

Cr. Ricardo Pascale (Pte. del BCU)

Política bancaria y prestigio de la plaza

El Cr. Ricardo Pascale, presidente del Banco Central del Uruguay (BCU) brindó recientemente una interesante conferencia referida a la "Política Bancaria". En la oportunidad, el jerarca monetario hizo un repaso de las acciones desplegadas por la presente administración en esta área trascendente del quehacer económico y revalorizó los esfuerzos por elevar el prestigio de Uruguay como plaza financiera. A continuación presentamos los aspectos más salientes de la citada conferencia.

Como marco general los objetivos de un banco central apuntan a contribuir a la mayor eficiencia de la economía. A un nivel macroeconómico tiene objetivos que podríamos clasificar como de largo, mediano y corto plazos.

En el largo plazo, la contribución de los bancos centrales se orienta comúnmente hacia la estabilidad. En este sentido, una propuesta tan antigua como el postulado de homogeneidad, es decir, la neutralidad del dinero respecto a los fenómenos reales, puede parecer una adecuada vía de acción, especialmente si se considera que la potencialidad de las políticas financieras son limitadas en sus alcances en aquella dimensión temporal, sobre todo para el logro de objetivos no desestabilizadores.

En el mediano plazo, políticas de este tipo pueden ser una guía adecuada para evitar cambios bruscos en el producto nominal.

Más en el corto plazo, los objetivos se orientan a contribuir a los equilibrios macroeconómicos internos y externos y evitar la presencia de crisis de liquidez.

El mantenimiento de un rumbo en el largo plazo no implica necesariamente una política prescindente en el corto plazo y, a menudo, en la gestión constante,

banco central no puede sino tender a controlar el precio o la cantidad en alguno de los mercados en los que es capaz de ejercer su influencia porque tiene un stock que le permite absorber las demandas que enfrenta.

De ahí que generalmente las políticas bancocentralistas que hacen a los mercados de dinero y crédito se hayan limitado a la fijación del tipo nominal de cambio o de la tasa nominal de interés o al control de la oferta nominal de dinero en alguna de sus acepciones.

Y, asimismo, en forma complementaria, se realice una política bancaria —o con más generalidad de regulación del sistema financiero— que determine el marco de acción institucional de los restantes componentes del sistema financiero.

Esto último, no sólo por el aspecto de liquidez anteriormente señalado, sino por el papel de las instituciones financieras en el equilibrio macroeconómico. En efecto, las funciones de los sistemas financieros, delimitadas en buena medida por aquellas políticas, alcanzan como decíamos, tanto al mecanismo de pagos y a la intermediación financiera como, en parte vía estos últimos, a los mecanismos de transmisión de la política monetario-crediticia.

Es decir, las instituciones financieras, en especial las bancarias, tienen un papel de vital importancia en la movilidad de los recursos líquidos para transacciones, movilidad que no es factible afectar sustancialmente sin alterar a la vez la evolución del producto nominal.

Tienen además un papel significativo y compartido en la intermediación y mediación financiera conectando las unida-

objeto de regulación y supervisión por parte de las autoridades en los distintos países.

El papel del Banco Central como prestamista de última instancia y la introducción en muchos países de seguros de depósitos, se orientan a fortalecer justamente la estabilidad del sistema de pagos.

Antes de entrar en algunos aspectos de la política bancaria, debemos recordar que la misma, a partir de 1985, se ha tenido que instrumentar, en el marco de la recomposición de equilibrios macroeconómicos básicos, con parte del sistema aún afectado por la gran crisis de comienzos de los 80 y luego por las normas contenidas en la ley N° 15.786 de endeudamiento interno, de enorme trascendencia, entre otros aspectos, en cuanto al sistema financiero como elemento central en la instrumentación del sistema de pagos.

POLITICA BANCARIA

En primer lugar, es importante tener presente que no es conveniente utilizar la política monetario-bancaria y en general el sistema financiero a través del cual aquélla se realiza, para alcanzar objetivos para los cuales no es idóneo.

El principio de Tinbergen-Mundell de la efectiva clasificación de los mercados vendría a señalar la consistencia matemática en términos de grados de libertad en la solución de un modelo Walrasiano de varios mercados y la elección de la variable-instrumento que permite alcanzar más rápidamente un equilibrio estable.

Una consecuencia de la aplicación de este principio sería que no es adecuado emplear la política monetaria y el siste-

El decreto del Poder Ejecutivo de fecha 16 de agosto de 1989 por el cual se reglamenta el art. 4 de la Ley N° 15.322 de 17 de setiembre de 1982 es otra evidencia de esta política.

Nuestra política de control y disciplina bancaria se vale pues de una severa selectividad a priori de las entidades, a lo que une un control a posteriori realizado en base a datos estadísticos que permiten el análisis del cumplimiento de las regulaciones, así como por las inspecciones que se efectúan a los componentes del sector.

NUEVAS NORMAS

Las regulaciones del Banco Central, resultantes de mucho tiempo de análisis de nuestra realidad y de la normativa comparada, han tenido modificaciones apreciables, que apuntan a dar más transparencia al sistema financiero, poniéndolo, luego de pasado un tiempo prudencial de su extendida crisis y de las obligaciones impuestas por la ley citada, a tono con lo que es la moderna y acuciosa orientación en materia de regulación bancaria.

Teniendo en cuenta la importancia de los cambios y la realidad nacional, algunas normas no están exentas de cierto gradualismo en su aplicación.

Somos conscientes del esfuerzo que va a demandar a las entidades financieras la adaptación a las nuevas normas, como también somos conscientes del gran esfuerzo de ajuste en sus políticas operativas y en capitalización que han efectuado durante este período la mayor parte de las entidades. La adecuada aplicación de las nuevas normas tendrá las recompensas que derivan de trabajar en un mercado que las propias regula-

y, a menudo, en la gestión constante, moderadora de los shocks transitorios de diferente signo e intensidad que se reciben, aquél pierde la nitidez que alcanza cuando se diseña la política y los roles de corto plazo pasan a primer plano y, consecuentemente, lo hacen también la política de ajuste en lo monetario-crediticio y bancario.

Es importante entonces tener presente que, para estas políticas, los objetivos de largo plazo son un marco. Sin embargo, cuando existe un problema por ejemplo de nivel de reservas internacionales o de solvencia del sistema financiero, los objetivos de largo plazo pasan temporalmente a un segundo plano, es decir, se subordinan a la resolución de la crisis aun cuando marquen las opciones de política compatibles.

A un nivel microeconómico, los objetivos de los bancos centrales están ubicados en propender a la eficiencia del sistema de pagos, de la intermediación financiera y del mercado de activos. Ello nos da el camino para plantear las funciones que cumplen las entidades financieras.

TRES ACTIVIDADES

Estas últimas desarrollan tres actividades principales que están, por otra parte, interrelacionadas.

En primer lugar, desempeñan un papel fundamental en la provisión de saldos de transacciones y, por tanto, en la intermediación del sistema de pagos de la economía.

En segundo lugar, ocupan un papel central en las decisiones de crédito, la apreciación de los riesgos y la valoración de la calidad de los prestatarios.

En tercer lugar, son una pieza crucial en los mecanismos de transmisión de la política monetaria.

Puede ser de utilidad profundizar, aunque sea brevemente, estos últimos conceptos.

En la política monetario-crediticia un

diación financiera conectando las unidades superavitarias en términos de fondos con las deficitarias, papel que podrá funcionar mejor cuando mayor sea el abanico de instrumentos y canales que estas instituciones puedan crear.

Pero, además, las instituciones financieras tienen un rol a cumplir en la transmisión de la política monetario-crediticia.

Dependerá de la política y de la variable de control elegida que la influencia que aquélla pueda tener sobre las variables financieras o reales objetivo, sea más o menos directa. Pero, en general, la transmisión de la política monetaria, ya sea que opere vía precios, vía riqueza o vía selectividad crediticia, tiende a realizarse en forma indirecta, a través de la actuación del sistema financiero, que en alguna medida la condiciona.

Esta condicionalidad resulta principalmente del hecho de que las instituciones financieras son agentes que tienden a maximizar su rentabilidad dentro de un nivel de riesgo preestablecido, aunque obviamente no es ésta la única motivación para los distintos agentes financieros.

Las señaladas funciones de las entidades financieras, tan especiales e importantes, hacen que los bancos deban ser extremadamente cuidadosos en el manejo de los riesgos (crediticio, cambiario, de tasa de interés, etc.) para poder mantener adecuados niveles de liquidez y solvencia y, por tanto, ser merecedores de la confianza pública.

En realidad, la eficiencia, la eficacia y la seguridad del sistema financiero dependen en gran medida de la eficiencia, la eficacia y la seguridad del sistema de pagos. Cualquier perturbación de este último trae consecuencias negativas para el funcionamiento de la economía. Es por esto primordialmente que la buena marcha del sistema financiero sea de interés público y que la banca haya sido

emplicar la política monetaria y el sistema financiero para el logro de objetivos tales como la distribución del ingreso, seguridad social o fiscales.

En Uruguay no siempre se han respetado esos principios. Esto desde larga data.

ALGUNOS CRITERIOS ESPECIFICOS

La política en cuanto a la autorización de nuevas entidades o a la propiedad de ellas es un aspecto que creemos importante abordar.

El control y la disciplina bancaria comienzan en realidad por la política de autorización. Aunque parezca bastante obvio, la historia financiera de muchos países de América Latina hace necesario que expresemos y enfatizamos nuestras ideas.

La solvencia de la institución patrocinante, la experiencia en el tema financiero, la reputación, los antecedentes, las características del proyecto a llevar a cabo, su vocación de un compromiso serio, la calidad de su administración, son algunos de los elementos claves, para nosotros, en política de autorizaciones. La historia de las crisis financieras en nuestro país y en muchos otros, ha dado abundante evidencia empírica en este sentido.

La política de autorizaciones o de propiedad de entidades financieras, debe ser muy cuidadosa de la calidad de quienes pretenden ingresar al sistema financiero.

Ejemplos de esta política han sido las nuevas autorizaciones de entidades. Sólo han ingresado tres casas financieras que pertenecen a bancos europeos de alta jerarquía internacional. Las normas dictadas por el Poder Ejecutivo el 16 de agosto de 1989 apuntan también en este sentido.

El llamado a reforma de estatutos efectuado por el Banco de la República para algunos bancos de su propiedad son otro ejemplo.

un mercado que las propias regulaciones buscan prestigiarlo y ponerlo a la altura de su cometido.

La economía, por otra parte, recibirá el beneficio de un sistema financiero más eficiente.

En cuanto a la mejora estadística fue necesario introducir un nuevo plan de cuentas mucho más completo y analítico. Este, que se había comenzado a elaborar en la anterior administración, se culminó en ésta y fue aprobado por el Directorio en 1986 y rige a partir de 1987. La mejora de la información disponible ha sido manifiesta. Cabe señalar que este nuevo plan sólo regía para la banca privada pero no para el Banco de la República, lo cual dificultaba el análisis y control de todo el sistema. En esta oportunidad el BROU ha prestado su conformidad para aplicar, solicitando un plazo gradual de adaptación, similar al que tuvo la banca privada oportunamente.

Creemos que este es también un nuevo paso adelante para mejorar la calidad del control de las entidades.

Los resultados de la contabilidad de los bancos y otros intermediarios eran de difícil apreciación por el público toda vez que cada institución efectuaba la publicidad de sus estados financieros conforme a criterios propios que dificultaban grandemente el análisis y la comparación.

Hemos elaborado un estado de situación único para que las publicaciones de las entidades financieras tengan un formato idéntico que facilite el análisis. El sistema está vigente para los ejercicios finalizados a partir de diciembre de 1987.

Pensamos que este proceso de dar mayor transparencia debe profundizarse aún más, para reducir la asimetría existente entre las informaciones que los bancos tienen de los clientes en relación de las que estos tienen con respecto de los bancos.

za financiera



ADECUACION PATRIMONIAL

En cuanto a las normas dictadas sobre adecuación patrimonial, las anteriores a las vigentes definían el concepto de Responsabilidad Patrimonial Neta y regulaban básicamente dos aspectos: exigencia de una Responsabilidad Patrimonial Neta Mínima y establecimiento de un Tope de Endeudamiento.

La Responsabilidad Patrimonial Neta se determinaba a partir de la Responsabilidad Patrimonial Contable con ciertos ajustes.

La Responsabilidad Patrimonial Neta Mínima se determinaba únicamente en

amios, los criterios propuestos por el Comité de Reglamentación Bancaria y Prácticas de Supervisión de Basilea.

Las normas aprobadas establecen una responsabilidad patrimonial neta mínima no inferior al 8% de los activos riesgosos de la institución, netos de provisiones por incobrabilidad valuadas de conformidad con lo establecido por el Banco Central. Se consideran activos riesgosos las partidas del activo y las cuentas deudoras de contingencia del balance de situación patrimonial, con las salvedades que expresamente se indican. Esta norma comienza con un 5% en 1989 y se va haciendo más rigurosa gradualmente hasta llegar al 8% en 1992.

Asimismo, dicha responsabilidad patrimonial no podrá ser inferior a la básica, que se establece como un monto en nuevos pesos para cada tipo de empresa, el que se actualizará trimestralmente en función de la variación del índice de precios al por mayor de productos nacionales, registrada en el trimestre calendario anterior.

La adopción de las precitadas normas, supone derogar las que fijan la capacidad de endeudamiento en función del nivel del patrimonio.

Esta normativa resuelve los problemas de los procedimientos anteriores a la vez que pone el énfasis en los puntos más adecuados, es decir, en los riesgos bancarios.

OPERACIONES ACTIVAS

En cuanto a las operaciones activas, no existían normas para calificar a los prestatarios de acuerdo al riesgo que

presentaban. Se establecieron categorías de riesgos: 20%, de dudosa recuperación; 50%, irrecuperables; 100%, irrecuperables.

Se prevé la no liquidación como ganancia, salvo que se perciban en efectivo, de los intereses sobre créditos clasificados como "con problemas potenciales", "de dudosa recuperación" e "irrecuperables".

No obstante, en los préstamos en moneda nacional no reajustables, se admitirá la liquidación de un porcentaje de los intereses devengados cuando se encuentren en las categorías de "con problemas potenciales", "de dudosa recuperación" o "irrecuperables" para que tengan un tratamiento análogo con los créditos en moneda extranjera. Estas ganancias admitidas son neutralizadas con el correspondiente porcentaje de provisiones.

Las normas aprobadas incluyen un régimen transitorio de adecuación de las provisiones con porcentajes crecientes, para los créditos concedidos con anterioridad al 30 de junio de 1989.

Las empresas que se amparen a este régimen transitorio no podrán distribuir ni remesar utilidades a ningún título ni bajo ninguna denominación, ni incrementar las retribuciones a directores, síndicos y fiscales, por encima de los aumentos salariales otorgados con carácter general al personal de la empresa.

Cabe señalar que también se introdujeron modificaciones a la liquidación de intereses en moneda nacional y de diferencias de cambio, que buscan en el caso de los primeros, como ya se mencionó, tratamientos análogos con los de moneda extranjera y, en el caso de las segundas, que se puedan tener resultados más afinados.

Asimismo, las normas sobre previsión establecen algunas excepciones, en general vinculadas a la ley 15.786 de endeudamiento interno.

Las normas comentadas en este numeral promoverán un análisis más acucioso de los deudores, a la vez que darán más realismo a las cifras resultantes.

Las normas sobre renovación de pre-

que habían sido encomendados por el citado decreto del Poder Ejecutivo.

Merecen destaque ciertas facetas de esta reglamentación y su aplicación.

En primer lugar, se define un nuevo tipo de institución financiera (IFE) y se dan las pautas generales para su funcionamiento, pero teniendo en cuenta de no incurrir en detalles que puedan, en lugar de favorecer su operatoria, obstaculizarla. La reglamentación apunta entonces más bien al vehículo.

En segundo lugar, queda de manifiesto el interés de las autoridades de sistematizar una actividad que, aunque se realiza en la actualidad por parte de las instituciones financieras, se ha considerado conveniente que tenga un estatuto jurídico propio.

En tercer lugar, se pone de manifiesto la preocupación por la selectividad de quienes hagan esta actividad. La rigurosidad en las autorizaciones será un elemento básico para el sector y junto a ella, la forma de determinar su responsabilidad patrimonial serán elementos claves de la operación. Se trata, pues, que los bancos y casas financieras existentes puedan tener su actividad offshore conforme a estas normas si así lo desean y, por otra parte, que las nuevas autorizaciones recaigan en instituciones que fortalezcan y prestigien la plaza financiera uruguaya, prestigio que también está buscando a través de otras normas. Con esta normativa creemos que se produce un avance en clarificar el andamiaje institucional, en particular en la actividad "off-shore", a la vez que se mantiene una adecuada complementación y flexibilidad con las actuales instituciones.

REFLEXIONES FINALES

El proceso de fuerte deterioro, que sufrió nuestro sistema financiero a comienzos de la década de los 80 ya es bien conocido. Al actual periodo de gobierno le correspondió asumir los problemas de la etapa final de la crisis citada. Esta incluía a tres grandes bancos,

La Responsabilidad Patrimonial Neta Mínima se determinaba únicamente en función del tipo de empresa y estaba fijada en determinados importes que se ajustaban anualmente de acuerdo a la variación del Índice de precios al por mayor de productos nacionales. Normalmente se otorgaba un período de adecuación para las empresas que estaban en funcionamiento.

Como puede apreciarse esta determinación de la Responsabilidad Patrimonial Neta Mínima no toma en cuenta las características que puede presentar cada empresa de intermediación financiera en particular.

Como puede apreciarse esta determinación de la Responsabilidad Patrimonial Neta Mínima no toma en cuenta las características que puede presentar cada empresa de intermediación financiera en particular.

El único sistema de adecuación patrimonial vigente era el Tope de Endeudamiento, que relacionaba la responsabilidad patrimonial de la empresa con su volumen operativo medido en términos del pasivo. Dicho tope de endeudamiento estaba establecido en 20 veces la Responsabilidad Patrimonial Neta más el encaje real, los depósitos a plazo en el Banco Central y los valores públicos nacionales y "promissory notes" que sean propiedad de la empresa y se encuentren libres de afectación o gravamen.

En la práctica este sistema no ha resultado eficiente, ya que el principal riesgo del negocio bancario no lo constituye el monto de recursos que la empresa capta de sus depositantes sino la utilización que hace de esos recursos, es decir, sus activos. Este es el criterio aceptado internacionalmente en la actualidad.

Por lo tanto, la circular N° 1327 estableció un sistema de adecuación del capital en función de un coeficiente de los activos riesgosos que presente la institución.

En ella se siguen, en grandes líneas

o existían normas para calificar a los prestatarios de acuerdo al riesgo que presentaban. Sólo se clasificaban, al último día de cada mes, en función de la fecha de vencimiento, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Cuentas obligatorio.

A partir de la circular N° 1330 las empresas deberán clasificar permanentemente y revisar dos veces al año, los riesgos crediticios directos y contingentes en categorías conformadas en base a criterios objetivos y subjetivos dados por el Banco Central.

Así, los riesgos se tipificarán como: normales, con problemas potenciales, de dudosa recuperación e irre recuperables.

El Banco Central, claro está, controlará la correcta aplicación de estos criterios mediante actuaciones inspectivas y realizará las modificaciones que correspondan, e instruirá a los bancos respecto a las normas sobre constitución de provisiones.

Se pasa pues de un mecanismo basado en la fecha de vencimiento, a otro más amplio, que clasifica los riesgos crediticios en función de un conjunto de elementos que la teoría y la práctica han demostrado ser más eficaces que una simple regla temporal.

En cuanto a las normas sobre constitución de provisiones se han introducido cambios que van acordes con la clasificación de la cartera.

Antes, en el Plan de Cuentas obligatorio, se establecía que las provisiones debían realizarse en base a una evaluación realista del riesgo, disponiéndose que no podían ser inferiores al 20% del saldo de la cuenta "deudores en gestión" (que incluye créditos con más de 180 días de vencidos). Los créditos que hubieran pasado más de 150 días en esta cuenta debían ser castigados.

Las normas contenidas en la nueva circular establecen la constitución de provisiones de acuerdo a los siguientes porcentajes, como mínimo, de las categorías de riesgos antes mencionadas: riesgo normal 1%, con problemas poten-

cialmente realismo a las cifras resultantes. Las normas sobre renovación de operaciones también sufrieron modificaciones.

Antes, las operaciones podían ser renovadas y consideradas como vigentes cuando se hubiera abonado el 20% de los intereses.

De acuerdo a la actualización N° 15 del "Plan de Cuentas", para la renovación total o parcial, se exigirán pagos efectivos, sin que medie nueva financiación. Estos pagos deben significar, como mínimo, el 100% de los intereses devengados, salvo para las operaciones en moneda nacional no reajustables a las que se exigirá un porcentaje de los mismos, que se irá adecuando, a efectos de darles un tratamiento análogo al previsto para el resto.

No existían normas sobre topes de créditos, otro punto con una amplísima aplicación en el campo internacional.

Por circular N° 1329 se estableció para los riesgos que las instituciones financieras pueden asumir por cada persona física o jurídica o conjunto económico, un límite del 25% de su responsabilidad.

Se incluyen también, por el total adeudado o afianzado, las operaciones en las que el cliente figure como co-deudor o garante.

Para estas normas se prevé asimismo un plazo de adecuación, que se extiende hasta el 31 de diciembre de 1991 para prestatarios residentes y hasta el 30 de setiembre de 1990 para no residentes.

INSTITUCION EXTERNA

Luego de un amplio período de análisis, se procedió a reglamentar el art. 4 del decreto Ley N° 15.322 de 17 de setiembre de 1982, que previa un tipo especial de entidad financiera. La reglamentación se efectuó por decreto del Poder Ejecutivo de 16 de agosto de 1989 y establece algunos aspectos esenciales sobre las entidades ahora denominadas "Institución financiera externa". Posteriormente, el 1° de setiembre de 1989, el Banco Central del Uruguay, a su vez, por circular N° 1332 reglamentó los aspectos

de problemas de la etapa final de la crisis citada. Esta incluía a tres grandes bancos, para la escala uruguaya, que representaban alrededor del 25% del total de depósitos. La acción inicial del Banco Central en este sentido apareció en un todo de acuerdo con uno de los objetivos básicos de todo organismo de este tipo, es decir, evitar una grave crisis de liquidez con notorias repercusiones negativas sobre el funcionamiento de la economía. Pese a la extensión e intensidad del fenómeno se pudieron ir minimizando estas últimas. También en esa oportunidad contamos con el invalorable apoyo del Banco de la República, que asumió la totalidad o la mayoría del paquete accionario de esos bancos.

A muy poco tiempo de la crisis del último de los bancos de que hablamos, en el último trimestre de 1987 el Banco Central, con conocimiento del gobierno, inició contactos con el Banco Mundial, que cuenta con una importante experiencia en el tema.

A partir de entonces se sucedieron intensos estudios de alternativas de solución a la situación de los bancos, orientadas a la minimización de costos con las restricciones existentes. La que mejor cubría ese objetivo era la rehabilitación de los bancos, que incluye un fortalecimiento financiero y operacional de los mismos. Finalmente, se obtuvo el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial.

Sin perjuicio de los notorios esfuerzos que han realizado el BROU y los distintos bancos, un plan de rehabilitación implica incorporar un plan financiero y operacional que haga cambiar definitivamente su rumbo económico, en donde el apoyo multilateral citado es vital.

Desafortunadamente, la implementación de estos planes se ha demorado. Hemos insistido en distintos ámbitos acerca de las nocivas repercusiones que una dilación a la solución puede plantear.

Cuanto mayor sea la demora, menos eficientes serán las soluciones buscadas y mayor, por tanto, el perjuicio para la economía.