

INT-1049

Distr.
INTERNA

LC/IN.123
5 de agosto de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA
DEL SISTEMA FINANCIERO EN EL PERU

(Primera versión sólo para comentarios)* /

* / Este trabajo fue preparado por el señor Gerardo González Arrieta, consultor del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/90/001 "Políticas Financieras para el Desarrollo". Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, pueden no coincidir con las de la Organización.

91-7-1190

Indice

INTRODUCCION	1
I. EVALUACION DEL SISTEMA DE REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO EN EL PERU	3
1. Generalidades	3
2. Régimen de garantía y seguro a los depósitos	3
3. Mecanismos de regulación y supervisión financieras .	4
a. Clasificación de créditos por categorías de riesgo y constitución de provisiones	4
b. Evaluación del grado de realización de las garantías	7
c. Normas sobre las auditorías interna y externa de las entidades supervisadas	8
d. Obtención y difusión de información sobre instituciones financieras	9
e. Límites a los créditos individuales y relacionados	11
f. Capitales mínimos y adecuación de capital . . .	12
g. Límites a los descalses de plazos y de monedas entre activos y pasivos	13
h. Papel y atribuciones de la autoridad supervisora	14
4. Problemas de insolvencia en el sistema financiero y su relación con fallas del sistema de regulación y supervisión	15
II. REFORMAS RECIENTES DEL SISTEMA DE REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO EN EL PERU	19
1. Régimen de garantía explícita a los depósitos . . .	20
2. Mecanismos de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero	22

a.	Clasificación de créditos y activos riesgosos .	22
b.	Constitución de un fondo de reservas y de provisiones	23
c.	Difusión de información sobre la situación de las instituciones financieras	24
d.	Límites en función del patrimonio y calce de plazos	24
e.	Límites a créditos individuales y créditos relacionados	25
f.	Capitales mínimos y adecuación de capital . . .	26
g.	Régimen de sanciones	27
h.	Saneamiento y liquidación de instituciones financieras	27
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		28
BIBLIOGRAFIA		33
ANEXO		35
RESUMEN		36
CUADROS		37

INTRODUCCION

Como ha sido tratado ampliamente en la literatura económica, el desarrollo de los sistemas financieros puede ejercer una influencia decisiva en los patrones de crecimiento de una economía. Para ello, es importante que prevalezcan condiciones que estimulen el funcionamiento eficiente del sistema financiero, destacando sobremanera el estímulo a la competitividad de los intermediarios financieros.

Una corriente de proposiciones teóricas, que tienen como base los trabajos pioneros de McKinnon (1973) y de Shaw (1973), aduce que las reformas financieras orientadas hacia la liberalización del sector conllevan, necesariamente, a aumentar el ahorro, a mejorar la eficiencia con la cual los recursos se asignan entre proyectos de inversión alternativos y, por lo tanto, a elevar la tasa de crecimiento económico¹.

Este tipo de argumentos ha constituido la base para la aplicación de políticas de esta índole en algunos países en desarrollo en tiempos recientes. Sin embargo, la experiencia obtenida del comportamiento de los sistemas financieros de los países de la región, algunos de ellos sometidos a reformas financieras, indica que para lograr instituciones competitivas y prácticas operativas sanas hay que agregar al poder de las fuerzas del mercado, una adecuada labor de regulación y supervisión preventivas (Banco Mundial, 1989). Ello quizá adquiere mayor preponderancia cuando las reformas financieras apuntan hacia la liberalización del sector (Held, 1990).

Empero, la importancia de contar con un adecuado sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero va mucho más allá de este tipo de consideraciones. En esencia, de lo que se trata es de lograr y preservar la solidez de los intermediarios financieros, eliminando o minimizando los riesgos de eventuales liquidaciones de aquéllos, las cuales, a su vez, pueden ocasionar graves perjuicios a todo el sector financiero e, incluso, al sector real de la economía.

Teniendo como base este tipo de consideraciones, el presente estudio tiene como objetivo efectuar una evaluación del actual sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero en el Perú, considerando la influencia de fallas en este sistema en la aparición de problemas de solvencia en los últimos años, así como presentar las recientes reformas introducidas en el

¹ Véase Fry (1988) para una presentación y análisis críticos de los modelos teóricos, la evidencia empírica y las experiencias de políticas que tienen como punto de partida los trabajos pioneros de McKinnon y de Shaw.

sistema y plantear algunas propuestas orientadas a promover el funcionamiento de instituciones financieras eficientes y estables en el tiempo.

El estudio está organizado como sigue. En el primer capítulo se evalúa el sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero vigente en el transcurso de los últimos años, considerando los dos componentes principales, es decir el régimen de seguro a los depósitos y los mecanismos de regulación y supervisión dirigidos a evaluar y limitar los diversos riesgos que enfrentan las instituciones financieras. En este capítulo se hace referencia a un conjunto de instituciones financieras que han presentado problemas durante el último decenio, procurando, concurrentemente, analizar la incidencia que han ejercido sobre esos problemas las fallas del sistema de regulación y supervisión.

El segundo capítulo está orientado a presentar los componentes del sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero que forman parte de las reformas introducidas a propósito de la reciente promulgación de la nueva Ley de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros. El estudio concluye con un resumen de las principales conclusiones así como algunas recomendaciones que puedan ser útiles para proceder al perfeccionamiento del sistema de regulación y supervisión vigente. Se incluye, además, un anexo que muestra las magnitudes e indicadores financieros que, a fines de 1990, caracterizaban a las instituciones del sistema financiero en el Perú.

I. EVALUACION DEL SISTEMA DE REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO EN EL PERU

1. Generalidades

Los intermediarios financieros están expuestos a una serie de riesgos que si no son debidamente anticipados y controlados, pueden llevar a socavar su solidez individual y, eventualmente, afectar adversamente la estabilidad de todo el sistema financiero. Una situación como ésta puede, a su vez, conducir a la liquidación de intermediarios con problemas. De ahí la importancia de contar con un adecuado sistema de regulación y supervisión de la solvencia de los intermediarios financieros.

Comúnmente, los riesgos más importantes que suelen enfrentar las instituciones financieras se refieren a las posibilidades de recuperación de las carteras de créditos, a la pérdida del valor de sus activos (e.g., por variaciones en los rendimientos de inversiones financieras), a las fluctuaciones en sus ingresos (e.g., por variaciones en las tasas de interés) y a eventuales situaciones de falta de liquidez.

Un adecuado sistema de regulación y supervisión financieras debe estar en condiciones de hacer frente al tipo de riesgos anotados. Para ello, el marco institucional del sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero contiene, típicamente, dos componentes principales: por un lado, el régimen de garantía o de seguro a los depósitos; y, por el otro, los mecanismos de regulación y supervisión encaminados a limitar y evaluar los diversos riesgos que enfrentan las instituciones financieras y a aprovisionar oportunamente dichos riesgos.

En el presente capítulo se evalúa el sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero en el Perú vigente en los años recientes, considerando estos dos componentes principales.

2. Régimen de garantía y seguro a los depósitos

La garantía a los depósitos puede ser explícita o implícita. El primer caso se da cuando existe un fondo establecido que respalda los depósitos en casos de insolvencia de los intermediarios financieros. El segundo caso se verifica cuando los depositantes se comportan tal como si el Estado fuese, en última instancia, el responsable por los depósitos, aun cuando no haya ninguna disposición legal al respecto.

El Perú se encuentra en el grupo de países donde ha venido prevaleciendo una garantía implícita a los depósitos por parte del Estado. Este régimen de garantía implícita está amparado por la

Constitución Política, cuyo artículo 154 señala que "el Estado fomenta y garantiza el ahorro privado".

Existe un conjunto de consecuencias típicas que se derivan de la vigencia de un régimen de garantía, aun cuando ésta sea implícita, a los depósitos. En primer lugar, los depositantes tienden a tomar sus correspondientes decisiones exclusivamente en función de las tasas de interés que ofrecen los intermediarios financieros, con una atención muy limitada respecto de los riesgos y la solvencia de las instituciones. En otras palabras, se establece, como señala Held (1990), una cuña en la lógica de la relación rentabilidad-riesgo.

En segundo lugar, desde el punto de vista de las instituciones financieras, éstas dejan de estar expuestas al riesgo de retiro de fondos por parte de los depositantes, además de permitirles la posibilidad de aliviar situaciones de falta de liquidez recurriendo a la elevación de la tasa de interés que pagan.

En buena cuenta, un régimen de garantía a los depósitos anula el poder fiscalizador de los depositantes, llevando a concentrar dicho poder, en principio, en las autoridades públicas competentes. Este ha venido siendo el caso del Perú.

Generalmente, el Estado se ve prácticamente obligado a recurrir a un régimen de garantía implícita a los depósitos cuando no existen mecanismos que permitan una información suficiente y adecuada a los depositantes como para medir los riesgos y los grados de solvencia de los intermediarios financieros. Como se verá luego, éste es también el caso del Perú.

3. Mecanismos de regulación y supervisión financieras

Como se ha visto en el acápite anterior, un régimen de garantía implícita a los depósitos induce a trasladar el poder fiscalizador a las autoridades públicas. En estas condiciones, se torna necesario contar con mecanismos adecuados y confiables para anticipar posibles riesgos de solvencia de los intermediarios financieros. Así, pues, en esta parte, se evaluarán los principales mecanismos de regulación y supervisión financieras que han estado vigentes en el Perú.

a. Clasificación de créditos por categorías de riesgo y constitución de provisiones

La clasificación de los créditos de las instituciones financieras por categorías de riesgo no sólo constituye uno de los principales mecanismos de regulación y supervisión de la solvencia de dichas instituciones, sino también es útil para los intermediarios en el manejo de sus propias carteras.

En esencia, este mecanismo provee criterios para predecir el grado de recuperabilidad de cada uno de los créditos que conforman la cartera. Sobre esa base, la autoridad supervisora puede identificar problemas y actuar preventivamente, antes que las eventuales pérdidas lleguen a producirse.

Por su parte, la constitución de provisiones es un elemento de la mayor importancia como medio para enfrentar los riesgos de irrecuperabilidad de la cartera de créditos. Adicionalmente, desempeña un papel preventivo y de incentivo a sanas políticas de crédito, pues al ser las provisiones un gasto, cuanto mayor sea el grado de riesgo de la cartera de una institución financiera, mayores serán los costos en que incurrirá el intermediario.

En el Perú, las categorías en que se clasifican las carteras de créditos consideran el comportamiento del deudor con la institución financiera y con el propio sistema financiero, el análisis del uso y recuperación del crédito, la situación financiera del deudor y sus perspectivas económicas, y la calidad de las garantías.

Las categorías consideradas en el mecanismo que se ha venido aplicando son las siguientes²:

- i. Créditos normales. Son aquellos cuyo riesgo de recuperabilidad se considera normal, de acuerdo con las circunstancias que presente en el momento de su calificación.
- ii. Créditos con problemas potenciales. Son aquellos que se encuentran respaldados, presentan normalidad en su desarrollo y están siendo recuperados de acuerdo con lo contratado; sin embargo, presentan debilidades que de no corregirse a tiempo, acentuarían y pueden afectar la situación del crédito en un futuro cercano. Los créditos considerados en esta categoría no requieren de provisiones.

En esta categoría deben considerarse los créditos con características como las siguientes: tendencias adversas que afecten las operaciones del prestatario, obligaciones morosas a nivel del sistema, conflictos de intereses al interior de la empresa, carencia de documentación mínima que permita su apreciación, condiciones pactadas incumplidas (e.g., garantía, destino del crédito, etc.), desequilibrios en la situación financiera que de no ser superados comprometerían la recuperación del crédito, desvalorización y/o falta de control de las garantías y condiciones de mercado que puedan afectar al sector económico en el cual se desenvuelve el prestatario,

² Circular No. B-1816-89, F-161-89, M-168-89, EAF-062-89, CM-045-89, del 11 de abril de 1989, emitida por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).

entre otras.

- iii. Créditos deficientes. Son aquellos que presentan deficiencias significativas, es decir muestran obligaciones morosas, continuos protestos, refinanciaciones y/o no cumplan las condiciones contractuales, y que, además, no se encuentran debidamente respaldados por la capacidad de pago del deudor o por el valor de su garantía. Se considera que las deficiencias anotadas, si no son corregidas en su oportunidad, pueden impedir su recuperación dentro de las condiciones originalmente establecidas. Asimismo, dentro de esta categoría se incluyen los créditos en cobranza judicial respaldados con garantías reales en proporción igual o superior al monto de crédito e intereses.

Los créditos incluidos en este nivel de calificación en dos o más evaluaciones anuales consecutivas deberán ser provisionados en no menos del 25%.

- iv. Créditos dudosos. Son aquellos que poseen las características de un crédito deficiente, pero presentan un alto grado de incertidumbre en su recuperación. Si bien la posibilidad de pérdida es elevada, debido a ciertos factores que pueden en un futuro inmediato mejorar la posición de la institución financiera frente al crédito, la clasificación de pérdida es temporalmente diferida hasta que se determine la situación definitiva del crédito. Los referidos factores deben estar adecuadamente especificados y sustentados en los archivos de deudores de la institución financiera.

El crédito calificado como dudoso requiere una provisión del 50%. Los créditos incluidos en esta categoría en dos o más evaluaciones anuales consecutivas deberán ser provisionados en un 100%.

- v. Créditos perdidos. Son aquellos determinados como irrecuperables. Esta calificación no significa que en un futuro parte o el total del crédito no pueda ser recuperado, pero debido a su falta de valor actual deberá ser provisionado en un 100%.

Este mecanismo establece, además, que los intereses y comisiones devengados por todo el crédito desde la fecha en que se presenten las condiciones que llevan a calificarlo como dudoso o pérdida, deberán ser contabilizados en las cuentas de intereses y comisiones en suspenso, establecidas en el Plan de Cuentas para Instituciones Financieras, diseñado por la autoridad supervisora.

La presencia de este mecanismo, cuyos criterios guardan enorme similitud a los que aplican entidades supervisoras de instituciones financieras en Estados Unidos y países latinoamericanos como, por ejemplo, Chile, es de enorme importancia práctica. Primero, porque

se definen criterios que permiten cuantificar la calidad de la cartera e identificar los activos no rentables. Segundo, porque al mantener en suspenso la contabilidad de intereses y comisiones sobre créditos dudosos o perdidos, se elimina una importante fuente de distorsión de los estados financieros, pues aquellos constituirían tan sólo ingresos contables mas no un flujo real de ingresos.

En tercer término, y quizá más importante aún, establece provisiones mínimas para constituir reservas que hagan frente a posibles pérdidas derivadas de créditos en problemas. De hecho, los porcentajes establecidos pueden ser en cierta medida arbitrarios; sin embargo, ayudan a establecer una disciplina en el manejo de la cartera de créditos.

En cuanto a la aplicación práctica de este mecanismo, es importante anotar que la información derivada de la clasificación de la cartera según categorías de riesgo, que deben hacer las instituciones financieras trimestralmente, no se da a conocer directamente al público, lo que, ciertamente, limita la capacidad de éste para evaluar comparativamente la solvencia de las instituciones financieras.

b. Evaluación del grado de realización de las garantías

Complementariamente al mecanismo de clasificación de la cartera de créditos por categorías de riesgo, la autoridad supervisora en el Perú estableció y ha venido aplicando criterios para determinar el grado de realización de las garantías constituidas en respaldo de dichos créditos³.

Se establecen tres categorías, a saber: garantías de pronta realización, garantías de normal realización y garantías de lenta realización. Las primeras incluyen depósitos en efectivo, título-valores cotizados en bolsa, fianzas de instituciones financieras, letras del exterior y cobranzas. En casi todas esas posibilidades, es posible aplicar casi el 100% sobre el valor de la garantía.

Dentro de las garantías de normal realización se consideran la primera prenda mercantil constituida mediante warrant sobre productos y/o mercadería de primera clase y fácil realización y las hipotecas de primer rango sobre edificios y/o terrenos urbanos. En ambos casos también se aplicará hasta el 100%.

Las garantías de lenta realización incluyen las hipotecas de segundo rango, las prendas agrícolas y pecuarias, las prendas sobre productos y/o mercadería de lenta realización, las fianzas personales, las hipotecas y maquinarias que forman parte del

³ Circular No. B-1817-89, F-162-89, M-169-89, CM-046-89, del 14 de abril de 1989, emitida por la SBS.

proceso productivo, las hipotecas navales o de aeronaves y las prendas de vehículos personales y de transporte en general. Por lo general, y de acuerdo con las circunstancias, generalmente se permite aplicar hasta el 50% del valor.

El dispositivo también establece que el total de la cartera de crédito de las instituciones deberá estar respaldado en no menos del 50% por garantías autoliquidables y de normal realización.

La información que se deriva de la aplicación de este mecanismo, sobre la base de criterios preestablecidos, agrega un elemento complementario para que las instituciones financieras procedan a actuar con políticas de créditos prudentes. En este caso, esta información tampoco se da a conocer periódicamente al público.

c. Normas sobre las auditorías interna y externa de las entidades supervisadas

Para que la labor de auditoría externa cumpla con la función que le corresponde, es importante que la autoridad supervisora fije criterios sobre el contenido de la auditoría. En este sentido, como advierte Polizatto (1989), las áreas mínimas que deben cubrirse son el examen de la calidad de la cartera y los criterios para la valoración de los activos, el establecimiento de reservas contra pérdidas y el tratamiento de los intereses sobre activos improductivos.

En el Perú se han venido aplicando normas en relación con el funcionamiento de los órganos de control interno y la función de auditoría externa en las entidades supervisadas, las cuales procuran establecer la confiabilidad de las mediciones de los riesgos de cartera y sus respectivas provisiones que deben efectuar los propios intermediarios financieros.

En el primer caso⁴, las normas disponen que las instituciones financieras tengan un órgano de control interno, que dependa directamente del Directorio y que cuente con el nivel de autoridad suficiente para ejecutar sus actividades adecuadamente, incluyendo el libre acceso a cualquier documento o registro de la entidad cuya revisión sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, se establece que los órganos de control interno centrarán prioritariamente sus actividades en el control de la eficacia de los procedimientos seguidos para salvaguardar los activos y asegurar la veracidad de la información contable, en el cumplimiento de las políticas formuladas por el Directorio, y en el funcionamiento de un sistema de calificación continua de la cartera

⁴ Circular No. B-1845-90, S-493-90, F-188-90, M-191-90, del 4 de mayo de 1990, emitida por la SBS.

de créditos. Los órganos de control interno quedan obligados a preparar un plan anual de trabajo, que, al igual que un informe de evaluación de su grado de cumplimiento, deberá ser dado a conocer a la autoridad supervisora.

Por su parte, las normas aplicables a la función de auditoría externa en las entidades supervisadas⁵ señalan la obligatoriedad de contratar anualmente los servicios de auditoría externa.

Asimismo, se establece que la labor de los auditores externos comprenderá, como mínimo, el examen anual de los estados financieros, la evaluación anual del sistema de control interno y la evaluación y clasificación anual de las carteras de colocaciones y créditos contingentes efectuada por la propia institución, así como de la cuantía de la provisión para cuentas de cobranza dudosa.

d. Obtención y difusión de información sobre instituciones financieras

La autoridad supervisora de instituciones financieras en el Perú ha venido aplicando un conjunto de mecanismos tendientes a obtener información sobre el desempeño de las instituciones bajo su control.

En primer término, puede señalarse el Manual de Procedimientos de Inspección para Instituciones Financieras, que tiene como propósito la obtención de información concerniente a la situación económico-financiera de las entidades controladas, sobre la base de criterios uniformes en relación con las cuentas a inspeccionar, los objetivos y procedimientos de inspección, la evaluación de las auditorías interna y externa y los procedimientos de verificación. Abarca, asimismo, un modelo uniforme de guía para la elaboración de los informes de visitas, las cuales, en condiciones normales, se efectúa una vez al año.

En segundo lugar, se dispone del Plan de Cuentas para Instituciones de Crédito, para que las entidades supervisadas registren las cifras de sus estados financieros de manera uniforme. De esta forma, se procura facilitar el control y evaluación global de las instituciones financieras, sobre la base de un flujo homogéneo de información.

En tercera instancia, se aplica el Sistema de Vigilancia para Instituciones de Crédito (SIVIC), que procura identificar las instituciones con problemas de solidez y liquidez, a fin de proceder a las acciones correctivas. La aplicación de este mecanismo contempla, inicialmente, la recolección y verificación de

⁵ Circular No. B-1826-89, F-169-89, M-177-89, EAF-067-89, CM-051-89, del 19 de octubre de 1989, emitida por la SBS.

la información suministrada periódicamente por las instituciones supervisadas y obtenida a base de los informes de inspección.

Con esta información, se elabora el Informe de Comportamiento Financiero (ICOFIN), que es un informe estadístico sobre el comportamiento económico-financiero de cada entidad supervisada. El ICOFIN incluye información histórica y comparativa de los estados financieros, así como un conjunto de indicadores que facilitan la evaluación de la situación general de las entidades supervisadas. El informe se elabora trimestralmente y se remite a las instituciones.

Posteriormente, la información contenida en el ICOFIN es revisada por analistas especializados, a fin de identificar las causas de problemas actuales o potenciales. Las observaciones que se desprenden de este análisis sirven para guiar las visitas de inspección y, si es el caso, a seleccionar entidades para una inspección prioritaria y/o para la aplicación de medidas correctivas.

Adicionalmente, la autoridad supervisora cuenta con una unidad denominada Central de Riesgos, que tiene como función centralizar la información relativa a las colocaciones de las entidades supervisadas, para su procesamiento y análisis. La información se obtiene mediante un formulario que sirve para elaborar el así llamado Boletín de Deudores, dirigido a que las instituciones financieras cuenten con un elemento adicional para sus decisiones de riesgo al momento de otorgar créditos, así como para proporcionar información adecuada para la preparación de las visitas de inspección.

La aplicación de estos instrumentos que, en conjunto, aumentan la disponibilidad de una más amplia y homogénea información, ha constituido un importante avance en el sistema de regulación y supervisión financieras. Ello es así no sólo porque proveen patrones uniformes para la evaluación de la situación de cada entidad supervisada, sino también porque permiten alertar anticipadamente sobre situaciones problemáticas en determinadas instituciones y actuar preventivamente, asignando prioridad a estos casos.

Dado que el ICOFIN es remitido a las instituciones supervisadas, éste constituye un herramienta gerencial para efectuar un autoanálisis y un análisis comparativo de su situación en relación con la del resto del sistema financiero.

Como una limitación importante, puede señalarse que esta información no es difundida abiertamente al público. Esta falta de transparencia sobre los riesgos y la situación patrimonial de los intermediarios financieros, inhibe la facultad supervisora que podrían ejercer los depositantes y los acreedores, recayendo, por ende, todo el peso de esta labor en la autoridad supervisora.

Asimismo, ello impide una mayor transparencia del mercado financiero y la mayor competitividad y eficiencia que sería de esperar de esta última.

e. Límites a los créditos individuales y relacionados

En el Perú, se han venido aplicando límites a los créditos individuales⁶. Según la disposición que ha venido rigiendo, para las empresas bancarias, el límite individual de colocaciones, avales y carta-fianzas y cartas de crédito que pueden otorgar a una persona natural o jurídica será, en cada caso, hasta el 8% del capital y reservas líquidas del intermediario. Para las empresas financieras, el límite en relación con esas operaciones es de hasta el 16% del capital y reservas líquidas, a excepción de las cartas de crédito para las cuales se mantiene el límite de 8%.

Asimismo, se establece que la deuda total de un grupo prestatario no deberá exceder del 35% del capital y reservas líquidas de la entidad bancaria o financiera.

También se encuentran establecidos los criterios para la definición de un grupo prestatario⁷. Así, se define como grupo prestatario a una o más personas que se encuentren relacionadas entre sí bajo cualesquiera de las siguientes formas:

- i. Cuando en una empresa, una persona natural y otra persona jurídica, en la cual dicha persona natural sea propietaria del 45% o más del capital social, sumen una participación de 45% o más del capital social de la primera empresa.
- ii. Cuando una empresa participe en el capital social de otra en porcentaje igual o mayor al 45%.
- iii. Cuando los directores o funcionarios principales de una empresa ejerzan similares cargos, a su vez, en otras, en la que es accionista la primera en porcentaje igual o mayor al 40% de acciones representativas del capital social.
- iv. Cuando personas naturales y/o jurídicas ejerzan de manera determinante el voto de la Junta General de Accionistas de una empresa.
- v. Cuando una empresa controle la gestión de otra mediante contratos de gerencia.

⁶ Circular No. B-1818-89, F-163-89, del 14 de abril de 1989, emitida por la SBS.

⁷ Circular No. B-1815-89, F-160-89, M-167-89, EAF-061-89, CM-044-89, del 11 de abril de 1989, emitida por la SBS.

Por otro lado, también se define en ese mismo dispositivo el concepto de empresa vinculada a la institución financiera. Así, se considera en tal situación a aquella que mantenga con el intermediario cualesquiera de las siguientes relaciones:

- i. Participación directa de la persona jurídica en el accionariado de la institución financiera, o en otra persona jurídica en la que ésta, a su vez, participe en proporción igual o superior al 45% del accionariado en cada una de las empresas.
- ii. Cuando los accionistas, gerentes o funcionarios de la institución financiera ejerzan cualquiera de esas funciones en la empresa deudora obligada.

Sobre el particular, es pertinente efectuar algunas precisiones. En primer lugar, no está contemplado que los límites para créditos individuales antes señalados puedan extenderse cuando se respalden con garantías reales de un valor igual o superior a dicho exceso. En segundo término, si bien se encuentran definidos los criterios para distinguir los créditos relacionados, lo cual puede contribuir notablemente a controlar los riesgos de los intermediarios financieros, no parecen existir límites menores para estos casos.

En tercer término, si bien los criterios para definir los créditos relacionados son relativamente amplios como para evitar que las instituciones financieras utilicen determinados mecanismos para sortear los límites (Held, 1990), en la práctica es muy difícil ejercer un control minucioso sobre ello. Por lo demás, la autoridad supervisora en el Perú no maneja ni difunde información sobre montos de créditos relacionados que permitan evaluar su orden de magnitud en relación con las colocaciones totales y los patrimonios de las instituciones del sistema financiero.

f. Capitales mínimos y adecuación de capital

El establecimiento de requisitos de capital mínimo y la paulatina adecuación del patrimonio es un importante elemento para la regulación y supervisión de la solvencia de las instituciones financieras. La falta de regulaciones en este sentido puede hacer que el patrimonio efectivo simplemente no sea, en determinado momento, suficiente para soportar las pérdidas en las que pueda incurrir una institución financiera.

Cuando los niveles de capital no son los adecuados, las administraciones de las instituciones financieras pueden verse incentivadas a esconder pérdidas que, en caso contrario, harían evidente la situación de insolvencia. En última instancia, el mantenimiento de un nivel de capital que pueda hacer frente a pérdidas inesperadas es de la mayor importancia desde el punto de vista de la protección de los depositantes y otros acreedores.

En el Perú, las normas en este sentido han venido siendo aplicadas sobre la base de circulares emitidas por la autoridad supervisora. Así, los capitales mínimos exigibles han venido revisándose periódicamente, más aún teniendo en cuenta el ambiente altamente inflacionario que ha prevalecido, y su nivel dependía del tipo de entidad (banco o financiera) así como del distrito financiero donde aquélla operaba (Lima o el interior del país).

Por otro lado, también se han establecido y aplicado límites máximos de obligaciones respecto del capital y reservas líquidos⁸. La norma correspondiente establecía que las obligaciones de un banco y una financiera no deberían exceder en ningún momento de un monto equivalente a 20 y 15 veces, respectivamente, su capital y reservas líquidos⁹.

Se establecía, además, que aquella entidad que sobrepasara este límite máximo, debería colocar en forma de encaje inmediatamente el íntegro de dicho exceso en el Banco Central de Reserva, sin perjuicio de regularizar la situación en un plazo máximo de seis meses. La norma prohibía a las instituciones financieras establecer nuevas oficinas y distribuir utilidades entre sus accionistas en tanto exista insuficiencia patrimonial.

g. Límites a los descalces de plazos y de monedas entre activos y pasivos

El sistema de regulación y supervisión financieras en el Perú no contempla, explícitamente, ningún límite para que los plazos de las operaciones activas y pasivas guarden estricta relación. Tampoco existen límites análogos en relación con el tipo de monedas en que están denominadas las operaciones activas y pasivas.

En consecuencia, puede afirmarse que el sistema de regulación y supervisión financieras en el Perú no contiene mecanismos explícitos que permitan limitar el riesgo de tasas de interés (que podría producir un desequilibrio financiero en caso de no existir un adecuado calce de plazos de los activos y pasivos) ni el riesgo cambiario (que podría generar un efecto similar en una situación de descalce de monedas de los activos y pasivos).

⁸ Circular No. B-1844-90, F-187-90, del 20 de abril de 1990, emitida por la SBS.

⁹ Los cuadros 5 y 7 del anexo muestran la situación que presentaba, al 31 de diciembre de 1990, la relación obligaciones/capital en los bancos y en las financieras, respectivamente. Como puede apreciarse, cinco bancos y una financiera no cumplían estos límites.

h. Papel y atribuciones de la autoridad supervisora

Desde el punto de vista del arreglo institucional, la función de supervisión financiera es, en la práctica, asignada o al banco central o a una entidad autónoma creada para tal función específica. En la medida en que la supervisión financiera tiene como propósito asegurar un sistema financiero sólido y prevenir casos de insolvencia, el banco central, como responsable de la política monetaria y financiera, pareciera ser, en principio, una adecuada instancia donde colocar la responsabilidad de la supervisión financiera.

Sin embargo, no existe evidencia concluyente que sugiera que esta opción tiene mayores ventajas respecto de la que se orienta a crear una entidad supervisora autónoma. Para que esta segunda opción resulte ventajosa, parece necesario que se cumplan, por lo menos, las siguientes condiciones mínimas: primera, que esté al margen de influencias políticas; segunda, que la información que se deriva del proceso de supervisión sea compartida con los responsables de la política monetaria; y, tercera, que la entidad supervisora disponga de los recursos financieros necesarios (Polizatto, 1989).

Hay quienes piensan que una entidad especializada en la función de supervisión financiera dedicará mayor atención al cumplimiento de su función de la que brindaría un banco central. Sin embargo, el aspecto más importante que debería tomarse en cuenta pareciera ser el mantener a la entidad supervisora libre de toda influencia política así como otorgar al "superintendente" un apropiado nivel jerárquico, a fin de infundir credibilidad en el seno del sistema financiero para el cumplimiento de las normas.

En el Perú, la función de supervisión financiera recae en una institución pública autónoma, es decir la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Si bien la existencia de la SBS responde a un mandato constitucional desde 1933, la Constitución Política de 1979, actualmente vigente, es más explícita en consagrar la autonomía institucional de la SBS. Al respecto, allí se señala que "la SBS ejerce en representación del Estado el control de las empresas bancarias, financieras, de seguros y las demás que operan con fondos del público. La ley establece la organización y autonomía funcional de la SBS. El Poder Ejecutivo nombra al superintendente de Banca y Seguros por un plazo de cinco años. El Senado lo ratifica".

A partir de este precepto constitucional, se dictó la Ley Orgánica de la SBS¹⁰. Entre sus aspectos más destacados, dicho instrumento legal pone énfasis en el carácter de la SBS como institución pública autónoma, vinculada pero no dependiente del

¹⁰ Decreto Legislativo No. 197 del 12 de junio de 1981.

Ministerio de Economía y Finanzas; restablece su autonomía económica, fijando que las entidades controladas financien el presupuesto de la SBS; y confirma su autonomía administrativa, con lo cual se permite su organización de acuerdo con lo que establezca el superintendente.

La Ley Orgánica de la SBS establece, además, sus atribuciones y, genéricamente, las sanciones que puede imponer por las faltas en que incurran las entidades supervisadas. A entender de Klingenger (1987), el cuerpo de atribuciones y sanciones estipulado en la Ley Orgánica de la SBS ha probado limitaciones en determinados casos de crisis bancarias posteriores a la dación de dicha ley.

Por ello, las atribuciones y el régimen de sanciones al alcance de la SBS ha venido siendo ampliado mediante otros dispositivos legales. Es así como actualmente la SBS está facultada, por ejemplo, a suspender y destituir directivos, ejecutivos o funcionarios de las entidades supervisadas en casos de faltas debidamente tipificadas. Desde el punto de vista de los mecanismos que conforman el sistema de regulación y supervisión financieras, la SBS ha sido facultada, con posterioridad a la dación de su Ley Orgánica actualmente vigente, a lo siguiente:

- i. Modificar los límites individuales y globales de créditos directos o indirectos, establecidos en las leyes que rigen al sistema financiero.
- ii. Modificar el límite máximo de las obligaciones de las instituciones de crédito respecto de su capital pagado y reservas.
- iii. Señalar los límites máximos de los créditos directos e indirectos que un prestatario o un grupo prestatario obtenga en conjunto de dos o más instituciones de crédito.
- iv. Señalar el porcentaje máximo de los créditos directos e indirectos que las instituciones financieras concedan a un prestatario, en relación con su capital pagado y reservas.

4. Problemas de insolvencia en el sistema financiero y su relación con fallas del sistema de regulación y supervisión

Los más de los mecanismos de regulación y supervisión financieras antes descritos han venido siendo introducidos en el transcurso del decenio de los ochenta. En verdad, muchos de estos dispositivos, que en conjunto vienen a conformar el sistema de regulación y supervisión preventivas que ha estado vigente, han venido a dar respuesta a insuficiencias encaradas a raíz de situaciones problemáticas ocurridas en el sistema financiero en el Perú.

En efecto, durante el decenio de los ochenta se verificó una serie de casos donde la autoridad supervisora tuvo que ejercer su función de intervención e, incluso, de liquidación de intermediarios financieros donde prevalecieron manejos imprudentes.

Así, durante la primera mitad del decenio, se pueden anotar los siguientes casos:

- i. Intervención y posterior liquidación de un banco comercial, donde se identificó una situación de excesiva concentración de su cartera de créditos en empresas y personas vinculadas a su Directorio, de déficit patrimonial, de déficit recurrente de encaje, de inadecuado uso de préstamos interbancarios, y de incumplimiento del programa de restauración suscrito con la entidad supervisora.
- ii. Intervención y posterior liquidación de otro banco comercial, y de la financiera asociada a ese banco, por una serie de problemas similares al del caso anterior.
- iii. Intervención de un banco regional, cuyo capital social y reservas se declararon totalmente perdidos, fijándose un nuevo monto de capital social que fue íntegramente suscrito y pagado por un banco asociado (semiestatal).
- iv. Intervención de otro banco regional, estableciéndose a partir de ella un nuevo capital social y modificándose íntegramente sus Estatutos.
- v. Intervención y posterior liquidación de una financiera por haber suspendido el pago de sus obligaciones, por haber reducido su capital a nivel inferior del mínimo legal y por haber incurrido en recurrente déficit de encaje.

Como puede apreciarse, todos estos casos problemáticos, en su gran mayoría surgidos en la primera mitad del decenio de los ochenta, dan cuenta de un conjunto de insuficiencias que mostraba el sistema de regulación y supervisión imperante en ese entonces. Destacan sobremanera la ausencia de una adecuada evaluación de los riesgos de la cartera de préstamos y su consiguiente constitución de provisiones, la carencia o ineficaz observancia de límites a los créditos relacionados, y los recurrentes casos de insuficiencia patrimonial.

Ciertamente, en el transcurso del período referido ha habido un importante esfuerzo por introducir mecanismos modernos de regulación y supervisión preventivas de la solvencia del sistema financiero, aprovechando la experiencia ocurrida a raíz de los casos señalados. Sin embargo, en el curso de la segunda mitad del decenio de los ochenta también han ocurrido situaciones problemáticas, destacando sobremanera el caso de un banco estatal

de fomento y del grueso de entidades integrantes del sistema de mutuales de vivienda, particularmente las que operan en Lima.

En el caso del banco estatal de fomento, la autoridad supervisora dispuso su intervención desde mediados de diciembre de 1990 por un lapso de 180 días, aduciendo que sus pérdidas acumuladas en los últimos años superaban el equivalente a unos US\$100 millones, lo que prácticamente determinaba la quiebra técnica del banco.

Buena parte del problema se originó a raíz del otorgamiento a ese banco de la función de fideicomisario de un fondo, que entre 1982 y 1984 otorgó 361 préstamos por el equivalente a US\$144 millones, habiendo sido buena parte de estos recursos aportados por el Banco de la Nación, es decir el agente financiero del Estado. La recuperación de estos préstamos ha sido sumamente pobre y, además, ellos no cuentan con garantías ni avales de cobro efectivo.

Hasta el momento, las acciones derivadas de la intervención han apuntado, por un lado, a la reducción de personal sobre la base de incentivos especiales; por otro lado, al remate de los activos fijos del banco a nivel nacional con el fin de agenciar recursos para que el banco haga frente a los costos de renuncias voluntarias y, a la vez, para ahorrar un flujo de egresos calculado en US\$4 millones anuales; y adicionalmente, a la reducción de la deuda externa del banco en US\$5 millones, sobre la base de la devolución de bienes que originaron dicha deuda.

Al momento, aún es incierto si el banco será liquidado o reflotado. A este último respecto, existe una propuesta para que el Estado peruano asuma la deuda externa del banco hasta por US\$51 millones, entre deuda vencida y deuda por vencer, con lo que el déficit del banco se convertiría en un saldo positivo de unos US\$4 millones. La eventual liquidación del banco haría imposible el cobro de los deudores morosos del fondo antes mencionado y dejaría la recuperación de estos adeudos librada a los resultados de un juicio ordinario.

Como puede apreciarse, en este caso se identifican tres problemas básicos. Primero, el otorgamiento de malos créditos con respaldo de garantías prácticamente nulas. Segundo, la carencia de una oportuna identificación de los riesgos y su adecuada constitución de provisiones. Tercero, la expansión de una actividad crediticia específica (i.e., los créditos del fondo mencionado), cuyo ritmo no guardó adecuada relación con los recursos patrimoniales del banco.

En lo que respecta a la situación del sistema de mutuales de vivienda, en los años recientes se ha puesto marcadamente de manifiesto una serie de deficiencias estructurales en este segmento, particularmente en las que operan en la ciudad capital. Entre los principales problemas que aquejan a estas instituciones

figuran los siguientes:

- i. Cartera altamente concentrada en un sector económico que fácil y prontamente sufre los efectos perversos de situaciones de recesión, como la vigente. Desde fines del decenio de los setenta, estas instituciones fueron autorizadas a conceder préstamos comerciales como una forma de conjurar la crisis de ese entonces. Sin embargo, a partir del 1985, en respuesta a la política oficial, estas entidades reorientaron el grueso de sus recursos al sector de la vivienda, al punto que, en promedio, las colocaciones en este sector volvieron a alcanzar gran preeminencia. Como se sabe, esta cartera es de lenta recuperación.
- ii. Índices de liquidez relativamente bajos y situaciones de permanente falta de liquidez en algunas de las entidades.
- iii. Disminución, en términos reales, en los recursos captados en competencia con otros intermediarios financieros.
- iv. Actividad crediticia virtualmente paralizada, particularmente en lo que se refiere a préstamos para vivienda. Cabe anotar que en esta área se verifica un crecimiento que es fundamentalmente contable, a partir de la aplicación del sistema de préstamos para vivienda de valor constante (Sistema USPAC). Por ende, las utilidades que éstos generan son contables y no constituyen flujos reales.
- v. Solvencia deteriorada, expresada en reservas (casi el equivalente al patrimonio en estas entidades) muy bajas o, en algunos casos, negativas, situación que compromete los depósitos de los asociados.
- vi. Rentabilidad, en promedio, relativamente baja, con casos donde aquélla es negativa.
- vii. Sobredimensionamiento de estas entidades, lo que ha originado altos costos operativos, y problemas de índole administrativa.

En 1990 la autoridad supervisora intervino administrativamente a una mutual, luego de un período durante el cual se le mantuvo en observación e, incluso, se dispuso una intervención precautoria, con el propósito de controlar y solucionar situaciones que podrían ser irregulares. A raíz de la intervención precautoria, se había dispuesto que no se podía aceptar nuevos asociados ni nuevos depósitos e, incluso, se establecieron incentivos para el cierre de cuentas.

Debido a la permanencia de los problemas, la intervención administrativa diagnosticó que los problemas que afrontaba la mutual, tales como absoluta falta de liquidez, márgenes de rentabilidad negativos y patrimonio negativo que compromete en más

del 100% los depósitos del público, eran de tal magnitud que la intervención tiene el propósito de ejecutar las acciones necesarias para concluir con el proceso de desactivación de la referida mutual, la cual actualmente ya no realiza ninguna operación de intermediación financiera.

En 1991 otra mutual integrante del sistema también pasó a ser intervenida por la autoridad supervisora. En este caso, fueron identificados diversos y agudos problemas, tales como los siguientes: un severo problema de falta de liquidez, que le hacía incurrir en déficit diarios de encaje; bajos niveles de captación, lo que le obligaba a vender activos para cubrir gastos financieros y operativos; actividad crediticia virtualmente paralizada, por lo que su cartera sólo se venía expandiendo por efectos contables del Sistema UPAC; solvencia deteriorada, pues su patrimonio era negativo de excluirse el excedente de revaluación, lo que comprometía más del 100% de los depósitos; y márgenes de rentabilidad negativos, debido a altos costos operativos y deficiente estructura de activos y pasivos.

Dado que los activos fijos de la mutual constituyen el único respaldo que en la práctica tienen los depósitos y que se vienen postergando las obligaciones pendientes con proveedores, la mutual se encuentra técnicamente quebrada.

En razón de la situación descrita para las dos mutuales a las que se ha hecho referencia, y teniendo en cuenta que por lo menos otras tres presentan situaciones bastante deterioradas, la autoridad supervisora estaría considerando la posibilidad de reducir el número de mutuales que quedarían funcionando en la ciudad capital, sobre la base de la fusión de las existentes, como la única forma de permitir la vigencia del sistema mutual en condiciones de solvencia aceptables.

II. REFORMAS RECIENTES DEL SISTEMA DE REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO EN EL PERU

El presente capítulo tiene como propósito fundamental presentar las recientes reformas al marco de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero introducidas como parte de la recientemente promulgada Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros (en adelante, simplemente denominada Ley de Bancos)¹¹.

La nueva Ley de Bancos se inscribe en el marco de un conjunto de reformas económicas que ha decidido emprender el actual gobierno. En tal sentido, está orientada a proveer un marco legal

¹¹ Decreto Legislativo No. 637, del 25 de abril de 1991.

que permita el funcionamiento de un sistema financiero y de seguros competitivo, sólido y confiable, que fomente el ahorro en las instituciones que lo conforman y, en cumplimiento de la función social de apoyo a la economía del país que le corresponde, se oriente a la expansión y diversificación de sus operaciones, negocios y servicios¹².

La mencionada Ley viene a sustituir a la antigua Ley de Bancos, sancionada en 1933. Desde entonces, esta última había venido constituyendo el marco legal de base, que era parcialmente modificado, ampliado o complementado por dispositivos legales de menor rango. Ello dio lugar a que en lo que atañe en particular al sistema de regulación y supervisión financieras, los dispositivos aplicables se llegaron a encontrar dispersos. En este sentido, la nueva Ley viene a consolidar buena parte de las disposiciones aplicables al respecto en un solo cuerpo legal.

La nueva Ley confirma algunas regulaciones que se venían aplicando así como incorpora instrumentos novedosos. En lo que sigue, se pondrá especial énfasis en los aspectos novedosos que señala la Ley en materia de supervisión y regulación financieras.

1. Régimen de garantía explícita a los depósitos

El establecimiento de un régimen explícito de garantía a los depósitos frente al riesgo de la eventual insolvencia de los intermediarios financieros, mediante la constitución del Fondo de Seguro de Depósitos¹³, viene a ser, sin duda, el aspecto más novedoso que incorpora la Ley en materia del régimen de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero.

En efecto, la Ley estipula el establecimiento del Fondo de Seguro de Depósitos, con el objeto de otorgar protección a quienes efectúen depósitos en los intermediarios financieros. El Fondo carece de personería jurídica y funcionará adscrito al Banco Central de Reserva. El Fondo será administrado por un Consejo que estará conformado por representantes del Banco Central, de la SBS, del Ministerio de Economía y Finanzas, del gremio de los bancos y del gremio de las empresas financieras.

El Fondo contará con los siguientes recursos:

- i. Un aporte inicial del Banco Central por un monto a determinarse.
- ii. Las primas que abonen las entidades financieras que obligadamente deben adherirse al Fondo. Las primas serán

¹² Artículo 2.

¹³ Artículos 237-253.

calculadas en función del monto de los depósitos cubiertos por el seguro y de los riesgos que asume cada miembro, y su pago se hará trimestralmente.

- iii. Los ingresos por multas que imponga la SBS de acuerdo con la Ley de Bancos.
- iv. Los depósitos que permanezcan en un intermediario durante 10 años, sin que se haga movimiento alguno.
- v. Los depósitos en un intermediario en proceso de liquidación o disolución que en un lapso de cinco años no hayan sido retirados.
- vi. Los préstamos que pueda recibir del Tesoro.
- vii. Los rendimientos de sus activos.

Un aspecto importante que gobierna el funcionamiento del Fondo se refiere al hecho de que éste respalda únicamente los depósitos de personas naturales y jurídicas por un monto máximo de 2.500 nuevos soles por persona y entidad liquidada y de 5.000 nuevos soles por persona y por año, si hubiese más de una liquidación (unos US\$3.500 y US\$7.000, respectivamente, a la fecha de promulgación de la Ley). Dichas cantidades comprenden intereses y serán reajustadas anualmente, al cierre de cada ejercicio, en función del Índice de Precios al Consumidor para Lima Metropolitana que publica el INEI¹⁴.

Bien puede afirmarse que el establecimiento de un régimen de garantía explícita a los depósitos, limitado a determinados montos, como lo establece la nueva Ley, está orientado a fijar un equilibrio entre dos preocupaciones habituales en esta materia. Por un lado, se pretende superar las inconveniencias de un régimen implícito que, como ya se comentó en el capítulo anterior, induce a los depositantes a un comportamiento congruente con una situación donde el Estado es, a final de cuentas, responsable en honrar todos los depósitos, cualesquiera sean sus montos. Por otro lado, se pretende anular las inconveniencias que suponen las garantías explícitas sin límites, que inducen a los depositantes a preocuparse casi exclusivamente en el factor rentabilidad, sin mucha preocupación en la solvencia de los intermediarios; y alientan a los intermediarios a asumir más riesgos que los que serían de esperar en ausencia de un régimen de esa naturaleza.

Así, pues, la fijación de un seguro explícito con limitada cobertura a depósitos que podrían tipificarse de "pequeños" como

¹⁴ En el caso de depósitos efectuados en mutuales de vivienda, sólo es aplicable la cobertura para depósitos de personas que no tengan la calidad de asociados.

los que señala la nueva Ley, establece desincentivos tanto para los depositantes como para los intermediarios, a comportamientos proclives a excesivos riesgos. Además, el esquema estipulado se corresponde con el interés, generalizadamente reconocido y aceptado, de proveer una protección preferencial a los "pequeños depositantes", en el entendido de que estos agentes encaran mayores limitaciones en materia de información sobre la situación de solvencia y situación patrimonial de los intermediarios financieros.

Por último, es importante destacar hasta tres características del esquema de garantía explícito establecido que alientan un comportamiento menos riesgoso de los intermediarios y, por ende, una mayor solvencia de éstos. En primer lugar, dentro de los posibles destinos de los recursos del Fondo no se contempla su utilización para fines de recuperación y saneamiento de intermediarios insolventes (el así llamado papel de "clínica de bancos"). Tal como lo indica la experiencia, esta orientación puede crear severos problemas en situaciones donde los sistemas financieros muestran generalizados casos de insolvencia (CEPAL, 1991).

En segundo término, la Ley establece que la adhesión de las instituciones financieras al Fondo es obligatoria, aun cuando se han fijado algunas excepciones, notablemente los bancos estatales de fomento. Por último, las primas se habrán de establecer en función de los riesgos de cada intermediario, lo que incentiva una mayor preocupación por este aspecto. Contribuye a esto último, además, el hecho de que los gremios representativos de las instituciones financieras participarán en la administración del Fondo, lo que los hace sujetos de la evaluación de los demás integrantes de la administración del Fondo.

2. Mecanismos de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero

La nueva Ley de Bancos consagra un conjunto de dispositivos que vienen a constituir los mecanismos disponibles para ejercer la regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero en el Perú. A continuación se explican dichos mecanismos.

a. Clasificación de créditos y activos riesgosos

La nueva Ley incorpora la clasificación de los activos y créditos por categorías de riesgo, así como establece los respectivos factores de ponderación, como sigue¹⁵:

i. Categoría I. Activos sin riesgo: 0.00

¹⁵ Artículo 134.

- ii. Categoría II. Activos y créditos contingentes de muy bajo riesgo: 0.25
- iii. Categoría III. Activos y créditos contingentes de bajo riesgo: 0.50
- iv. Categoría IV. Activos y créditos contingentes de riesgo normal: 1.00
- v. Categoría V. Activos y créditos contingentes de alto riesgo: 2.00

La Ley también define las operaciones que corresponden a cada una de estas categorías¹⁶. Asimismo, se obliga a las instituciones financieras a suministrar a la autoridad supervisora, dentro de los primeros 15 días de cada mes, los informes correspondientes al mes anterior, elaborados de acuerdo con el plan de cuentas de dicho organismo, en los que se muestren los activos y créditos contingentes, su importe y el factor a aplicar, así como el monto a que ascienden los distintos componentes del patrimonio efectivo¹⁷.

La Ley faculta a la autoridad supervisora de disponer la práctica de auditorías externas por sociedades previamente calificadas e inscritas en un registro¹⁸, con el objeto de verificar, entre otros aspectos, el grado de confiabilidad de las mediciones de riesgo que efectúen las propias instituciones financieras.

Es del caso señalar que la Ley prohíbe a la autoridad supervisora a autorizar la constitución de instituciones financieras diseñadas para apoyar a un solo sector de la actividad económica, en aras de estimular la diversificación de los riesgos¹⁹.

b. Constitución de un fondo de reservas y de provisiones

La Ley establece la constitución de un fondo de reserva por parte de los intermediarios financieros, por un monto no menor al equivalente del 35% de su capital o aportaciones pagadas. Este fondo se constituye trasladando anualmente no menos del 10% de las utilidades después de impuestos y se reduce, automáticamente, al

¹⁶ Artículos 135-140.

¹⁷ Artículo 141.

¹⁸ Artículo 230, inciso a.

¹⁹ Artículo 13.

cierre de cada ejercicio, en la suma necesaria para asegurar la cobertura de las pérdidas registradas²⁰.

Por otro lado, la Ley señala la necesidad de constituir provisiones específicas de cartera para la eventualidad de créditos impagos²¹. Sin embargo, las provisiones no son especificadas en la nueva Ley.

c. Difusión de información sobre la situación de las instituciones financieras

La Ley incorpora formalmente el mecanismo denominado Central de Riesgos, operado por la autoridad supervisora²². Se trata de un sistema de registro de información consolidada y clasificada sobre los deudores de los intermediarios del sistema financiero. Esta información está únicamente a disposición de dichos intermediarios. Estos deben suministrar mensualmente a la autoridad supervisora la referida información, sobre la base de determinados criterios (e.g., montos mínimos, clasificación de operaciones, monedas, etc.).

La Ley también formula la obligatoriedad para los intermediarios financieros de mantener informada a su clientela sobre los desarrollos de su situación económica y financiera, mediante la publicación de sus estados financieros en diarios de circulación nacional, por lo menos cuatro veces al año, además de divulgar adecuadamente sus memorias anuales²³.

Asimismo, la entidad supervisora debe publicar informaciones trimestrales actualizadas, destinadas a difundir los principales indicadores de la situación patrimonial de los intermediarios financieros, así como la calificación de su cartera de colocaciones y el monto de sus provisiones. Como puede advertirse, esta última disposición contribuye hacia el fortalecimiento de la capacidad potencial de los agentes económicos de ejercer una función de supervisión sobre el sistema financiero, en adición a la que corresponde a la autoridad supervisora.

d. Límites en función del patrimonio y calce de plazos

La Ley determina límites para los montos de las distintas operaciones autorizadas a los intermediarios financieros en

²⁰ Artículos 64-69.

²¹ Artículo 229, inciso d.

²² Artículos 172-176.

²³ Artículo 231.

relación con el patrimonio efectivo²⁴. Estos límites procuran asegurar la diversificación de los riesgos y el control del crecimiento de las entidades a partir de un nivel dado de patrimonio de respaldo.

En particular, para los préstamos a plazo mayor de un año, excluidas las cuotas, amortizaciones o coberturas por debajo de ese plazo, se fija un límite igual a cuatro veces el patrimonio efectivo. Este límite puede ser rebasado, siempre que el monto en exceso resulte de la aplicación de recursos captados por la vía de depósitos o bonos a más de 18 meses, considerados sólo los cupones de los bonos que excedan ese plazo.

e. Límites a créditos individuales y créditos relacionados

La Ley estipula que el total de los créditos que una institución financiera otorgue a personas naturales o jurídicas vinculadas de manera directa o indirecta a su propiedad (en proporción mayor a 4%) o a su gestión, no podrá exceder de un monto equivalente a su patrimonio efectivo²⁵.

Asimismo, se establece que las instituciones financieras no podrán conceder créditos en favor de o por cuenta de una misma persona, natural o jurídica, directa o indirectamente, que excedan el 5% de su patrimonio efectivo, cualquiera fuere la modalidad de tales financiamientos²⁶. A los efectos de aplicación de estos límites, los artículos 53 y 54 establecen las definiciones de propiedad indirecta.

Una innovación que contempla la Ley se refiere al hecho de que, excepcionalmente, las instituciones financieras podrán elevar ese límite de 5% hasta el 15% de su patrimonio efectivo, siempre que, cuando menos por una cantidad equivalente al exceso sobre dicho límite, se cuente en la operación con alguna de las siguientes garantías: hipoteca, prenda de valores mobiliarios o de letras de cambio originadas en transacciones comerciales entre personas no vinculadas, warrants, conocimientos de embarques y cartas de porte que hayan sido objeto de endoso (sólo si la operación fuese de financiamiento de importaciones), y prenda sobre maquinaria o equipo²⁷.

También se puede exceder, excepcionalmente, el límite de 15% hasta el 30% del patrimonio efectivo de la institución financiera,

²⁴ Artículo 142.

²⁵ Artículo 143.

²⁶ Artículo 147.

²⁷ Artículo 148.

siempre que se cuente, al menos por el equivalente al exceso, con las siguientes garantías: avales y otras obligaciones a cargo de otros bancos, incluidos los de primera categoría del exterior, según calificación en el registro que llevará el Banco Central de Reserva; obligaciones de cargo del Banco Central; cartas de crédito, sólo si la operación fuese de financiamiento de posembarque de exportaciones y el banco emisor de la carta estuviese catalogado como de primera categoría en el registro que llevará el Banco Central; y seguro de crédito a la exportación, para financiaciones preembarque y posembarque de exportaciones, por el monto que cubra la póliza respectiva²⁸.

Por último, se puede exceder, también excepcionalmente, el límite de 30% hasta el 40% del patrimonio efectivo de la institución financiera, siempre que se cuente, por lo menos con el equivalente al exceso, con las siguientes garantías: depósitos en el propio banco, afectados en garantía de la operación; y avales y otras obligaciones comprendidas dentro del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos celebrado por los bancos centrales de los países miembros de la ALADI²⁹.

El establecimiento de este tipo de límites también se especifica para los casos en que las instituciones financieras concedan préstamos a personas naturales o jurídicas residentes en el exterior. Estos no podrán exceder el 5% de su patrimonio efectivo y, excepcionalmente, podrán alcanzar hasta el 10% y el 40% del patrimonio efectivo si se cuenta con garantías específicas para cada caso, al menos por el equivalente al exceso³⁰.

Otro límite establecido es que el conjunto de préstamos que una institución financiera conceda a sus directores, funcionarios y trabajadores, así como a los cónyuges y parientes de éstos, no debe exceder el 7% de su capital pagado³¹.

f. Capitales mínimos y adecuación de capital

La nueva Ley estipula que para el establecimiento de empresas bancarias y financieras, se requiere que el capital mínimo sea de 3 y 1,3 millones de nuevos soles, respectivamente (equivalentes, a la fecha de promulgación de la Ley, a US\$4,4 y US\$1,9 millones, respectivamente)³².

²⁸ Artículo 149.

²⁹ Artículo 150.

³⁰ Artículo 152.

³¹ Artículo 153.

³² Artículo 22.

Se establece, asimismo, que las sumas indicadas son de valor constante y se actualizarán anualmente, al cierre de cada ejercicio, en función del Índice de Precios al Consumidor para Lima Metropolitana que publica periódicamente el Instituto Nacional de Estadística e Informática. Esta especificación sustituye la necesidad que enfrentaba la SBS de emitir circulares cada cierto tiempo revisando los montos de capital mínimo exigible.

g. Régimen de sanciones

La Ley contempla, explícitamente, un conjunto de sanciones en caso de incumplimiento de los límites anteriormente referidos³³. El régimen queda constituido como sigue:

- i. Si una institución financiera concede préstamos a plazo mayor de un año por un monto superior a cuatro veces su patrimonio efectivo, se aplicará una multa sobre el exceso, por una sola vez, por un monto equivalente a 1,5 veces la tasa mensual promedio para las operaciones activas a 30 días de los cinco bancos más grandes.
- ii. Si una institución financiera concede préstamos a una persona natural o jurídica residente en el exterior por un monto mayor de 5% sin las garantías especificadas por el exceso, se impondrá una multa de monto equivalente a la tasa LIBOR a 30 días, más el 2%, por un período de 30 días.
- iii. Si una institución financiera otorga créditos a personas naturales o jurídicas vinculadas de manera directa o indirecta a su propiedad o a su gestión, por un monto mayor del equivalente a su patrimonio efectivo, se aplicará una multa igual a dos veces el promedio de la tasa para operaciones activas a 30 días de los cinco bancos más grandes, aplicable por una sola vez.
- iv. Si una institución financiera excede los límites para créditos individuales sin las garantías especificadas por los excesos³⁴, se impondrá una multa equivalente a 1,5 veces el promedio de la tasa para operaciones activas a 30 días de los cinco bancos más grandes, aplicable por una sola vez.

h. Saneamiento y liquidación de intermediarios financieros

La nueva Ley estipula las facultades y procedimientos a disposición de la autoridad supervisora en materia de vigilancia, intervención, rehabilitación y liquidación de las entidades bajo su

³³ Artículos 158 y 159.

³⁴ Artículos 147-150.

supervisión³⁵. Dos de los aspectos más relevantes son los siguientes:

- i. La autoridad supervisora queda facultada a aplicar un régimen de vigilancia en los siguientes casos: incumplimiento de los requerimientos de encaje por más de seis periodos consecutivos o por 10 periodos en un lapso de 12 meses; exceso en el límite global para operaciones de crédito durante tres meses consecutivos o durante cuatro en un lapso de 12 meses; necesidad de refinanciar sus obligaciones o de ampliar por más de dos meses el apoyo crediticio del Banco Central; infracción de otros límites individuales o globales con una frecuencia que revele una conducción inadecuada de la entidad; y disminución del capital social pagado por debajo del mínimo exigible.
- ii. La autoridad supervisora podrá intervenir todo intermediario financiero que incurra en insuficiencia de capital o en actitudes que importen desacato o presunción de fraude. Se establecen específicamente los causales de intervención en cada caso. Una intervención puede derivar o en rehabilitación de la entidad o en su liquidación, para lo cual se requiere la decisión del Banco Central.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sobre la base del desarrollo efectuado en los dos capítulos precedentes, se pueden señalar las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. En el Perú se ha venido aplicando un sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero cuyo marco institucional ha contado, por un lado, con un régimen de garantía implícita a los depósitos por parte del Estado; y, por el otro, con un conjunto de mecanismos orientados a limitar y evaluar los riesgos en las colocaciones y otros activos de los intermediarios financieros así como establecer los requisitos de provisiones y de capital que sostengan su solvencia.
2. En función de la caracterización anterior, el modelo de regulación prevaleciente, sobre la base de la clasificación efectuada por Feller (1985), ha venido siendo de un sistema financiero con controles públicos de riesgo y con garantía a los depósitos, aun cuando esta última haya sido implícita. A partir de la aplicación de este marco institucional, se ha verificado la principal secuela que se desprende de un modelo

³⁵ Artículos 296-366.

de regulación de esta naturaleza, es decir que al existir un régimen de garantía, en este caso implícita a los depósitos, los depositantes tienden a desentenderse de la evaluación de los riesgos y de la situación de solvencia de los intermediarios financieros, lo que determina que todo el papel de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero haya recaído en la autoridad competente, en este caso la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).

3. La introducción paulatina de mecanismos de regulación y supervisión de los riesgos de los intermediarios financieros, típicamente de carácter preventivo, ha sido de aplicación relativamente reciente, básicamente en el transcurso del decenio de los ochenta. Este hecho se verifica en un período donde la función de intervención e, incluso, de liquidación sobre los intermediarios financieros por parte de la autoridad supervisora fue, relativamente, intensa.
4. El sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero en el Perú ha contado con las características y mecanismos que, en función de una serie de experiencias, son considerados los más necesarios y convenientes para contar con un sistema fundamentalmente preventivo. En ese sentido, se ha contado con mecanismos que atienden los siguientes aspectos: (a) clasificación de los créditos por categorías de riesgo; (b) criterios para la constitución de provisiones; (c) definiciones y límites para los créditos individuales y relacionados; (d) montos de capital mínimo y criterios para la adecuación del capital; y (e) centralización de la función de supervisión en una entidad pública, cuya autonomía institucional está consagrada por la propia Constitución.
5. Como contrapartida, el sistema de regulación y supervisión financieras vigente ha denotado algunas imperfecciones y limitaciones. En primer término, la legislación respectiva ha llegado a estar demasiado dispersa, lo cual resulta por demás comprensible en la medida que el gran marco legal de referencia, es decir la Ley de Bancos, se tornó definitivamente obsoleta. En segundo término, y ésta ha sido probablemente la principal limitación del sistema, no ha existido una amplia y completa información disponible para el público, que le haya permitido a éste evaluar, con razonable transparencia y precisión, los riesgos vigentes y la situación de solvencia y patrimonial de los intermediarios financieros. Esto ha venido a determinar, de manera preponderante, que la labor de supervisión recaiga exclusivamente en la autoridad competente. En tercer término, el cumplimiento de las disposiciones relativas a los límites de los créditos relacionados y al adecuado aprovisionamiento de los riesgos detectados parece haber sido tan sólo relativamente eficaz.

6. La reciente promulgación de la Ley de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, que viene a sustituir a la antigua Ley de Bancos, se inscribe en el marco de un conjunto de reformas económicas que ha decidido emprender el actual gobierno. Desde el punto de vista del sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero, la nueva Ley constituye una importante contribución para el ordenamiento de los dispositivos legales pertinentes, pues en algunos casos viene a compendiar y en otros a afinar los mecanismos de regulación que se habían venido aplicando. Como ya se ha anotado, la introducción de nuevos mecanismos, por lo general a través de circulares de la entidad supervisora, había llegado a crear una gran dispersión del marco legal aplicable y, en consecuencia, la nueva Ley sirve para subsanar esta deficiencia.
7. Como parte del sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero, el aspecto más novedoso que incorpora la nueva Ley es el establecimiento de un régimen explícito de garantía a los depósitos frente al riesgo de la eventual insolvencia de los intermediarios financieros, mediante la constitución del Fondo de Seguro de Depósitos. Ahora bien, este Fondo está diseñado para respaldar únicamente los depósitos que podrían tipificarse como "pequeños". Ello hace que el nuevo régimen de garantía explícita a los depósitos, limitado a determinados montos, venga a fijar un equilibrio entre dos preocupaciones habituales en esta materia. Por un lado, dicho régimen establece desincentivos, tanto para los depositantes como para los intermediarios, a comportamientos proclives a excesivos riesgos. Por otro lado, el esquema estipulado se corresponde con el interés, generalizadamente reconocido y aceptado, de proveer una protección preferencial a los "pequeños depositantes", en el entendido de que éstos agentes encaran mayores limitaciones en materia de información sobre la situación de solvencia de los intermediarios financieros.
8. Pueden destacarse hasta otras tres características importantes del Fondo. Primera, el Fondo no contempla su utilización para fines de recuperación y saneamiento de intermediarios insolventes (el llamado papel de "clínica de bancos"). Segunda, la adhesión de las instituciones financieras al Fondo es obligatoria, aun cuando se han fijado algunas excepciones, notablemente los bancos estatales de fomento. Tercera, las primas se habrán de establecer en función de los riesgos de cada intermediario, lo que incentiva una mayor preocupación por este aspecto. La combinación de estos elementos induce a pensar, en función de la experiencia de otros países, que la aplicación del nuevo régimen está diseñado para alentar un comportamiento menos riesgoso de los intermediarios y, por ende, una mayor solvencia de éstos.

9. El sistema de regulación y supervisión financieras incorporado en la nueva Ley de Bancos, contiene un conjunto de mecanismos que cubren los siguientes aspectos: (a) clasificación de los créditos por categorías de riesgo; (b) constitución de un fondo de reservas y obligatoriedad a constituir provisiones; (c) límites para los créditos individuales y relacionados, en función del patrimonio; (d) montos de capital mínimo y criterios para la adecuación del capital; (e) autorización para conceder créditos más allá de los límites establecidos siempre y cuando el exceso esté amparado por garantías satisfactorias; (f) régimen de sanciones; y (g) criterios para que la autoridad supervisora proceda a intervenciones, saneamiento y liquidaciones.
10. Sobre la base de la experiencia acumulada en la aplicación de mecanismos de regulación y supervisión preventivas del sistema financiero en el Perú, y la disponibilidad de la mencionada nueva Ley de Bancos, es menester efectuar esfuerzos en pos de mejorar algunos aspectos del sistema de regulación y supervisión. En primer término, la medición de los riesgos de cartera de los intermediarios financieros debe ser permanentemente perfeccionada, pues este aspecto constituye la base para una correcta evaluación de la solvencia y situación patrimonial de las entidades. La autoridad supervisora debe inducir a los intermediarios financieros a cumplir el rol principal en la medición de sus propios riesgos, tal como se estipula, y que los resultados sean confiables y fidedignos. En este sentido, la autoridad supervisora puede apoyarse no sólo sobre su labor de inspección sino también sobre la labor que deben desempeñar las auditorías externas.
11. En segundo término, aun cuando la Ley reconoce explícitamente que la constitución de provisiones específicas de cartera frente a la eventualidad de créditos impagos es una forma para la atenuación de los riesgos para los ahorradores, la Ley no señala explícitamente las provisiones que corresponden a cada categoría de riesgo. Es sumamente importante que dichos criterios sean fijados de manera clara y que la autoridad supervisora efectúe un especial esfuerzo en procurar su cumplimiento, contando con un régimen de sanciones al respecto. Por otro lado, si bien la Ley estipula un criterio básico para el reajuste de los capitales mínimos exigibles, en función de la variación del índice de precios al consumidor, sería muy importante que se establecieran pautas claras para lograr que la adecuación de capitales que debe seguir a los reajustes de los capitales mínimos como consecuencia de los procesos inflacionarios, signifiquen un incremento real del patrimonio de los intermediarios y no meramente ajustes contables, como podría ser, por ejemplo, la revalorización de las inversiones en bienes raíces.

12. Finalmente, resta por lograr importantes avances en conceder mayor transparencia sobre los riesgos de cartera y la situación patrimonial de los intermediarios financieros. Como se sabe, esta mayor transparencia podría contribuir a que los depositantes estén en condiciones de ejercer también una confiable labor de supervisión, supeditando sus decisiones de depósito no sólo a los indicadores de rentabilidad sino también a lo que señalen los indicadores de riesgo. Como se ha anotado, en el Perú, la información sobre créditos clasificados por categorías de riesgos no se difunde públicamente, lo que, obviamente, no contribuye a una mayor transparencia del sistema financiero. La inclusión en la nueva Ley de una disposición explícita en el sentido de que la autoridad supervisora queda obligada a difundir los principales indicadores de la situación patrimonial de los intermediarios financieros, así como la calificación de su cartera de colocaciones y el monto de sus provisiones, constituye un paso alentador hacia el logro de este objetivo.

BIBLIOGRAFIA

Banco Central de Bolivia (1982). "La supervisión bancaria en periodos de inflación: adecuación de capital." II Reunión de la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 16-18 de agosto.

Banco Mundial (1989). World development report 1989. Nueva York, Oxford University Press.

Banda, Ariel (1990). "Regulación bancaria, crisis financiera y políticas consecuentes: el caso uruguayo." En: Günther Held y Raquel Szalachman (eds.), Ahorro y asignación de recursos financieros. Experiencias latinoamericanas. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1991). "Seminario sobre regulación del sistema financiero y reformas del sistema de pensiones." Serie "Financiamiento del Desarrollo" No. 6. Santiago de Chile, febrero.

Feller, Alvaro (1985). "Fiscalización, regulación y riesgo bancario." Información Financiera. Santiago de Chile: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, abril.

Fry, Maxwell J. (1988). Money, interest and banking in economic development. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Held, Günther (1990). "Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988)." En: Carlos Massad y Günther Held (eds.), Sistema financiero y asignación de recursos. Experiencias latinoamericanas y del Caribe. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Heraud Solari, Carlos (1984). Texto concordado de la Ley de Bancos (Decreto-Ley No. 7159). Lima, Mosca Azul Editores, tercera edición.

Klingenberg, Juan (1987). Supervisión bancaria en el Perú. Lima, Superintendencia de Banca y Seguros.

Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros. Decreto Legislativo No. 637. Lima, 25 de abril de 1991.

Ley Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros. Decreto Legislativo No. 197. Lima, 12 de junio de 1981.

Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú. Lima, julio de 1985.

McKinnon, Ronald I. (1973). Money and capital in economic development. Washington, D.C., The Brookings Institution.

Pecchioli, R.M. (1987). Prudential supervision in banking. "Trends in banking structure and regulation in OECD countries" Series. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Polizatto, Vincent P. (1989). "Prudential regulation and banking supervision: building an institutional framework for banks." Documento de referencia para el World development report 1989 del Banco Mundial. Washington, D.C.

Shaw, Edward S. (1973). Financial deepening in economic development. Nueva York, Oxford University Press.

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Chile (1982). "Mecanismos de alerta anticipada para la medición del riesgo de las instituciones financieras." II Reunión de la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 16-18 de agosto.

ANEXO

El presente anexo tiene dos propósitos fundamentales. Por un lado, proporcionar al lector una visión somera sobre la conformación del sistema financiero en el Perú. Por otro lado, mostrar las principales magnitudes e indicadores financieros que, a fines de 1990, caracterizaban a las instituciones del sistema financiero peruano.

El cuadro 1 muestra el año de fundación, el número de oficinas y el número de personal (esta última cifra a setiembre de 1990) del sistema bancario.

Los cuadros 2 al 4 presentan las principales cuentas del balance general de los tres principales segmentos que conforman el sistema financiero, a saber: el sistema bancario, las mutuales de vivienda y las empresas financieras. A fin de facilitar la percepción de los órdenes de magnitud involucrados, la información se presenta en dólares estadounidenses, habiéndose utilizado, para la conversión correspondiente, el tipo de cambio libre a esa fecha.

Los cuadros 5 al 7 recogen un conjunto de indicadores obtenidos sobre la base de las principales cuentas del balance general de las instituciones del sistema bancario, las mutuales de vivienda y las empresas financieras. Dichos indicadores son los que habitualmente publica la Superintendencia de Banca y Seguros.

RESUMEN

El presente estudio evalúa el actual sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero en el Perú, considerando la influencia de fallas en este sistema en la aparición de problemas de solvencia en los últimos años; presenta las recientes reformas introducidas en el sistema; y plantea algunas propuestas orientadas a promover su mejoramiento.

En el Perú se ha venido aplicando un sistema de controles públicos de los riesgos de las instituciones financieras aunado con un régimen de garantía implícita a los depósitos. Como es propio en este modelo de regulación, la existencia de un régimen de garantía (implícita) a los depósitos, induce a que los depositantes se desentiendan de la evaluación de los riesgos y de la situación de solvencia de los intermediarios financieros. Como resultado, todo el papel de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero ha recaído en la autoridad competente.

Durante el decenio de los ochenta, la introducción paulatina de mecanismos de regulación y supervisión, orientados a evaluar y limitar los riesgos de cartera y a constituir provisiones que resguarden la suficiencia patrimonial, ha ido configurando un sistema de regulación y supervisión financieras fundamentalmente preventivo.

Entre sus principales limitaciones puede señalarse que la legislación respectiva ha llegado a estar demasiado dispersa, no ha existido suficiente transparencia en la difusión de la información sobre los riesgos y la situación patrimonial de los intermediarios financieros, y el cumplimiento de las disposiciones sobre los límites a los créditos relacionados y el adecuado aprovisionamiento de los riesgos detectados parece haber sido tan sólo relativamente eficaz.

La reciente promulgación de una nueva Ley de Bancos contribuye al ordenamiento de los dispositivos legales en materia de regulación y supervisión financieras. Las recientes reformas consideran el establecimiento de un régimen explícito de garantía a los depósitos limitado a "pequeños depósitos", lo que debería desincentivar comportamientos proclives a excesivos riesgos. La Ley también incorpora mecanismos de regulación y supervisión preventivas, algunos de los cuales ya venían siendo aplicados.

Es recomendable perfeccionar permanentemente la medición de los riesgos de cartera de los intermediarios financieros, fijar explícitamente las provisiones que corresponden a cada categoría de riesgo, promover que el reajuste de los capitales mínimos exigibles signifiquen un incremento real del patrimonio de los intermediarios y estimular una mayor transparencia sobre la situación patrimonial de los intermediarios financieros.

2
6

CUADROS

2
2

2
2

CUADRO 1

PERU: DATOS BASICOS SOBRE EL SISTEMA BANCARIO

Entidades	Año de fundación	Número de oficinas 1/	Número de empleados 2/
ESTATAL Y COFIDE		817	22.101
Agrario	1931	176	5.505
Industrial	1936	44	2.761
Minero	1942	29	1.548
Vivienda	1962	20	1.056
Banco Central de Reserva Nación	1931	8	2.299
Hipotecario	1966	454	7.407
COFIDE	1929	71	1.525
	1970	15	...
BANCA ASOCIADA		630	12.923
Interbanc	1987	209	3.468
Popular	1889	199	3.693
Continental	1951	123	3.385
Nor-Perú	1961	31	625
Sur Medio y Callao	1962	37	871
De los Andes	1962	14	402
Amazónico	1962	17	479
CAJA DE AHORROS	1868	66	960
BANCA PRIVADA		674	13.450
Crédito	1889	229	5.684
Wiese	1943	75	1.486
Lima	1952	37	865
Bandesco	1980	24	389
Latino	1982	56	1.262
Mercantil	1984	7	339
Del Norte	1960	18	421
Sur del Perú	1962	29	665
Financiero	1986	16	265
De Comercio	1967	41	674
Central de Crédito Cooperativo	1988	141	1.304
Progreso	1990	1	96
SUCURSALES DE BANCOS EXTRANJEROS		6	298
Citibank	1920	1	42
Interandino	1990	1	48
Extebandes	1982	4	208
TOTAL BANCA COMERCIAL		1.376	27.631
TOTAL SISTEMA		2.193	49.732

1/ Incluye oficinas principales, sucursales y agencias.
2/ A setiembre de 1990.

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

CUADRO 2

PERU: PRINCIPALES CUENTAS DEL BALANCE DEL SISTEMA BANCARIO

(En millones de dólares al 31 de diciembre de 1990) 1/

Entidades	Disponible	Inversiones	Colocaciones (netas)	Obligaciones inmediatas	Depósitos y obligaciones	Adeudos y otras oblig. financieras	Patrimonio
ESTATAL Y COFIDE	316,0	115,8	1.343,4	450,6	834,9	719,5	125,1
Agrario	15,9	0,7	93,9	9,2	29,9	70,0	18,2
Industrial	40,6	0,4	95,7	10,3	28,4	74,9	18,9
Minero	21,2	0,0	16,9	22,9	35,2	53,2	(40,8)
Vivienda	2,5	0,1	11,8	1,9	7,2	1,1	10,7
Nación	212,6	45,2	1.019,7	398,8	711,4	406,7	37,1
Hipotecario	5,6	0,5	8,4	1,6	15,7	0,1	7,0
COFIDE	17,7	68,9	97,0	5,8	6,1	113,5	74,0
BANCA ASOCIADA	381,7	25,2	322,7	232,0	436,4	188,7	64,5
Interbanc	80,9	14,8	70,4	47,4	101,9	32,1	15,1
Popular	91,7	1,4	81,2	34,6	71,5	100,0	19,7
Continental	135,8	8,1	124,8	85,3	157,4	49,3	16,3
Nor-Perú	21,0	0,2	13,6	25,4	37,0	1,3	2,0
Sur Medio y Callao	11,1	0,2	18,9	7,0	22,9	5,7	4,3
De los Andes	22,9	0,3	7,8	20,6	27,5	0,1	5,1
Amazónico	18,4	0,1	5,9	11,7	18,2	0,1	2,0
CAJA DE AHORROS	4,7	0,7	7,5	1,4	16,4	0,9	6,6
BANCA PRIVADA	541,6	91,2	331,2	258,1	831,4	72,7	176,6
Crédito	248,5	16,7	83,2	125,5	297,8	12,1	70,2
Wiese	67,2	29,5	61,8	37,9	135,6	9,5	26,3
Lima	43,3	6,5	31,2	16,6	74,4	3,7	12,7
Bandesco	10,3	1,4	10,6	3,3	17,6	3,5	5,7
Latino	55,9	11,1	43,6	20,7	101,3	6,0	12,9
Mercantil	16,2	2,9	8,5	6,7	24,6	1,5	11,0
Del Norte	27,3	2,3	7,6	10,7	36,6	2,9	4,8
Sur del Perú	24,7	2,9	31,1	15,2	37,7	19,7	13,4
Financiero	11,5	3,2	11,2	2,4	24,1	1,6	5,5
De Comercio	26,1	6,4	16,0	8,7	34,6	11,0	6,5
Central de Crédito Cooperativo	4,3	3,2	21,6	9,7	31,1	0,0	6,7
Progreso	6,2	5,0	5,0	0,7	16,1	1,2	0,9
SUCURSALES DE BANCOS EXTRANJEROS	74,4	3,9	32,8	20,5	43,6	55,7	17,0
Citibank	3,8	0,1	0,3	3,6	3,6	0,0	1,3
Interandino	3,7	1,3	1,4	3,9	4,6	0,0	2,8
Ertebandes	67,0	2,5	31,1	13,0	35,3	55,7	12,9
TOTAL BANCA COMERCIAL	1.002,4	121,0	694,2	512,0	1.327,9	318,1	264,6
TOTAL SISTEMA	1.318,4	236,8	2.037,6	962,6	2.162,7	1.037,6	389,7

1/ Para la conversión de intis a dólares se tomó como referencia el tipo de cambio libre vigente a fines de diciembre de 1990 (US\$1 = 17.547.500).

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

CUADRO 3

PERU: PRINCIPALES CUENTAS DEL BALANCE DE LAS MUTUALES DE VIVIENDA

(En miles de dólares al 31 de diciembre de 1990) 1/

Entidades	Disponible	Inversiones (netas)	Colocaciones (netas)	Depósitos	Adeudos y otras obliq. financieras	Reservas
Mutuales Lima	520,9	66,1	3.894,6	5.549,2	1.714,2	(904,2)
Perú	370,0	0,0	2.648,0	3.979,4	241,7	(1.828,1)
Puerto-Pueblo	56,5	0,0	242,7	174,5	1.250,9	(543,7)
Santa Rosa	28,2	58,7	410,3	451,9	70,4	305,3
Asincoop	20,0	0,0	100,3	175,1	0,3	749,6
Naval	23,8	0,0	424,4	148,1	138,4	(19,3)
Metropolitana	22,4	7,5	68,9	620,2	12,5	432,1
Mutuales Provincia	2.050,6	3.075,4	16.188,9	14.937,9	862,6	9.286,8
Piura	140,9	0,0	240,5	387,8	0,9	(38,5)
Arequipa	500,4	1.188,1	1.690,0	4.013,4	1,2	90,4
Panaamericana	1.205,6	313,5	2.291,8	3.026,8	7,9	2.668,5
Tacna	49,8	285,8	1.396,9	764,5	16,7	404,4
Cusco	(271,5)	0,0	1.021,8	1.277,8	(0,0)	40,0
Ica	106,8	355,6	734,3	1.132,3	23,0	57,8
Loreto	123,4	1,8	688,1	733,0	0,3	1.546,5
Chiclayo	91,8	54,3	6.796,3	2.616,8	812,0	3.258,3
Del Centro	103,4	876,2	1.329,1	985,5	0,5	1.259,5
Total sistema	2.571,5	3.141,5	20.083,4	20.487,1	2.576,8	8.382,6

1/ Para la conversión de inits a dólares se consideró el tipo de cambio libre vigente a fines de diciembre de 1990 (US\$1 = 1/.547.500).

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

CUADRO 4

PERU: PRINCIPALES CUENTAS DEL BALANCE DE LAS EMPRESAS FINANCIERAS

(En millones de dólares al 31 de diciembre de 1990) 1/

Entidades	Disponible	Inversiones (netas)	Colocaciones	Depósitos	Adeudado y otras oblig. financieras	Patrimonio	Activo Contingente
Promotora Peruana	2,4	0,6	2,7	5,5	0,0	0,8	1,3
Interfip	4,7	2,8	3,6	8,6	0,0	1,8	2,4
San Pedro	32,9	2,1	14,6	46,7	0,4	1,0	13,1
Peruinvest	5,4	1,8	16,9	14,7	1,8	6,4	7,0
Nacional	8,6	6,6	6,0	18,9	1,4	2,2	8,4
De Crédito	39,1	10,4	9,7	74,3	2,0	11,1	5,6
Sudamericana	5,5	4,3	3,4	12,9	0,2	1,3	0,8
Finsur (Arequipa)	1,4	0,1	0,7	2,0	0,1	1,0	0,4
Total sistema	100,0	28,7	57,6	183,5	5,9	25,6	39,0

1/ Para la conversión de intis a dólares se tomó como referencia el tipo de cambio libre vigente a fines de 1990 (US\$1 = I/.547.500).

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

CUADRO 5

PERU: INDICADORES DEL SISTEMA BANCARIO

(En porcentajes al 31 de diciembre de 1990)

Entidades	Colocaciones/ Dep. y Oblig.	Coloc. M.E./ Colocaciones	Oblig. Cont./ Cap. y Res. 1/	Disponible/ Depósitos	Cap. y Res./ Dep. y Oblig.	Dep. y Oblig. M.E./ Dep. y Oblig.	Op. Inst. Fin. Mdo. local/ Dep. y Oblig.
ESTATAL Y COFIDE	86,4	74,8	70,9	37,8	8,4	74,2	12,9
Agrario	94,0	0,9	0,3	53,0	18,2	54,7	69,7
Industrial	92,7	101,2	67,7	143,2	0,7	74,4	31,2
Minero	18,9	95,3	(4,6)	59,0	(0,8)	93,5	9,0
Vivienda	141,9	0,0	0,0	34,1	143,3	0,6	13,4
Nación	91,2	78,1	452,3	29,9	1,8	73,4	5,9
Hipotecario	50,3	0,0	0,0	33,5	38,6	4,2	0,7
COFIDE	81,1	98,5	2,3	288,7	61,8	98,2	19,3
BANCA ASOCIADA	48,1	66,9	6,0	79,2	7,5	49,8	8,9
Interbanc	46,1	62,6	4,4	67,1	9,3	44,4	13,7
Popular	47,4	73,2	5,6	128,2	6,3	68,6	1,9
Continental	53,4	76,2	12,3	73,6	5,7	52,6	14,6
Nor-Perú	35,4	23,6	1,4	56,7	4,4	5,8	3,2
Sur Medio y Callao	65,8	68,3	2,2	48,5	15,0	58,7	0,0
De los Andes	28,4	10,0	0,2	83,2	17,3	14,1	0,5
Amazónico	32,3	6,1	1,1	101,2	8,6	17,1	0,0
CAJA DE AHORROS	42,5	92,2	0,2	27,9	63,3	50,8	6,8
BANCA PRIVADA	35,2	58,7	2,7	62,4	16,4	39,6	5,2
Crédito	24,7	23,6	3,3	76,5	18,6	34,3	8,7
Wiese	41,0	65,8	2,8	47,6	14,6	38,1	6,3
Lima	39,9	69,8	4,4	58,2	11,7	51,1	0,5
Bandesco	50,0	71,9	1,4	58,8	26,6	50,6	0,0
Lalino	40,6	90,3	1,6	55,1	8,5	24,1	0,3
Mercantil	30,8	64,7	0,7	62,4	39,6	49,8	5,5
Del Norte	19,2	52,6	4,1	74,6	12,1	59,9	0,6
Sur del Perú	53,9	74,4	2,2	65,1	19,1	56,0	5,8
Financiero	43,1	85,2	1,7	47,4	20,9	46,6	3,5
De Comercio	33,6	76,5	2,8	71,2	12,3	43,1	5,2
Central de Crédito Cooperativo	68,6	31,3	1,5	13,8	23,7	16,7	1,5
Progreso	28,5	88,3	8,1	38,3	4,4	89,5	3,0
SUCURSALES DE BANCOS EXTRANJEROS	32,7	86,8	3,4	167,3	13,4	81,2	54,2
Citibank	9,1	32,2	0,3	101,1	31,0	83,6	3,2
Interandino	26,4	80,9	1,6	70,8	37,7	42,7	10,6
Extebandes	34,1	87,6	4,1	188,3	11,3	83,3	58,8
TOTAL BANCA COMERCIAL	40,1	64,2	3,4	71,0	13,3	46,1	9,5
TOTAL SISTEMA	62,0	71,2	27,8	58,7	11,0	59,4	11,1

1/ Número de veces.

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

CUADRO 6

PERU: INDICADORES DE LAS MUTUALES DE VIVIENDA

(En porcentajes al 31 de diciembre de 1990)

Entidades	Colocaciones/ Rec. de Sos.	Colocaciones/ Depósitos	Fon. Dis./ Depósitos	Reservas/ Depósitos
Mutuales Lima	48,9	66,1	8,3	(16,3)
Perú	59,2	66,5	8,8	(45,9)
Puerto-Pueblo	16,9	131,9	30,7	(311,6)
Santa Rosa	73,1	90,3	5,8	67,6
Asincoop	45,5	54,0	9,1	428,1
Haval	70,7	91,8	5,1	(13,0)
Metropolitana	10,1	11,1	3,3	69,7
Mutuales Provincia	100,7	106,9	13,5	62,2
Piura	60,2	60,4	35,4	(9,9)
Arequipa	41,3	41,3	12,2	2,3
Panamericana	74,7	74,9	39,4	88,2
Tacna	173,7	177,4	6,3	52,9
Cusco	79,5	79,5	(21,1)	3,1
Ica	63,0	64,3	9,4	5,1
Loreto	91,7	91,7	16,4	211,0
Chiclayo	193,7	259,4	3,4	124,5
Del Centro	132,6	132,6	10,3	127,8
Total sistema	83,5	95,5	12,0	40,9

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

CUADRO 7

PERU: INDICADORES DE LAS EMPRESAS FINANCIERAS

(En porcentajes al 31 de diciembre de 1990)

Entidades	Colocaciones/ Rec. de 3os.	Coloc. M.E./ Colocaciones	Créd. Cont./ Cap. y Res. 1/	Fon. Dis./ Dep. y Oblig.	Cap. y Res./ Dep. y Oblig.	Dep. y Oblig. M.E./ Dep. y Oblig.	Inversiones/ Patrimonio
Promotora Peruana	48,9	83,7	1,8	42,9	12,8	71,0	79,5
Interfip	41,4	54,6	2,6	54,0	10,6	24,5	157,4
San Pedro	30,8	88,9	37,1	70,3	0,7	42,7	203,0
Peruinvest	90,3	52,2	1,2	32,0	32,1	53,7	28,9
Nacional	29,4	98,6	4,1	45,3	10,1	85,0	297,7
De Crédito	12,7	23,7	0,7	52,6	11,0	60,6	93,4
Sudamericana	25,9	35,7	0,7	42,4	8,1	59,9	335,7
Finsur (Arequipa)	32,5	-	0,4	69,5	52,7	0,2	8,5
Total sistema	30,0	61,5	1,9	53,7	10,7	56,1	112,1

1/ Número de veces.

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

100

100

100

0
1
2

3
4
5

6
7
8