su patrimonio, a pesar del entorno macroeconómico adverso.

* Jefe, Departamento de Análisis del Sistema Financiero del BCRP
marthin.moran@gob.gob.pe

** Especialista, Departamento de Análisis del Sistema Financiero del BCRP
eduardo.diaz@gob.gob.pe

LOS REQUERIMIENTOS MÍNIMOS DE CAPITAL REGULATORIOS

Las entidades financieras, las cuales son reguladas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), deben cumplir, entre otras regulaciones, con requerimientos mínimos de solvencia con el fin de contar con un sistema financiero sólido y bien capitalizado. Un adecuado nivel de capital ayuda a las entidades a absorber potenciales pérdidas (no esperadas) en un contexto de choques negativos, lo cual permite preservar la función de intermediación financiera hacia el sector real de la economía. Por otro lado, el incumplimiento de dichos requerimientos es causal para que una entidad pueda ser intervenida por el regulador a fin de velar por una salida ordenada del mercado de las entidades insolventes y preservar un sistema financiero saludable[1].

Los requerimientos de solvencia son calculados a través de ratios de capital. En el denominador, se encuentran los activos ponderados por riesgo (APR) que, como su nombre indica, son aquellos que posee una entidad financiera y a los que se les aplica factores de ponderación según su nivel de riesgo: mayores (menores) ponderaciones para los activos de mayor (menor) riesgo. Por ejemplo, los certificados de depósito del banco central (CDBCRP), de corto plazo y bajo riesgo, tienen una ponderación de 0 por ciento en los APR por riesgo de crédito, mientras que un crédito de consumo, de mayor riesgo, tiene una ponderación de hasta 250 por ciento. Por su parte, en el numerador de los ratios se encuentran las diferentes definiciones de capital, los cuales se diferencian en su calidad. Estos son:

- **Capital ordinario (CET 1).** Contiene el capital de más alta calidad de una entidad financiera. Incluye principalmente las acciones comunes, las utilidades en curso y de ejercicios anteriores, las reservas legales y facultativas, y en menor medida las acciones preferentes y la deuda subordinada adquiridas por el Estado en los programas de fortalecimiento patrimonial, cuyo objetivo fue apoyar a las entidades microfinancieras más afectadas en su solvencia[2].

- **Capital nivel 1 (Tier 1).** Al CET 1 se incluye el Capital Adicional de Nivel 1 (AT 1), que contiene principalmente a las acciones preferentes perpetuas con dividendo no acumulativo, a las acciones preferentes redimibles con plazos de al menos 60 años, deuda subordinada redimible con vencimiento de al menos 60 años y deuda subordinada no redimible[3].

- **Patrimonio efectivo.** Incluye al capital nivel 1 (Tier 1) y al capital nivel 2 (Tier 2). Este último está compuesto principalmente por deuda subordinada, así como por acciones preferentes redimibles con plazos menores a los señalados anteriormente y las acciones perpetuas con dividendo acumulativo. Asimismo, el Tier 2 solo absorbe pérdidas en caso de quiebra de una entidad, tal como señala Basilea III.

Para cada uno de estos niveles de capital, la SBS establece requerimientos mínimos, a través de ratios de capital que deben ser cumplidos por todas las entidades reguladas que forman parte del sistema financiero. Resalta el requerimiento mínimo para el ratio de capital global (RCG), que es el patrimonio efectivo sobre los activos ponderados por riesgo.

FLEXIBILIZACIÓN DE LOS REQUERIMIENTOS DE CAPITAL Y CRONOGRAMA DE ADECUACIÓN

En abril de 2021, se publicó el Decreto de Urgencia N.° 037-2021, a través del cual, entre otras cosas, se dispuso que, de manera transitoria, se reduzcan los diversos límites de solvencia hasta marzo de 2022, entre los cuales destaca que el requerimiento mínimo para el ratio de capital global pasó de 10 por ciento a 8 por ciento. Esta medida complementó a otras ya adoptadas para mantener la solidez y solvencia del sistema financiero en el contexto de la pandemia, tales como las reprogramaciones temporales de créditos, el programa de Fortalecimiento Patrimonial y el programa Reactiva Perú.

Esta flexibilización en los requerimientos de solvencia fue prorrogada, lo cual permitió que las entidades financieras cuenten con más tiempo para continuar con los esfuerzos y la ejecución de los planes de fortalecimiento patrimonial, en un contexto desafiante por los efectos rezagados de la pandemia, la contracción económica de 2023 (ante los conflictos sociales y la ocurrencia de fenómenos climatológicos), así como el riesgo de un posible fenómeno El Niño de alta intensidad en 2024, el cual no se materializó.

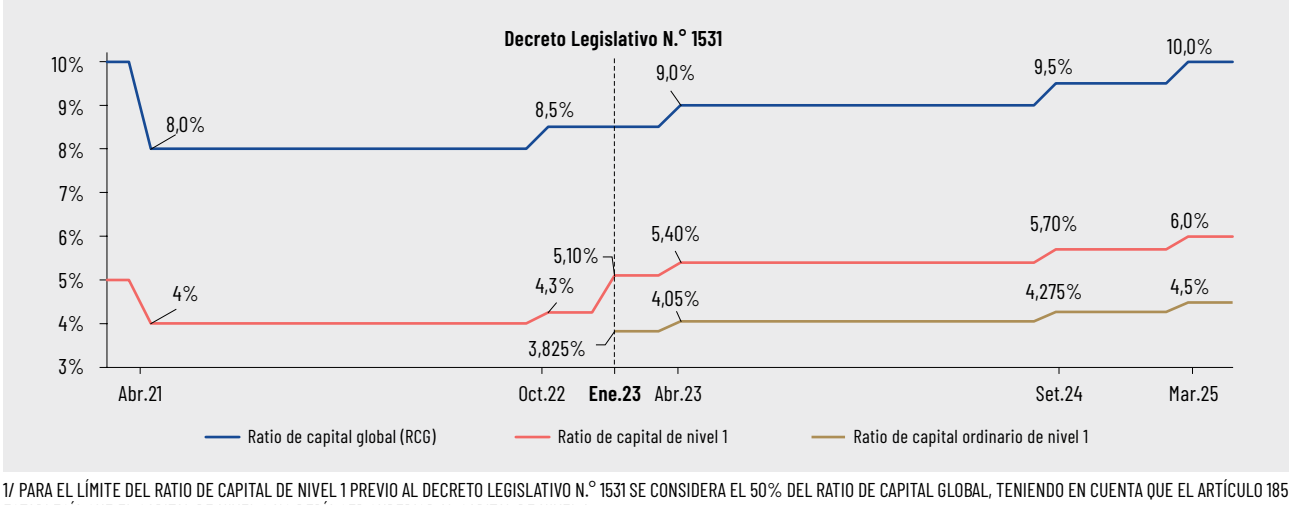
Tras diferentes decretos y resoluciones, en enero de 2024 se estableció el cronograma final de cumplimiento para los requerimientos mínimos de solvencia, con el cual, en marzo de 2025, se volvió al requerimiento mínimo para el ratio de capital global de 10 por ciento. El Gráfico 1 resume la evolución de los requerimientos de solvencia.

1 Antes de una intervención, la entidad pasa por un régimen de vigilancia de la SBS con el fin de que tome acciones para mejorar su solvencia. De no lograrse, en los plazos establecidos, una entidad es intervenida, lo cual ocurre, principalmente, cuando el ratio de capital global es menor que la mitad del nivel regulatorio o se registra una disminución del patrimonio efectivo en más del 50 por ciento en los últimos doce meses.

2 Los decretos de urgencia 037-2021 y 013-2023 crearon los programas de fortalecimiento patrimonial para instituciones especializadas en microfinanzas. Estas normas exceptuaron temporalmente la prohibición legal de participación estatal en el sistema financiero (artículo 7 de la Ley General), mecanismo con el cual el Estado apoyó a la solvencia de las entidades participantes mediante acciones preferentes (en las cajas municipales) o bonos subordinados (en las financieras o cajas rurales).

3 Para los instrumentos mencionados con plazos mayores a los 60 años, solo serán considerados en el caso de que mantengan un plazo residual de al menos 20 años.

GRÁFICO 1 **Flexibilización y cronograma de adecuación para los requerimientos mínimos de solvencia**



1/ PARA EL LÍMITE DEL RATIO DE CAPITAL DE NIVEL 1 PREVIO AL DECRETO LEGISLATIVO N.° 1531 SE CONSIDERA EL 50% DEL RATIO DE CAPITAL GLOBAL, TENIENDO EN CUENTA QUE EL ARTÍCULO 185 ESTABLECÍA QUE EL CAPITAL DE NIVEL 2 NO DEBÍA SER SUPERIOR AL CAPITAL DE NIVEL 1.
FUENTE: DECRETOS DE URGENCIA Y RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA SBS.

Adicionalmente, en marzo de 2022, se promulgó el Decreto Legislativo N.° 1531, el cual tiene como objetivo la adecuación del marco legal del sistema financiero al estándar internacional de Basilea III. Con ello, se modificó la normativa aplicable a las entidades del sistema financiero, entre otras, la relacionada con el patrimonio efectivo a fin de mejorar su calidad y, por consiguiente, fortalecer la estabilidad del sistema financiero peruano. Así, se establece que, además del límite global, las entidades deben cumplir con ratios mínimos de capital nivel 1 (Tier 1)[4] y ordinario de nivel 1 (CET 1).

EVOLUCIÓN DE LA SOLVENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO

En los últimos cinco años, el sistema financiero ha afrontado dos periodos de entornos macroeconómicos adversos. El primero fue la crisis generada por la pandemia del COVID-19 en 2020, año en el cual la actividad económica se contrajo significativamente en 10,9 por ciento. El segundo, aunque de menor magnitud respecto al primer periodo, fueron los choques por los conflictos sociales y fenómenos climatológicos en 2023, año en el que la producción nacional experimentó una contracción de 0,4 por ciento.

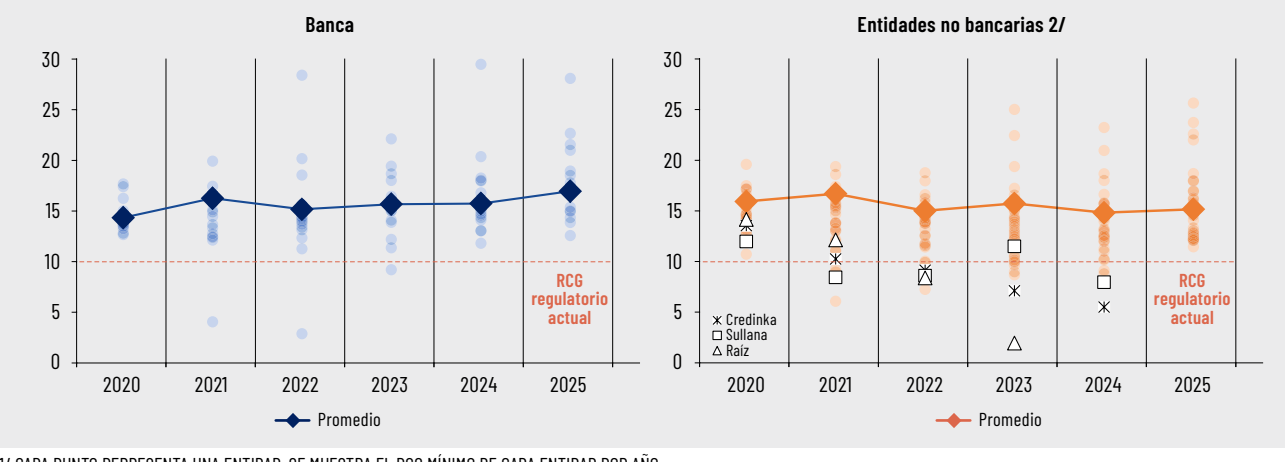
En los contextos adversos mencionados, las entidades financieras tuvieron impactos en la rentabilidad y en el nivel de riesgo de crédito, ante la menor capacidad de pago de los deudores, aunque de manera heterogénea. No obstante, el sistema, en su conjunto, pudo absorber estos choques negativos al contar con una sólida posición de solvencia. A ello se suman las medidas de política para resguardar la estabilidad financiera, concretadas principalmente mediante los programas de fortalecimiento patrimonial dirigidos a las microfinancieras y el programa Reactiva Perú, que permitió sostener la cadena de pagos. Asimismo, las entidades financieras tomaron medidas para fortalecer su solvencia ante el entorno de mayor riesgo, entre las que destacan la mayor capitalización de utilidades, aportes de capital y la emisión de deuda subordinada.

A nivel individual, algunas entidades puntuales de una baja escala operativa mostraron sostenidas pérdidas que deterioraron su posición de solvencia, ante el entorno negativo y por riesgos idiosincráticos de cada entidad. Ante ello, cuatro entidades que registraron un RCG menor que el mínimo regulatorio, que representan el 0,3 por ciento de los activos del sistema, pudieron revertir tal situación, dada las acciones tomadas para incrementar su base patrimonial. No obstante, otras tres entidades fueron intervenidas por el regulador, a fin de velar por su salida ordenada del mercado, ante una situación financiera frágil con ratios de capital debajo de los mínimos regulatorios. Estas entidades representaban solo cerca del 0,7 por ciento de los activos del sistema, por lo que no significaron un riesgo relevante para la estabilidad financiera.

En contraste con lo anterior, la gran mayoría de entidades ha fortalecido sus ratios de capital en los últimos años (Gráfico 3). En el panel izquierdo, se encuentran las distribuciones de los RCG de todas las entidades financieras en distintos momentos del tiempo. Resalta que la distribución de marzo de 2025 muestra una cola más ancha hacia la derecha, lo cual implica que un mayor número de entidades cuentan con ratios de capital más altos en relación con aquellos registrados en marzo de 2023 e incluso a los observados, en promedio, entre 2015 y 2019 (antes de que se materialicen los riesgos de 2020 y 2023).

4 Previo a este cambio, la Ley General no tenía explícitamente un límite para el Tier 1, sino que el artículo 185 establecía que el Tier 2 no debía ser superior al Tier 1; es decir, el Tier 1 debía ser como mínimo la mitad del patrimonio efectivo total.

GRÁFICO 2 Ratio de capital global, RCG (%) 1/



1/ CADA PUNTO REPRESENTA UNA ENTIDAD. SE MUESTRA EL RCG MÍNIMO DE CADA ENTIDAD POR AÑO.
2/ PARA LAS ENTIDADES QUE DEJARON DE OPERAR, SE MUESTRAN LOS VALORES INDICADOS POR LA SBS EN SUS RESOLUCIONES DE INTERVENCIÓN, LUEGO DE APLICAR LAS PÉRDIDAS DETECTADAS EN SU PROCESO DE SUPERVISIÓN.
FUENTE: REPORTE 4 Y SBS.

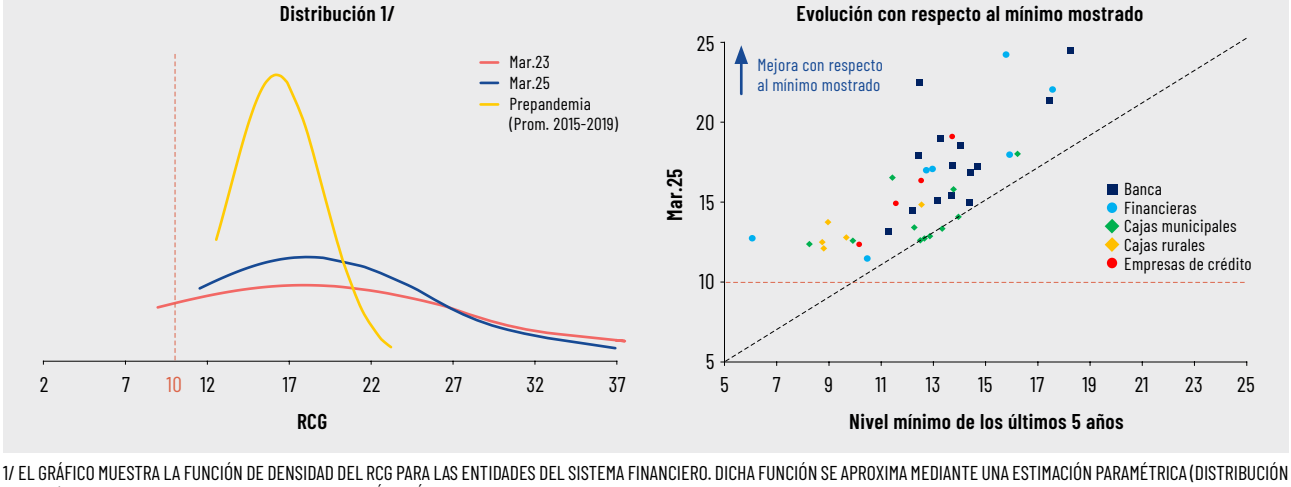
Respecto al panel derecho, este muestra un gráfico de dispersión en el que cada entidad financiera es un punto, por lo que permite evaluar si estas han mejorado su solvencia con respecto al nivel más bajo registrado en los últimos 5 años. Si la solvencia ha mejorado, el punto debe estar por arriba de la línea diagonal (mientras más arriba, mayor mejora); por el contrario, si no lo hizo, el punto se ubica exactamente en la línea diagonal. Se observa que la nube de puntos se ubica por arriba de la diagonal, mientras que pocas entidades se encuentran en la diagonal o muy cerca de ella. Así, todas las entidades financieras tienen ratios de capital por encima del mínimo regulatorio (10 por ciento) y, en la gran mayoría de casos, muestran un incremento en los indicadores de solvencia.

CUMPLIMIENTO DE REQUERIMIENTOS DE CAPITAL ADICIONALES

Actualmente, las entidades financieras también deben cumplir con otros requerimientos de capital, que buscan reforzar aún más la solvencia de los intermediarios financieros ante riesgos específicos a los que se enfrentan por realizar sus funciones o relacionados con el riesgo sistémico. Dichos requerimientos son adicionales al cumplimiento de los ratios de solvencia ya analizados (el ratio de capital global, Tier 1 y CET 1). Cabe señalar que todos estos requerimientos de capital se dan en el marco de adecuación hacia los estándares internacionales de Basilea III.

En el Decreto Legislativo N.° 1531 y en normas emitidas por la SBS, se establecieron requisitos para **(i)** los colchones de capital (conservación, ciclo económico y por riesgo

GRÁFICO 3 Ratio de capital global por entidad (RCG)



1/ EL GRÁFICO MUESTRA LA FUNCIÓN DE DENSIDAD DEL RCG PARA LAS ENTIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO. DICHA FUNCIÓN SE APROXIMA MEDIANTE UNA ESTIMACIÓN PARAMÉTRICA (DISTRIBUCIÓN NORMAL), MISMA QUE PROPORCIONA UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA CONTINUA Y SUAVIZADA.
FUENTE: REPORTE 4 Y SBS.

de concentración de mercado) que se debe cumplir con capital ordinario de nivel 1; y **(ii)** los riesgos adicionales (concentración individual, sectorial y regional y por el riesgo de tasa de interés en el libro bancario), que pueden ser cubiertos con capital de nivel 1 o 2. A continuación se detalla la racionalidad para estos requerimientos.

- **Por colchones de capital:**

  - **Conservación.** Permite que la entidad acumule una reserva de capital que pueda ser utilizada a medida que incurra en pérdidas en periodos de crisis.

    Este requerimiento debe ser de al menos 2,5 por ciento de los activos ponderados por riesgo (APR). A la fecha, se establece un calendario de adecuación hasta 2026 (Cuadro 1).
  - **Ciclo económico.** Busca la acumulación de capital para proteger la solvencia del sistema en periodos de alto crecimiento del crédito, lo que está asociado a periodos de bonanza económica, los cuales llevan al relajamiento de los criterios crediticios y al aumento de valor de los activos en garantía. Este requerimiento genera un excedente de capital para afrontar potenciales pérdidas por riesgo de crédito que se originarían en un escenario de recesión. Este requerimiento se activa y desactiva con las mismas reglas establecidas para las provisiones procíclicas (que a la fecha están desactivadas)[5].
  - **Concentración de mercado.** Busca que aquellas entidades que generan un riesgo significativo para el sistema financiero ya sea por su tamaño, su alta interconexión, difícil sustituibilidad o elevada complejidad acumulen un mayor nivel de capital, debido a los potenciales efectos negativos que su deterioro o eventual insolvencia tendrían sobre la estabilidad del sistema financiero (riesgo sistémico) y actividad económica del país.

    Es importante indicar que el requerimiento de capital por este riesgo (entre 0 por ciento y 3 por ciento de los activos y contingentes ponderados por riesgo, APR) se calcula a nivel de grupo económico, y el monto resultante es asumido individualmente por cada entidad (aunque existe la posibilidad de que la entidad con el mayor nivel de activos del grupo lo asuma). Ello debido a las potenciales interconexiones que puede existir entre entidades del mismo grupo.

- **Por riesgos adicionales:**

  - **Concentración.** Este requerimiento se genera como consecuencia de que una significativa proporción de la cartera crediticia se encuentre asignada a un mismo grupo de individuos, sector económico o región geográfica. Se establece un requerimiento por cada uno de estos tipos de concentración.
  - **Tasa de interés en el libro bancario**. Proviene de la posibilidad de pérdidas producto de fluctuaciones de las tasas de interés de los activos y pasivos del balance de una entidad financiera.

CUADRO 1 Calendario de adecuación para el colchón de conservación

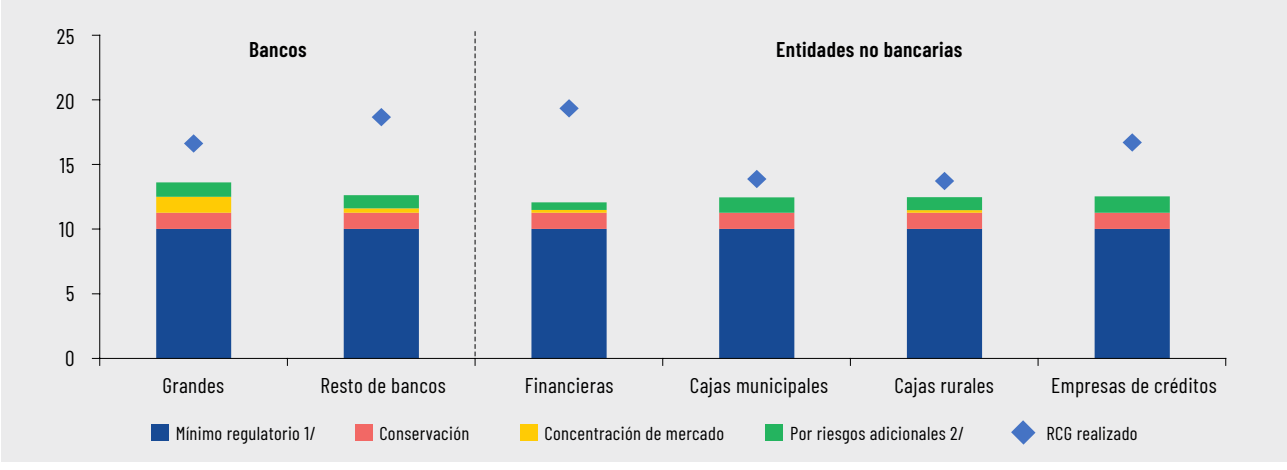
Dic.23	Dic.24	Dic.25	Dic.26
0,625% APR	1,250% APR	1,875% APR	2,5% APR

> Actualmente, las entidades financieras también deben cumplir con otros requerimientos de capital, que **buscan reforzar aún más la solvencia de los intermediarios financieros ante riesgos específicos a los que se enfrentan por realizar sus funciones o relacionados con el riesgo sistémico.**

El Gráfico 4 muestra, en las barras, los requerimientos efectivos de capital (que incluye los requerimientos mínimos regulatorios y los requerimientos adicionales) por grupo de entidades. A marzo de 2025, se observa que en general se cumple holgadamente estos nuevos requerimientos de capital en la gran mayoría de los grupos de entidades.

5 Las entidades constituirían este colchón (además de provisiones procíclicas) cuando i) el crecimiento promedio anualizado del PBI en los últimos 30 meses pasa de un nivel inferior al 4 por ciento a uno igual o superior a este umbral; ii) cuando dicho promedio ya supera el 4 por ciento y, además, el crecimiento promedio anualizado de los últimos 12 meses es al menos 2 puntos porcentuales mayor que el registrado un año antes; o iii) si el promedio de los últimos 30 meses se mantiene por encima del 4 por ciento y han transcurrido 18 meses desde que la regla fue desactivada por la condición anterior.

GRÁFICO 4 **Requerimientos de capital: mínimo regulatorio, colchones y riesgos adicionales** (Marzo 2025)



1/ SE COMPONE DEL CAPITAL DE NIVEL 1 (CAPITAL ORDINARIO DE NIVEL 1 Y CAPITAL ADICIONAL DE NIVEL 1) Y CAPITAL DE NIVEL 2.
2/ INCLUYE RIESGO POR CONCENTRACIÓN INDIVIDUAL, REGIONAL Y SECTORIAL, Y POR RIESGO DE TASA DE INTERÉS EN EL LIBRO BANCARIO (NO SE REGISTRA REQUERIMIENTOS RELEVANTES ACTUALMENTE).
FUENTE: REPORTE 4.

Si una entidad incumple con los requerimientos adicionales de capital, debe presentar un plan de adecuación a la SBS con el objetivo de cumplirlos. Además, para el caso del incumplimiento de los colchones de conservación y de concentración de mercado, la SBS prohíbe que la entidad financiera recompre sus acciones y restringe el porcentaje de las utilidades que pueden ser repartidas vía dividendos.

> A nivel individual, las propias entidades financieras han tomado acciones para fortalecer sus ratios de solvencia a través **de una mayor capitalización de utilidades, aportes de capital y la emisión de deuda subordinada. Como resultado, la gran mayoría de entidades ha mejorado sus indicadores de solvencia.**

CONCLUSIÓN

El sistema financiero peruano se ha mantenido robusto a pesar de los dos choques macroeconómicos adversos de los últimos años. La sólida posición de solvencia inicial del sistema, las flexibilizaciones regulatorias y las medidas de política (como los programas Reactiva Perú y Fortalecimiento Patrimonial) han contribuido a la estabilidad financiera, lo que evitó que se materialicen riesgos adicionales por estrés financiero o incluso por una crisis bancaria, los que hubieran afectado la intermediación financiera (en particular, el flujo del crédito) y, en consecuencia, gatillado una retroalimentación negativa entre el sector real y financiero, con implicancias severas para la economía.

A nivel individual, las propias entidades financieras han tomado acciones para fortalecer sus ratios de solvencia a través de una mayor capitalización de utilidades, aportes de capital y la emisión de deuda subordinada. Como resultado, la gran mayoría de entidades ha mejorado sus indicadores de solvencia. No obstante, se registraron casos puntuales de problemas de solvencia en entidades, en su mayoría no bancarias, de baja escala operativa con respecto al tamaño del sistema. Por otro lado, es importante notar que una salida ordenada de entidades en situación frágil evita posibles mayores efectos negativos, como contagios financieros, lo que resguarda el ahorro de los depositantes y refuerza la estabilidad financiera.

Finalmente, se están implementando gradualmente los estándares internacionales de Basilea III en el cumplimiento de los ratios de capital. Esto seguirá reforzando aún más la solvencia del sistema financiero peruano, que podrá reafirmar su resiliencia ante potenciales escenarios macroeconómicos adversos. Asimismo, algunas entidades, de menor tamaño a nivel del sistema, deben mantener los esfuerzos para continuar fortaleciendo sus indicadores de solvencia y la viabilidad de sus funciones de intermediación financiera.