

INT-1053

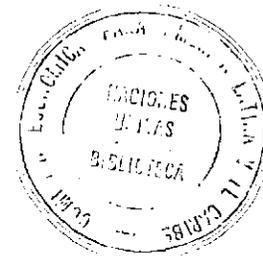
Distr.
INTERNA

LC/IN.127
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 DE LA BANCA
EN VENEZUELA

(Primera versión sólo para comentarios)* /

* / Este trabajo fue preparado por el señor Ricardo Hausmann, consultor del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/90/001 "Políticas Financieras para el Desarrollo" con la colaboración de los señores Roberto Rigobon y Carlos Jaramillo. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, pueden no coincidir con las de la Organización.

91-8-1242

REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA DE LA BANCA EN VENEZUELA

CONTENIDO

I.-	Introducción.....	1
II.-	El sistema de supervisión y regulación de la solvencia bancaria en Venezuela	2
II. 1.-	Régimen de garantía de depósitos: FOGADE	2
II.2.-	La solvencia y liquidez de la banca: su control.....	25
II.3.-	Principales casos de insolvencia bancaria en el quinquenio (1985-1989).	35
III.-	Un nuevo marco regulatorio para el sistema bancario venezolano.....	40
III.1.-	Evaluación de los mecanismos de regulación y supervisión de la banca venezolana	40
III.2.-	Los próximos cambios en el sistema de supervisión y regulación bancaria en Venezuela	42
III.3.-	Recomendaciones.....	50
IV.-	Bibliografía	59



I.- INTRODUCCION

La supervisión y control del sistema bancario venezolano está repartida entre tres instituciones: el Banco Central de Venezuela, la Superintendencia de Bancos y el Fondo de Garantías de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE) creado para auxiliar a las empresas financieras que presentan problemas de insolvencia. Si bien el marco legal que regula tales instituciones fue revisado en los últimos cinco años¹, existen solapamientos de funciones y vacíos de competencias limitan la eficiencia de la regulación.

El Banco Central de Venezuela (B.C.V.) tiene alta injerencia en el auxilio de instituciones financieras en problemas, pese a la existencia de FOGADE. Esto se debe en parte a que no existen procedimientos claros que permitan identificar cuando un banco pasa por problemas de liquidez de carácter transitorio, en cuyo caso el B.C.V. puede auxiliarle mediante la compra de porciones de su cartera de crédito, o cuando tal insolvencia es de naturaleza estructural por lo que la institución debe ser intervenida por un tercero que evalúe si es factible o no su rescate y proceda en consecuencia.

Así mismo, la Superintendencia Bancaria carece de autonomía para emprender acciones que deberían estar dentro de sus atribuciones, como son el remover la gerencia de instituciones en problemas dando paso a la intervención de la misma, o el autorizar o retirar licencias de operación.

A raíz de la aplicación del programa de ajustes macroeconómicos promovido por el actual gobierno, se ha planteado la necesidad de liberalizar el sistema financiero venezolano con objeto de incrementar su eficiencia. En tal proceso de liberalización, dado el nuevo radio de acción que tendrán las instituciones financieras bancarias y no bancarias, se considera de vital importancia el redefinir el rol que jugarán los organismos reguladores antes mencionados, pues si éstos no se adaptan al nuevo entorno les será imposible controlar a las instituciones financieras en sus nuevas potestades, incrementándose los problemas de control ya existentes en la actualidad.

¹ La última revisión de la Ley General de Bancos es de 1987, la Ley del Banco Central fue revisada en 1988 y FOGADE fue creado en 1985.

En las próximas secciones de este informe se describirá el funcionamiento de FOGADE y de la Superintendencia de Bancos, haciéndose énfasis en sus funciones actuales y sus limitaciones. Se analizarán también las crisis administradas por el sistema de regulaciones bancarias del país.

II.- SISTEMA DE SUPERVISION Y REGULACION DE LA SOLVENCIA BANCARIA EN VENEZUELA

1.- Régimen de Garantía de Depósitos: FOGADE:

El Fondo de Garantías de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE) fue creado en marzo de 1985², con el propósito de reducir la desconfianza en la solidez del sistema bancario venezolano, creada por la quiebra o intervención de 13 instituciones financieras nacionales entre las cuales se pueden citar: el Banco Nacional de Descuento (1978), la Sociedad Financiera Sacco (1980), el Banco de Desarrollo Agropecuario Bandagro (banco del estado 1981), el Banco de los Trabajadores de Venezuela (propiedad de la mayor organización sindical del país C.T.V. 1982), Dicsa, Sofain, Crenca, Banco Comercial de Maracaibo, Banco de Fomento Comercial de Venezuela y Banco de Fomento Regional del Zulia (todas en 1983), Sofidor, Cofipeca y Falcofinca (1984).

De acuerdo con su decreto de creación, FOGADE tiene como función el garantizar los depósitos del público en moneda nacional, en poder de entes regidos por la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito hasta por un monto de Bs. 250.000 (US\$ 4.600 al cambio de Bs. 54 por dólar al 31/03/91), pago que se hará en efectivo si el instituto de crédito amparado por esta garantía cierra por más de 180 días, es liquidado o quiebra. Así mismo, debe prestar ayuda financiera a las instituciones afiliadas que presenten problemas de insolvencia y se encargara de la administración de las instituciones intervenidos mientras se decide su recuperación o liquidación.

² Según decreto N° 540 de fecha 22/03/1985 (Gaceta Oficial 32.190 de la misma fecha) modificado posteriormente mediante el decreto 651 de fecha 3/06/1985 (Gaceta Oficial 33.236 de la misma fecha).

Funcionamiento

Los Recursos del Fondo:

Según reza el Artículo III del Estatuto Orgánico del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria, el Patrimonio de FOGADE está integrado por:

- a) Un préstamo del Banco Central de Venezuela por Bs. 5.000 millones (US\$. 666,6 millones de Bs. al cambio oficial de Bs. 15 por dólar del 31/12/1985), el cual no devenga interés y está garantizado por los ingresos provenientes del cobro de las primas de seguros a las instituciones afiliadas. El préstamo se pagará en cuotas anuales equivalentes al 20% de las utilidades líquidas del Fondo.
- b) Las aportaciones mensuales de bancos e instituciones de crédito.
- c) Los beneficios obtenidos por producto de las operaciones del fondo.
- d) Transferencia de recursos que el Ejecutivo decida aportar al Fondo en un futuro.
- e) Cualquier otro ingreso, bien o derecho que en un futuro sea transferido a la institución.

Las cotizaciones de los asegurados:

Las cotizaciones son calculadas como un porcentaje del total de depósitos que registraron los bancos y los institutos de crédito al final del semestre anterior al pago de las mismas, según se muestra en la Tabla N° 1:

TABLA N° 1
COTIZACIONES DE LOS BANCOS E INSTITUTOS DE CREDITO A FOGADE
(a partir de julio de 1985)

Año	Porcentaje
1985	1/16% del total de depósitos
1986-1989	Cotización del semestre anterior + 1/48%, hasta llegar a 1/4%
A partir de 1990	1/4% del total de depósitos, pagaderos en fracciones mensuales de 1/6 del aporte semestral.

Es potestad del Ejecutivo Nacional, a partir de las recomendaciones del Banco Central de Venezuela, el modificar los porcentajes a ser pagados por primas de seguros.

Quedan bajo la cobertura del fondo los depósitos del público en moneda nacional, bien sean a la vista, de ahorros, a plazo fijo, todos ellos nominativos, así como cualquier otro instrumento que el Ejecutivo Nacional considere que debe gozar de tal garantía, siguiendo las recomendaciones del Banco Central de Venezuela.

El control de las operaciones de la banca e institutos de crédito:

Al momento de su creación FOGADE recibió personalidad jurídica y patrimonio propio, y se le adscribió al Ministerio de Hacienda a los efectos de Control Administrativo.

Como puede verse en la Tabla N° 2 que describe la estructura organizativa del Fondo, existen dos gerencias de línea que se encargan de interaccionar con las instituciones financieras en el cumplimiento de las labores de regulación. Estas son la gerencia de operaciones bancarias y la gerencia de manejo de activos.

La Gerencia de Operaciones Bancarias:

A través de sus departamentos de control de gestión y análisis financiero esta gerencia procesa la información enviada por los bancos e institutos de crédito, a través de informes de auditoría externa (de frecuencia semestral) y de reportes sobre el volumen y composición de los depósitos.

El departamento de control de gestión vela por el cálculo y control de las aportaciones de la banca, así como por el buen desenvolvimiento de las operaciones de auxilio financiero.

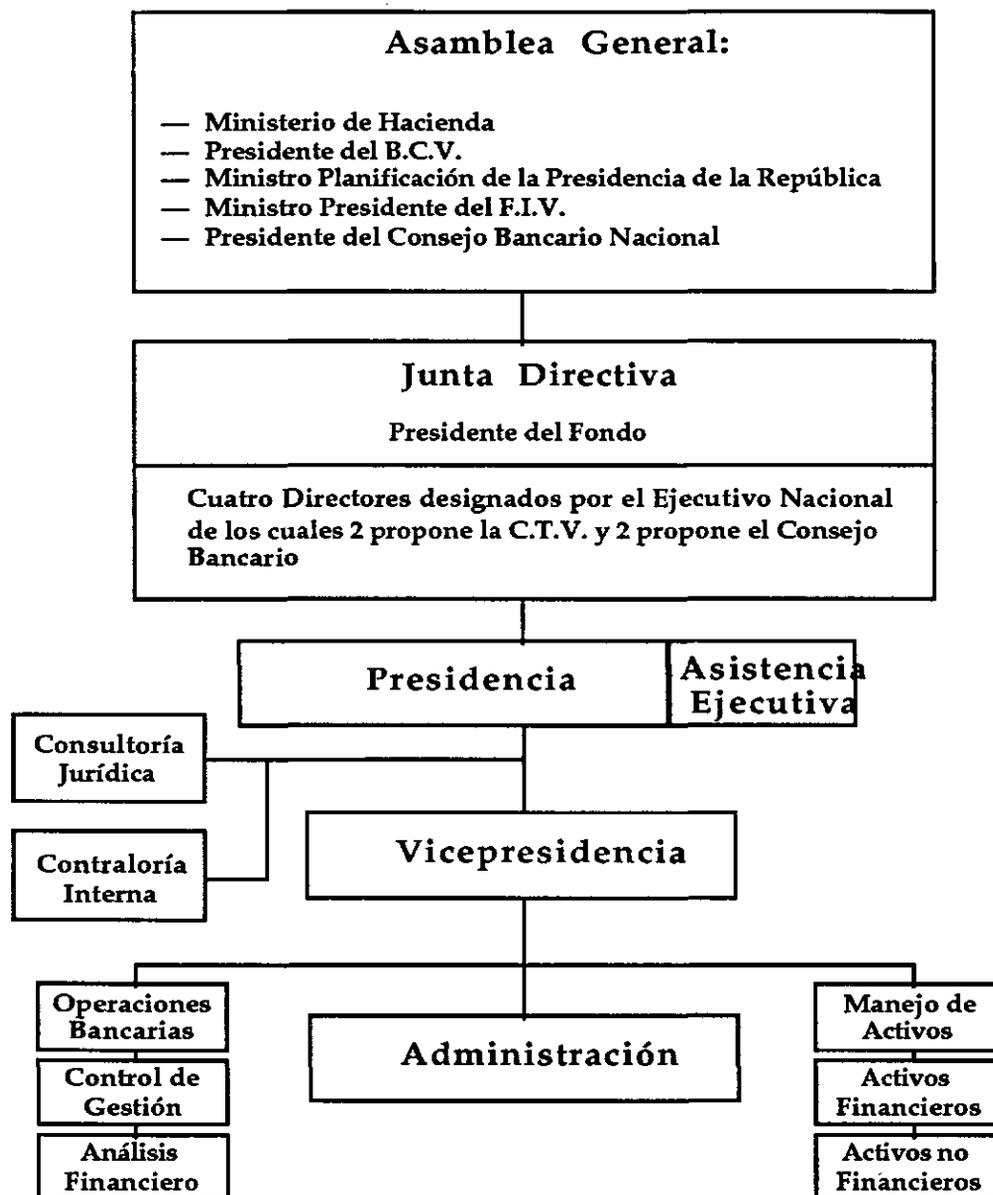
El departamento de análisis financiero, a su vez analiza el grado de solvencia de los afiliados con el objeto de detectar y prever deficiencias. Igualmente, evalúa las peticiones de auxilio crediticio de las instituciones financieras.

La Gerencia de Manejo de Activos:

Tiene como principal función administrar los bienes transferidos al Fondo, bien sea por el Banco Central de Venezuela³, o los adquiridos con los resultados del auxilio a las instituciones financieras. En la cartera del fondo existen instrumentos financieros y bienes inmuebles, principalmente.

³ Una vez creado FOGADE, el Banco Central de Venezuela, ha aprovechado la oportunidad para transferir a este último, activos que había adquirido como consecuencia de la inversión a instituciones financieras en problemas; FOGADE cancela esta sesión de activos, con abonos del 10% de las utilidades líquidas de cada ejercicio.

GRAFICO N° 1
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL
FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS Y PROTECCION BANCARIA



Fuente: Memorias FOGADE 1986

F.I.V. = Fondo de Inversiones de Venezuela, fondo de estabilización macroeconómica creado por el gobierno Venezolano en la década de los setenta.
 C.T.V. = Central de Trabajadores de Venezuela.

El tipo de ayuda que presta el Fondo:

Según lo establecen sus estatutos, FOGADE puede transferir recursos a las instituciones en problemas, a través de cualquiera de los siguientes mecanismos:

- Otorgamiento de créditos garantizados por activos cedidos en prenda, a plazos de hasta de 10 años, y con la posibilidad del disfrute de tasas preferenciales.
- Aportes de capital mediante la adquisición y suscripción de acciones.
- La adquisición de bienes muebles e inmuebles, con compromiso de recompra por parte de la institución intervenida.

La Junta Directiva de FOGADE puede adquirir los activos a valor en libros o de mercado a su entera discreción. Así mismo, cuando un bien a ser comprado no es de fácil realización, por lo menos cuatro de los miembros de la Junta Directiva del Fondo deben aprobar la operación de compra.

El acceso a los Fondos:

Las instituciones afectadas pueden acudir voluntariamente a la Gerencia de Operaciones Bancarias de FOGADE y presentar su solicitud de auxilio financiero, la cual será evaluada por el Departamento de Análisis Financieros, que emitirá una recomendación a la Junta Directiva que a su vez decidirá el aprobar o no tal petición.

La Superintendencia de Bancos, previa autorización del Ministerio de Hacienda, puede intervenir a una empresa financiera en problemas requiriendo de FOGADE el aporte de recursos financieros .

En la estructuración de los planes de salvamento de instituciones financieras en problemas, debe tomarse en cuenta, por ley, el resarcir a FOGADE de posibles pérdidas incurridas en el proceso de auxilio, siendo

potestad de esta institución renunciar a tal compensación si la misma compromete el éxito del proceso de salvamento.

Si en el proceso de intervención FOGADE adquiere el control accionario de un banco o instituto de crédito, deberá en un plazo no mayor a tres años, revender tal paquete accionario al sector privado. Los analistas del Fondo Monetario Internacional consideran que el plazo de 3 años, que fija FOGADE para vender al sector privado los bancos intervenidos, es exageradamente largo. Los mismos estiman que un año es un horizonte de tiempo suficientemente largo para deducir si una institución puede rescatarse o ser liquidada, así como para llevar a término una negociación de venta con un tercero que esté dispuesto a recuperarla. Mientras más rápido es el proceso, más rápidamente se recuperan los recursos del Fondo, menor deterioro sufre el patrimonio de este último y se reduce el peligro de que el Estado aumente, sin proponérselo, su participación accionaria en el sistema financiero.

FOGADE podrá fusionar dos o más instituciones intervenidas, sobre la cuales tenga control accionario, si considera que esto ayuda al saneamiento de las mismas.

Es importante recordar que todo auxilio financiero otorgado por FOGADE debe contar con la aprobación del Banco Central de Venezuela y del Ministerio de Hacienda.

La asistencia financiera por parte de FOGADE no está condicionada a la remoción de la gerencia de la institución en problemas. El Ejecutivo Nacional puede autorizar al Fondo a exigir la cesión o venta de las acciones necesarias para tomar el control del ente en problemas como requisito previo al otorgamiento de ayuda.

El auxilio financiero

A partir de su constitución en 1985 y hasta la presente fecha (abril, 1991), FOGADE ha participado en el auxilio de 9 bancos e institutos de crédito (ver Tabla N° 2).

TABLA N° 2
AUXILIO OTORGADO POR FOGADE A LAS INSTITUCIONES
FINANCIERAS VENEZOLANAS
(1986-1990)

ANO	N° Instituciones	Tipo de Ayuda/Monto*
1986	(4) Un banco comercial (Banco de Lara). Dos bancos hipotecarios (Hipotecarios de crédito Urbano y Centro Occidental) Una sociedad financiera (Sofizulia)	Bs. 900 millones (US\$ 38,1 millones) en líneas de crédito.
1987	(2) Dos bancos hipotecarios; Hipotecarios de Crédito Urbano y Centro Occidental	Bs. 2.520,8 millones (US\$ 86,9 millones).
1988	(4) Cuatro sociedades financieras (Bancor, de Los Andes, de Lara y Finalven).	Bs. 2.407 millones (US\$ 62,5 millones) en líneas de crédito y compra de activos.
1989	2 peticiones rechazadas 1 banco comercial (Banco Financiero)	— 183.0MM (US\$ 4,3 millones) en una línea de crédito
1990	Dos bancos comerciales (Banco Financiero, Banco Italo)	Extensión del plazo del préstamo de Bs. 183.00MM en tres años. Aprobación de un préstamo de 1200MM para ser desembolsado en 1991.

Fuente: Memorias anuales de FOGADE.

* El cambio a dólares al 31/12 de cada año.

Resumen de las operaciones de auxilio financiero de FOGADE en el período 1986-1990:

Sólo una pequeña porción de los recursos del fondo ha sido destinada al pago de los depósitos del público, colocados en bancos y sociedades financieras intervenidos y posteriormente liquidados (ver Tabla N° 3). En la mayoría de los casos, las mismas instituciones en problemas cancelan las colocaciones del público con recursos facilitados por FOGADE, a través de los mecanismos de auxilio financiero.

TABLA N° 3
MONTO DE PAGO DE LOS DEPOSITOS AL PUBLICO CANCELADOS
DIRECTAMENTE POR FOGADE EN MILLONES DE Bs.

AÑO	DESEMBOLSOS
1986	---
1987	17,8
1988	1,3
1989	3,1
1990	1,4

Fuente: Memorias anuales de FOGADE.

Para finales de 1990, el sector con mayor participación en la cartera de ayuda financiera del Fondo fue el de las sociedades financieras con un 54 por ciento; le siguen en orden la banca hipotecaria y la banca comercial con 24 y 22 por ciento respectivamente.

Si bien FOGADE fue creado como respuesta a la quiebra de un importante grupo financiero venezolano, liderado por el Banco de Comercio, la participación relativa de este sector en la captación de los auxilios financieros se ha reducido una vez que se solventaron los problemas de los Bancos Comercio y Lara (ver casos de insolvencia resueltos en la sección II.3.).

Las sociedades financieras y la banca hipotecaria hayan recibieron mayores niveles de auxilio financiero que la banca comercial, ya que el régimen controlado de tasas de interés (vigente hasta 1989) y la especialización bancaria obligó a estos grupos a constituir carteras de negocios más vulnerables. Vale la pena mencionar que operaciones poco ortodoxas de los grupos financieros en dificultades fueron procesadas a través de entes distintos a sus bancos comerciales, con regímenes regulatorios mucho más laxos.

Las peticiones de auxilio financiero rechazadas en 1989 corresponden a la sociedad financiera Falcon, intervenida previamente en 1984 y al Banco Hipotecario de Crédito Urbano, que recibió una línea de crédito de Bs. 500MM de FOGADE en 1986. Este último aspiraba recursos adicionales por Bs. 175 MM, más un refinanciamiento de los aportes del pasado.

En 1990 FOGADE aprobó un préstamo de 1200MM de bolívares al Banco Italo Venezolano, el cual sería desembolsado en 1991. Este banco fue privatizado en marzo de 1991, por lo cual, tal préstamo jamás fue utilizado.

En 1990 el Banco Financiero recibió una extensión de tres años, para el préstamo de Bs. 183MM que le fuera otorgado en 1989.

Situación financiera del Fondo de Garantía de Depósitos:

La información presentada en esta sección ha sido extraída de los Estados Financieros auditados que FOGADE publica anualmente. No se reportan datos de 1990 pues a la fecha de elaboración de este informe, las memorias anuales no habían sido aprobadas por la Junta Directiva.

Los activos:

En tres tipos de activos se encuentra más del 90% de los haberes de FOGADE, y éstos son:

Las inversiones temporales: Representan el primer uso de las primas de seguros cobradas a las instituciones aseguradas. Son inversiones manejadas por el Banco Central de Venezuela invertidas en papeles del Estado que rentan

tasas inferiores a las vigentes en el mercado monetario venezolano. En el período 1986-1989, éstas representaron, en promedio, un 23% de los activos del fondo.

Operaciones de auxilio financiero:

Son las transferencias de recursos de FOGADE a las instituciones que recurren al auxilio financiero (préstamos, compras de activos, aportes de capital). Han representado, en el periodo 1986-89, alrededor del 26% de los haberes del Fondo.

Bienes transferidos por el Banco Central:

En una etapa previa a la existencia de FOGADE, el Banco Central de Venezuela realizaba directamente las operaciones de auxilio financiero, producto de las cuales quedaron en su poder activos, que traspasó a este último a su valor en libros, con objeto de centralizar la gestión de las operaciones de auxilio financiero en una sola institución. Estos activos representan el 34% de los haberes de FOGADE.

Bienes recibidos en pago:

Como su nombre lo indica, representan las transferencias de recursos, en calidad de pago, por parte de aquellas instituciones que han recibido auxilio financiero. Comenzaron a ser representativos en el Balance de FOGADE a partir de 1987; totalizaron un 17 por ciento de los activos del Fondo en el período 87-89.

Es importante destacar que los bienes transferidos por el BCV y por las instituciones financieras auxiliadas, se registraron a sus valores históricos y no de mercado, lo que crea distorsiones a la hora de medir el valor económico de la cartera de activos de la institución, que es, en última instancia, el conjunto de recursos con que cuenta FOGADE para cumplir sus compromisos con los entes asegurados. Si bien algunos de estos activos se han realizado a valores superiores a los históricos, como es el caso de las ventas de inmuebles, esta situación es muy diferente para el cobro de créditos donde inclusive se han

tenido que dar condiciones financieras blandas a los deudores con el objeto de no perder la acreencia.

FOGADE debe revisar su cartera de activos, vendiendo algunas de estas acreencias a la banca, eliminando problemas de seguimiento de carteras. Así mismo, necesita ser más agresiva en la enajenación de inmuebles, pudiendo retener algunos de ellos en su cartera de inversión a largo plazo como protección inflacionaria.

Los pasivos:

El grueso de los pasivos de FOGADE (88%) tienen como emisor al Banco Central de Venezuela. El fondo recibió dos préstamos por 6.000 millones de bolívares al momento de su creación, con objeto de tener recursos para efectuar operaciones de auxilio financiero. Así mismo, el Banco Central le transfirió activos por el orden de 5.000 millones de bolívares, acumulados por este último como consecuencia del otorgamiento de auxilios financieros en fechas anteriores a la creación de FOGADE. El resto de los pasivos corresponden a operaciones de corto plazo, que no merecen particular mención.

Cuentas patrimoniales:

Las cuentas patrimoniales de FOGADE están compuestas por la capitalización de las primas aportadas por las instituciones aseguradas por el Fondo. Para el año 1989 éstas representaron el 78% del patrimonio del mismo.

BALANCES GENERALES DE FOGADE

Al 31/12 de cada año

(en bolívares corrientes)

	1986	1987	1988	1989
Activos				
Corto plazo				
Disponibilidad en moneda nacional	9.720.000	9.665.717	36.082.391	41.682.552
Disponibilidad en moneda extranjera	0	10.643	24.041	24.041
Inversiones Temporales	2.710.530.000	3.109.125.979	2.666.357.380	4.496.350.298
Operaciones de auxilio financiero	4.708.770.000	2.520.802.990	4.573.181.762	4.310.230.089
Otros activos a corto plazo	22.160.000	10.122.113	13.865.458	35.391.788
Largo plazo				
Edificio, mobiliario y equipo	410.000	364.306	218.526.688	214.626.495
Bienes transferidos por el B.C.V.	5.479.000.000	5.387.136.938	5.130.552.971	5.072.678.366
Inversiones a largo plazo				260.136.822
Bienes recibidos en pago		3.503.130.600	3.381.032.438	3.450.774.636
Otros activos	0	50.930.468	69.569.282	95.100.871
Total activos	12.920.870.000	14.591.289.754	16.089.192.411	17.976.995.958
Cuentas de orden	17.705.000.000	17.705.361.260	21.915.723.713	23.421.329.831
Pasivos				
Obligaciones a corto plazo	15.440.000	23.191.065	34.775.335	141.739.278
Banco Central de Venezuela				
Corto Plazo	70.120.000	31.770.892	33.464.534	30.498.812
Anticipos recibidos	5.929.880.000	5.898.113.134	5.864.648.600	5.834.149.788
Bienes transferidos por pagar	5.578.150.000	5.578.145.333	5.578.145.333	5.578.145.333
Total Banco Central de Venezuela	11.508.030.000	11.508.029.359	11.476.258.467	11.442.793.933
Otras cuentas acreedoras	531.770.000	1.376.897.226	1.598.344.161	1.592.695.829
TOTAL PASIVO	12.125.360.000	12.908.117.650	13.109.377.963	13.177.229.040
Patrimonio y Reservas				
Aportes de banco e institutos de crédito	464.160.000	1.096.808.457	2.137.997.953	3.716.234.940
Otras reservas	341.070.000	586.363.647	841.816.495	1.083.531.978
Total Patrimonio y reservas	795.510.000	1.683.172.104	2.979.814.448	4.799.766.918
Total Pasivo y patrimonio	12.920.870.000	14.591.289.754	16.098.192.411	17.976.995.958
Cuentas de orden per-contr	17.705.000.000	17.705.361.260	21.915.723.713	23.421.329.831

Se crean reservas con objeto de cubrir posibles pérdidas, producto de enajenación de activos adquiridos a valor histórico, tanto al Banco Central de Venezuela como a las instituciones financieras. Así mismo, para cubrir otras posibles pérdidas ocasionadas por las operaciones de auxilio financiero y para

crear apartados para cancelar al Banco Central de Venezuela los pasivos producto de las transferencias de bienes.

Si bien las reservas totalizaban un 35 por ciento de las cuentas patrimoniales de FOGADE, en sus comienzos, las mismas han perdido participación relativa frente a los aportes patrimoniales de los asegurados.

Estados de Resultados o de Ganancias y Pérdidas:

El Fondo de Garantía de Depósitos reporta ingresos de tres fuentes, que son: el cobro de intereses de las operaciones de auxilio financiero, los intereses devengados por las colocaciones de excedentes temporales y los ingresos generados por los bienes transferidos por el Banco Central y las instituciones financieras auxiliadas. Las inversiones temporales representan, en promedio, el 60 por ciento de los ingresos, seguida en orden de importancia por los ingresos de operaciones de auxilio financiero con el 38 por ciento. La estructura de egresos de FOGADE, es relativamente simple, en donde los sueldos y gastos administrativos representan el 60 por ciento de los egresos.

FOGADE ha reportado utilidades contables todos los años desde su fundación, las cuales han representado alrededor del 1,3 por ciento del valor de sus activos.

Adecuación de la situación financiera de FOGADE:

En una revisión basada exclusivamente en la información que FOGADE pone en manos del público, se pensaría que este fondo goza de una buena situación financiera. Sin embargo, este análisis es incompleto, al menos, por las siguientes razones:

- La existencia de valores ocultos, producto de la adquisición de activos por parte del fondo a valores históricos.
- El desconocimiento del valor real de la garantía que FOGADE extiende a sus afiliados.

Las primas de seguros a los depósitos pagados por los afiliados a FOGADE no se calculan con base en cálculos actuariales, es decir, la evaluación de las posibles magnitudes de las pérdidas a incurrir ponderadas por su probabilidad de ocurrencia. Estas, simplemente son un porcentaje fijo sobre los depósitos de las instituciones financieras e independientes de la calidad de la cartera de créditos de la misma.

El sistema financiero venezolano ha estado sometido por muchos años a regímenes administrados de tasas de interés, a la obligatoriedad de cumplir cuotas de carteras de crédito en sectores que el Estado ha considerado prioritarios, y a una especialización en sus actividades de intermediación, situaciones que le han quitado flexibilidad para regular el nivel de riesgo de sus carteras de activos.

Los grupos bancarios han concentrado parte de sus créditos en empresas relacionadas con sus accionistas a niveles que exceden una sana política de diversificación.

La economía venezolana ha atravesado por una profunda recesión, una grave devaluación y por un aumento sustancial de las tasas de interés real. Es de pensar, que ello se ha traducido en un aumento del número de deudas en situación de dificultad. Esto conlleva un aumento no estimado del riesgo que enfrenta FOGADE. Por otra parte, al no aumentar los topes nominales de protección, la garantía efectiva ofrecida por FOGADE a sus depositarios ha disminuído. El efecto neto de estos dos elementos es difícil de estimar.

ESTADOS DE GANANCIAS Y PERDIDAS

Al 31/12 de cada año
(en bolívares corrientes)

	1986	1987	1988	1989
Ingresos:				
Ingresos financieros	74.290.000	35.660.011	73.725.900	189.075.861
Operaciones de auxilio financiero	204.230.000	107.006.932	376.874.254	28.118.916
Inversiones Temporales BCV	3.000.000	-----	88.035.364	21.133.738
Total Ingresos Financieros	281.520.000	142.666.943	538.635.518	491.328.515
Otros		17.807.628ç	43.526.177	65.937.048
Total Ingresos	281.520.000	160.474.571	582.161.695	557.265.563
Egresos:				
Intereses sobre anticipos del Banco Central	872.000	10.414.085	24.034.042	46.126.206
Sueldos y otros gastos de personal	10.390.000	3.646.139	9.196.377	19.889.770
Otros	1.850.000	-----	-----	-----
Total Egresos	20.960.000	18.971.990	43.001.831	75.483.802
Utilidad en Operaciones	260.560.000	141.502.581	539.159.864	481.781.761
Transferencias para apartados:				
Apartado para contingencias de bienes transferidos	-----	-----	134.626.947	26.760.363
Apartado para contingencias de bienes recibidos	-----	-----	107.175.037	121.890.741
Apartado para contingencias de operaciones	-----	-----	19.534.012	89.404.131
Apartado estatutario según Art. 53 del Estatus Org.	-----	-----	11.732.592	1.060.379
Total Transferencias para apartados	-----	-----	273.068.588	239.115.614
Utilidad neta	260.250.000	141.502.581	266.091.276	242.666.147

Los problemas del Fondo de Garantía de Depósitos:

Una vez descrito el mecanismo de funcionamiento del Fondo de Garantía de Depósitos (FOGADE), así como su intervención en los procesos de insolvencia financiera sucedidos en Venezuela a partir de 1985, es conveniente señalar los problemas y limitaciones que enfrenta esta institución en el cumplimiento de sus funciones:

Carencia de Autonomía:

La ley de creación de FOGADE da al Ejecutivo Nacional excesiva potestad para intervenir en las operaciones del mismo. Este último nombra directa o indirectamente a tres de los cinco miembros de la Asamblea General, así como al Presidente y los cuatro integrantes de la Junta Directiva (ver Gráfico N° 1).

El Ejecutivo Nacional tiene la opción de aportar recursos adicionales al patrimonio del Fondo y puede condicionar o vetar el otorgamiento de auxilios financieros directamente o a través del Ministerio de Hacienda. Así mismo, aprueba o rechaza los procedimientos mediante los cuales los tenedores de depósitos acceden a las garantías.

En la medida en que FOGADE y la Superintendencia de Bancos carezcan de autonomía institucional, medidas de profilaxia financiera tales como, la reposición de capital o la intervención de las instituciones insolventes, son retrasadas o detenidas.

Debilidades del Marco Regulatorio:

Además del muy conocido solapamiento de funciones entre el Banco Central de Venezuela, FOGADE y la Superintendencia de Bancos, existen importantes vacíos en el marco regulatorio que restan efectividad a las acciones del Fondo de Garantías de Depósitos, entre los cuales podemos citar:

- No hay criterios explícitos para diferenciar cuando una institución financiera presenta problemas de liquidez transitorios o cuando estos problemas son de naturaleza estructural. De hecho no existen indicadores de niveles mínimos de liquidez bancaria. Cuando los problemas de liquidez son transitorios, interviene el Banco Central, a través de anticipos y redescuentos, pero cuando los mismos son reflejos de desequilibrios estructurales debe participar FOGADE, previa intervención de la institución por parte de la Superintendencia Bancaria.

- Las multas no han sido actualizadas y en términos reales son muy bajas en comparación con la falta. Además, no existe la certeza que el sistema sea capaz de ejecutar la pena. Es importante recordar que, un sistema regulatorio es más eficiente en la medida que mas certeza se tenga que la pena será ejecutada.
- No hay sanciones reales para los gerentes que en el ejercicio fraudulento de sus funciones, comprometan el patrimonio de los bancos e institutos de crédito. Los montos de las multas por incumplimiento en los aportes al fondo o en el envío de información pertinente no se han actualizado con la inflación, por lo que las multas no se equiparan con la magnitud de la falta.
- Dentro de las responsabilidades de Asamblea General del Fondo, no se contempla el dictar pautas de lo que debe ser la filosofía cobertura de riesgos del sistema bancario. De hecho, ninguna de las instituciones que conforman el sistema de regulación de la banca en Venezuela tiene asignada la responsabilidad de definir qué tipo de instituciones financieras se quieren, que labores deben cumplir, etc.

Indefinición del alcance del soporte financiero de FOGADE a las instituciones con dificultades:

A diferencia de una empresa de seguros convencional, FOGADE no establece relaciones explícitas entre el monto de sus primas de cobertura y el riesgo del cual se hace solidario. Los afiliados cotizan en función de sus volúmenes de depósitos y no de la calidad de los activos asegurados, lo que obliga a pagar similares aportes a empresas con carteras de negocios de muy diferente calidad, subsidiando las instituciones mejor gerenciadas a aquellas que no lo son.

Esto puede ser interpretado como un problema de selección adversa, donde el cobro de la prima es igual a cada uno de los participantes y no depende de su naturaleza. Los problemas de selección adversa se resuelven con sistemas de incentivos que compatibilicen el comportamiento deseado con el

objetivo perseguido. En este sentido la prima que los bancos pagan a FOGADE puede ser función de la calidad de sus activos, de la historia del banco, etc.

En la medida en que las carteras de riesgo de los afiliados a FOGADE son reportadas a valores en libros y no a sus valores de mercado, el Fondo no puede calcular su verdadera exposición en una posible crisis financiera, y mucho menos definir si su patrimonio es adecuado para asumir las posibles pérdidas. Vale la pena mencionar que la potestad del Ejecutivo Nacional para transferir recursos a FOGADE, es de facto una "Garantía Abierta" de la Nación a los depósitos del público. Esto puede ser interpretado como una opción "PUT" que el Estado ha entregado a los depositantes sin costo alguno. El tiempo de vencimiento de esta opción es el tiempo de vencimiento de los depósitos. El activo sobre la cual está inscrita la opción es el activo del banco y su precio de ejercicio es el capital de FOGADE. El valor de la opción tiene impactos sobre los recursos que la Nación está comprometiendo en caso que se la ejecuten. La opción aumenta de precio cuando los activos de los bancos se hacen más riesgosos, y como los banqueros no tienen incentivos para reducir este riesgo, la Nación está comprometiendo recursos futuros.

Las memorias anuales de FOGADE repiten con bastante insistencia, que a partir de la creación del Fondo el público depositante ha recuperado la fé, en el sistema financiero, y sobre todo lo ha hecho sin que se haya incrementado el presupuesto nacional a través de transferencias directas de recursos a este sistema. Es importante destacar que la garantía del Ejecutivo Nacional de actuar como dador de fondos de último recurso en una crisis financiera, es una manera de comprometer el presupuesto nacional a futuro, si tal crisis se presenta.

Riesgos de Descapitalización:

Además de los peligros de descapitalización, producto de la indefinición de la extensión de la cobertura que el Fondo da a las empresas financieras se atenta contra el patrimonio del mismo, cuando se dan préstamos en condiciones blandas.

Así mismo, el Fondo se descapitaliza cuando coloca sus excedentes de efectivo en manos del Banco Central de Venezuela para su administración, ya que este último compra instrumentos de la Deuda Pública Nacional a sus valores nominales, que renta tasas de interés muy por debajo de las existentes en el mercado financiero local. De esta manera, FOGADE subsidia el gasto público mediante el cobro de bajos intereses. Nótese que en 1988 (ver Tabla N°4), el Banco Central de Venezuela colocó fondos de FOGADE a tasas inferiores al 12,5 por ciento, cuando el mercado bancario pagaba por fondos a plazos similares hasta un 27 por ciento, situación que se repitió en 1989 (ver Tabla N° 5).

Los criterios contables seguidos por FOGADE:

Los estatutos orgánicos del Fondo establecen las normas contables bajo las cuales se registraron todas las operaciones del mismo. Muchas de estas normas están inspiradas en las exigidas por la Superintendencia de Bancos a la banca comercial, mientras que otras intentan reconocer rasgos muy individuales de la actividad del Fondo. A continuación se describen algunas de estas normas que pueden afectar el funcionamiento del sistema

Las pérdidas del Fondo pueden ser diferidas: Según el artículo 37 del Estatuto Orgánico, las pérdidas en que incurra el mismo, pueden ser tratadas como cargos diferidos hasta que se produzca una utilidad contra la cual puedan ser canceladas. A efectos de transparencia contable, es más sano reconocer las pérdidas cuando se incurren, o aún más, crear reservas antes, cuando se intuye que van a suceder.

No obstante, hay que mencionar que el Fondo, consciente de que al recibir activos del B.C.V. y de la banca privada puede incurrir en pérdidas futuras, producto del deterioro del valor de tales activos, ha creado un fondo de reserva para compensar las mismas.

TABLA N° 4
COMPOSICION DE LA CARTERA DE EXCEDENTES DE EFECTIVO DE
FOGADE EN 1988

Valores Emitidos o Avalados por la Nación

Decreto N°	Valor Nominal Bolívares	Costo	Tasa de Interés %
281	26.353.000	25.456.998	11,50
636	700.000.000	700.000.000	12,25
366	50.000.000	49.325.000	12,00
356	17.500.000	17.500.000	12,00
724	480.260.000	480.260.000	12,00
723	4.810.000	4.810.000	12,00
805	54.500.000	54.500.000	12,00
802	1.685.000	1.685.000	12,00
832	3.500.000	3.500.000	12,00
245	2.000.000	2.000.000	12,00
2030	1.177.000	1.162.382	7,00
1335	5.511.000	5.511.000	11,50
	<u>1.347.296.000</u>	<u>1.345.710.380</u>	

Obligaciones emitidas por instituciones financieras:

- Cédulas Hipotecarias, entre el 8,5% y el 12,5% anual de interés con un valor nominal igual al costo.	1.318.147.000
- Certificados de Ahorro en Fideicomiso en el Banco Central de Venezuela.	<u>2.500.000</u>
Total:	<u>5.779.692.296</u> =====

Fuente: Memoria de FOGADE 1988.

TABLA N° 5
COMPOSICION DE LA CARTERA DE EXCEDENTES DE EFECTIVO DE
FOGADE EN 1989

Valores Emitidos o Avalados por la Nación			
Decreto N°	Valor Nominal	Costo	Tasa de Interés
	Bolívares		%
281	26.353.000	25.456.998	11,50
636	700.000.000	700.000.000	12,25
366	50.000.000	49.325.000	12,00
356	17.500.000	17.500.000	12,00
724	480.260.000	480.260.000	12,00
723	4.810.000	4.810.000	12,00
805	54.500.000	54.500.000	12,00
802	1.685.000	1.685.000	12,00
832	3.500.000	3.500.000	12,00
245	2.000.000	2.000.000	12,00
829	146.000.000	146.000.000	12,00
474	124.000.000	24.000.000	12,25
562	200.100.000	200.100.000	31,65
442	52.947.000	52.947.000	32,20
276	21.600.000	21.600.000	12,00
1071	51.000.000	51.000.000	12,00
1335	5.511.000	5.511.000	11,50
	<u>3.215.879.000</u>	<u>3.112.736.996</u>	
Valores emitidos o avalados por la Nación en fideicomiso en el Banco Central de Venezuela			
Decreto N° 276	1.200.000	1.200.000	12%
Obligaciones emitidas por instituciones financieras:			
- Cédulas Hipotecarias, entre el 8,5% y el 12,5% anual de interés con un valor nominal igual al costo.		2.648.894.300	
- Certificados de Ahorro en Fideicomiso en el Banco Central de Venezuela.		<u>6.061.000</u>	
		Total:	4.496.350.298
			=====

Fuente: Memorias FOGADE 1989.

TABLA N° 6
SALDOS DE LOS AUXILIOS FINANCIEROS
(miles de millones de Bs.)
Al 31/12 de cada año

Sector	1990		1989		1988		1987		1986	
Banca Comercial	901,4	22	911,5	20,6	1.078,7	23,5	720,0	29,0	400,0	44,4
Soc. Financieras	2.269,4	54	2.369,0	53,6	2.340,2	51,0	600,8	23,0	*---	
Banca Hipotecaria	999,1	24	1.138,7	25,8	1.173,8	25,5	1.200,0	48,0	500,0	55,6
TOTAL	4.169,9	100%	4.419,2	100%	4.592,7	100%	2.520,8	100%	900,0	100%

* Pago de depósitos al público, por un monto inferior a IMM.

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de FOGADE

El Fondo recibe bienes traspasados a valores en libros y no a valores de mercado: FOGADE ha recibido del Banco Central bienes que este último adquirió en los procesos de salvamento de instituciones anteriores a la creación del Fondo. Estos bienes son transferidos al valor en que figuran en los libros del Banco Central. Similar criterio se aplica para las compra de activos y/o carteras de instrumentos financieros a las instituciones que reciben auxilio. Si se siguen los principios de contabilidad generalmente aceptados, todos estos traspasos deberían hacerse a valores de mercado, pues de lo contrario se corre el peligro de descapitalizar el Fondo, haciéndoles tomar pérdidas que pertenecen a otras instituciones. Las transferencias, a valor en libros, pueden estimular la inyección de recursos, a los entes insolventes, por encima de los niveles máximos de exposición que FOGADE desearía tomar, y es además, un desconocimiento expreso del hecho de que las carteras de crédito de los bancos insolventes, tienen problemas.

II.2. La solvencia y liquidez de la banca: Su control

La supervisión y control de las actividades de negocios de los bancos comerciales y otros institutos de crédito, están a cargo de la Superintendencia de Bancos, la cual es una unidad de servicio técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda.

Las atribuciones de la Superintendencia están definidas en el título XV de la Ley General y otros Institutos de Crédito. Sin embargo, en el plan de reforma del sistema financiero venezolano, se contempla separar el cuerpo jurídico de la Superintendencia, elevándolo a la categoría de Ley Orgánica, ampliando así, el alcance de sus poderes.

Debido a su carácter de unidad técnica, la Superintendencia debe contar con la aprobación del Ejecutivo Nacional, del Ministerio de Hacienda o del Banco Central en el ejercicio de las más elementales labores de regulación y control. El Ejecutivo Nacional, en la generalidad de los casos, tiene la potestad de modificar las recomendaciones sugeridas por la Superintendencia.

A continuación se presentan los principales mecanismos de regulación que buscan preservar la solvencia y liquidez de la banca, señalando las atribuciones y poderes de la Superintendencia y el resto de los organismos reguladores que participan en el proceso:

La información requerida por la Superintendencia de Bancos a las instituciones financieras:

Gran parte de información requerida por la Superintendencia de Bancos a los entes bajo su jurisdicción, tiene por objeto garantizar el cumplimiento de las distintas regulaciones enunciadas en la Ley General de Bancos.

Los reportes de información enviados a la Superintendencia son de varios tipos, a saber:

- Generales a todo el sistema financiero:
- a) Posición diaria de efectivo, colocaciones y depósitos. Su frecuencia de emisión es semanal.
 - b) Obligaciones directas e indirectas contraídas con el público. Mensualmente.
 - c) Bienes inmuebles recibidos en pago. Semestralmente.
 - d) Control de existencia de bienes muebles y valores adjudicadas en pago. Semestralmente.
 - e) Control de existencia de inmuebles destinadas a oficinas de bancos. Semestralmente.
 - f) Notificaciones de traspasos y cesión de acciones. De manera ocasional.
 - g) Operaciones de Fideicomiso. Mensualmente.
 - h) Bonos quirografarios emitidos. Quincenalmente y sólo a bancos hipotecarios, sociedades financieras y arrendadoras.
 - i) Relación mensual de bonos quirografarios.
 - j) Saldos de bonos quirografarios en poder del público. Mensualmente.
 - k) Certificados de ahorros emitidos. Quincenalmente a bancos hipotecarios y sociedades financieras.
 - l) Relación mensual de los certificados de ahorro.
 - m) Saldos de los certificados de ahorro en poder del público. Mensualmente.
 - n) Certificados de Depósitos emitidos. Mensualmente.
 - o) Saldos de los depósitos a plazos negociables por escala y vencimiento. Mensualmente.
 - p) Certificados de depósitos a plazo negociables y no negociables efectuados por instituciones financieras domiciliadas en el país. Quincenalmente.
 - q) Saldos de los depósitos a plazo por escala. Quincenalmente.
 - r) Inversiones y créditos no autorizados. Semestralmente.
 - s) Nómina de Junta Directiva. Ocasionalmente.
 - t) Nómina de funcionarios y empleados. Semestralmente.
 - u) Operaciones de mesa de dinero. Mensualmente.
 - v) Operaciones realizados por la mesa de dinero. Mensualmente.

- w) Evolución de la cartera clasificada por la Superintendencia de Bancos. Semestralmente.
- x) Resumen de la evolución de la cartera clasificada por la Superintendencia de Bancos. Semestralmente.
- y) Situación de los créditos especialmente mencionados por la Superintendencia de Bancos. Semestralmente.
- z) Recaudos de Asamblea cada vez que haya asambleas generales de accionistas.

— Formularios específicos:

Las sociedades financieras, los bancos comerciales e hipotecarios, las casas de cambios, los emisores de tarjetas de créditos y los Fondos de Activos Líquidos (pese a no estar estos últimos regidos por la Ley General de Bancos) envían reportes específicos a su actividad económica que hacen énfasis en el origen de las fuentes de fondos, el uso de los recursos por tipos de colocaciones y vencimiento de los mismos, distribuciones de carteras entre entes públicos y privados, así los listados de corresponsalías de bancos extranjeros.

— Reportes de instituciones intervenidas por la Superintendencia Bancaria:

Tienen por objeto constatar la existencia de activos en poder de las instituciones intervenidas, la composición de los mismos por tipo de instrumentos y monedas (en el caso de bienes muebles), y el cumplimiento de obligaciones derivadas de la tenencia de dichos activos.

— Constitución de cartera agrícola:

Estos reportes reflejan la composición de las carteras agrícolas de los bancos comerciales, por sus sectores económicos. Se emiten mensualmente.

— Reportes de Garantías:

Describen los activos que respaldan las emisiones de créditos garantizados. Se emiten con frecuencia trimestral.

— Estados Financieros:

Se envían balances generales y estados de ganancias y pérdidas con frecuencia semestral.

Así mismo, trimestralmente, se produce información sobre la composición de carteras de activos, por vencimiento, tipo de actividad, garantías, etc. Formularios similares, se usan para conocer la composición de los depósitos del público y el estado en las instituciones financieras.

El gran número de reportes exigidos por la Ley General de Bancos y por los Decretos Presidenciales, relativos al otorgamiento de créditos a sectores económicos considerados prioritarios, son en general, de poca utilidad para determinar la estabilidad económica de las instituciones financieras. Estos describen los activos y pasivos sin dar indicaciones sobre la calidad económica de los mismos (sus valores de realización, coberturas reales de las garantías, etc.). Por otro lado, la escasez de recursos a disposición de la Superintendencia impide que se controle y procese parte de la información requerida a las instituciones financieras.

Las restricciones a la constitución de carteras de créditos no tienen como principal objeto mantener en niveles razonables los riesgos asumidos por los bancos, y se orientan en buena medida a dirigir el crédito, según los lineamientos económicos del Estado explicitados en la Ley General de Bancos. No existen reportes diseñados con objeto de medir los riesgos de tipo cambiario o relativos a las fluctuaciones de tasas de interés, lo cual hasta cierto punto es comprensible, pues Venezuela mantuvo un tipo de cambio único frente al dólar americano hasta febrero de 1983 y un régimen controlado de tasas de interés hasta marzo de 1989. Sin embargo, las instituciones financieras si han estado expuestas a tales riesgos dado que pueden tener activos y pasivos en moneda extranjera, además de que han pagado y cobrado, a través de artificios contables, tasas de interés por encima de las fijadas oficialmente.

Las clasificaciones de carteras de crédito se han desarrollado para medir concentraciones por actividad económica, por tipo de vencimiento, o bajo otros criterios asociados a la elaboración de estadísticas gubernamentales. La Superintendencia no mide los riesgos de los activos poseídos por los entes por

ella regulados, inclusive, existen ambigüedades que permiten a los bancos retrasar a su conveniencia el reconocimiento de la existencia de créditos demorados, reconociéndose intereses sobre activos financieros de baja calidad.

Regulaciones sobre la constitución de carteras de crédito y la tenencia de otros activos financieros:

El sistema financiero venezolano se desarrolló bajo la premisa de que era necesaria la especialización en la intermediación de fondos. Por tal motivo la Ley General de Bancos vigente hace mucho énfasis en la definición del tipo de actividades que pueden realizar las distintas instituciones financieras, la naturaleza de sus fuentes de fondos, los plazos máximos que pueden otorgar en sus operaciones crediticias, así como en el porcentaje de concentración de recursos a destinar para el uso de los distintos sectores de la economía nacional.

A continuación se presenta un resumen de las restricciones a la constitución de carteras de inversión y crédito por tipo de institución:

Banca Comercial:

- Se le permite adquirir, vender, descontar y redescontar giros, letras de cambio y otros documentos de crédito, siempre que los mismos no tengan un plazo de vencimiento mayor a un año al momento de su adquisición. Este tipo de operaciones no podrá exceder al 20% de las colocaciones de un banco.
- Otorgar y obtener anticipos con garantía en documentos de crédito por plazos menores a un año.
- Comprar y vender títulos de la deuda pública nacional, así como valores emitidos por empresas del Estado o el Banco Central.
- Comprar y vender obligaciones de empresas públicas y privadas de primer orden, siempre y cuando estas operaciones no superen el 30% de la cartera del banco. Si tales inversiones fuesen a

vencimientos superiores a 3 años no podrán exceder el 15% del capital o reservas del banco.

- Otorgar créditos a plazos de hasta 5 años con garantías reales, siempre y cuando estos recursos se destinen a la producción de bienes.
- Otorgar crédito a plazos de hasta 5 años, con garantías reales, para la compra, venta, exportación e importación de bienes de capital, siempre y cuando estos préstamos no excedan del 25% de los activos del banco.
- Otorgar créditos al sector agrícola, con garantías reales, y períodos de gracias según lo definan el Ejecutivo Nacional.
- Otorgar créditos hasta 5 años para financiar la creación de infraestructura turística.

Los bancos comerciales no pueden:

- Tener obligaciones a la vista o a plazos por cantidades que excedan 20 veces su capital pagado y reservas.
- Tener obligaciones contingentes por montos que excedan 2 veces su capital pagado y reservas. Pudiendo ampliarse este límite hasta en un 40% sí el Ejecutivo Nacional, previa recomendación del Banco Central, lo considera conveniente.
- No podrán adquirir acciones de empresas en cantidad superior al 20% del capital bancario. Ni tendrán más del 10% de las acciones de empresa alguna.
- Tener colocaciones en monedas o valores extranjeros en cantidades superiores al 5% de los depósitos recibidos en moneda nacional.

Banca Hipotecaria:

- Los préstamos sobre inmuebles suburbanos no pueden exceder al 25% de la cartera de crédito del banco hipotecario.
- Ningún préstamo podrá darse a plazos superiores a 25 años. Ni podrán otorgarse préstamos por montos superiores al 75% del valor del inmueble dado en garantía.

- Los bancos hipotecarios no podrán otorgar préstamos individuales por cantidades que excedan 3 veces su capital pagado y reservas.

- Los bancos podrán emitir cédulas hipotecarias con garantías globales o específicas, siempre y cuando 2/3 de los miembros de la Junta Directiva de la institución emisora así lo acuerden.

- Los bancos hipotecarios pueden captar fondos a corto plazo, siempre que los coloquen a plazos similares.

- Los bancos hipotecarios no podrán adquirir acciones de empresas por un monto mayor al 20 por ciento de su capital y reservas, ni ser dueños de más del 10 por ciento de capital pagado de una empresa.

- Los bancos hipotecarios no podrán recomprar sus propios instrumentos de captación (cédulas hipotecarias) por debajo de sus valores nominales.

Las Sociedades Financieras:

- Podrán poseer, suscribir, comprar, vender y conservar acciones y cuotas de capital de empresas mercantiles.

- Podrán suscribir o colocar obligaciones de empresas privadas.

- Conceder préstamos o adquirir créditos con garantía de documentos mercantiles. Siendo potestad del Banco Central la de fijar las modalidades de estos últimos.

- Otorgar créditos para actividades agrícolas, pecuarias y forestales, con garantías y plazos inferiores a 20 años.
- Otorgar créditos hipotecarios a plazos inferiores a 20 años.
- Otorgar créditos para la compra, venta, exportación e importación de bienes de capital, siempre y cuando no sean a plazos superiores a 7 años, ni excedan el 25% del capital de la institución.
- Las sociedades financieras deben constituir un fondo de liquidez en efectivo o en valores emitidos o avalados por la nación, equivalente al 8 por ciento del valor de los instrumentos de captación de recursos vendidos al público (bonos financieros).

Las sociedades financieras no podrán:

- Recibir depósitos a la vista.
- Conceder créditos en cuenta corriente
- Tener obligaciones directas por más de 20 veces su capital pagado y reservas.
- Aceptar obligaciones contingentes por más de 2 veces su capital pagado y reservas.
- Recomprar sus instrumentos de captación de fondos por debajo de su valor nominal.

Requerimiento de capital:

La Ley General de Bancos y otros institutos de crédito fijan los montos mínimos de capital que deben ser aportados por aquellos que desean fundar un Banco Comercial, un Banco Hipotecario, una Sociedad Financiera o participar en la comercialización de títulos valores a través de Fondos Mutuales o Pooles de Inversión en papeles del mercado monetario. A continuación se detallan tales requerimientos.

- Bancos Comerciales:
Se requiere un capital pagado de Bs. 120 millones (US\$ 2.2 millones al cambio de 54 Bs./\$ al 30/03/91), para aperturar un banco en el área metropolitana de Caracas, y de Bs. 50 millones (US\$ 925 mil) en el interior de la República. Aquellas instituciones que deseen establecer oficinas en el exterior o tener participaciones societarias en bancos en el extranjero requeriran un capital mínimo pagado de Bs. 200 millones (US\$ 3.7 millones).

- Sociedades Financieras:
Las sociedades financieras establecidas en el área metropolitana de Caracas requerirán un capital mínimo pagado de Bs. 60 millones (US\$ 1.1 millones), y de Bs. 30 millones (US\$ 550 mil) si se establecen en interior de la República.

- Bancos Hipotecarios:
Los bancos hipotecarios requieren un capital mínimo pagado de Bs. 60 millones (US\$ 1.1 millones).

- Fondos del Mercado Monetario:
Para fundar una compañía comercializadora de títulos valores o de participaciones en pools de inversión, se requiere un capital mínimo pagado de Bs. 20 millones (US\$ 370 mil).
Es potestad del Ejecutivo Nacional, previa recomendación del Banco Central de Venezuela, el exigir un incremento de hasta un 30% del capital mínimo pagado, si las condiciones económicas así lo requieren.
Esta es la única referencia explícita a nuevos aportes o reposiciones de capital para aquellas instituciones regidas por la ley de bancos y otros institutos de crédito.

- Reposiciones de Capital:
Cuando un banco pierde el 25 por ciento de su capital, cae automáticamente en un régimen de liquidación, a menos que los accionistas repongan el dinero perdido o redimensionen la

institución para hacerla cónsona con el capital existente. Los pasivos con accionistas no se reconocerán como aportes de capital.

Constitución de Reservas:

La Ley General de Bancos y otros institutos de crédito, le da al Superintendente de Bancos la potestad de ordenar la constitución de apartados especiales de contingencia de cartera cuando así lo considere necesario. No hay otras referencias dentro de dicha Ley sobre este tópico.

Diseminación de información al público:

El requisito explícito de diseminación de información exigido a las instituciones financieras regidas por la Ley de Bancos Venezolanos, es el de publicar en los primeros 15 días de cada mes los balances correspondientes al mes anterior en un diario de reconocida circulación. Estos estados financieros se emiten siguiendo las especificaciones de la Superintendencia de Bancos en lo referente a agrupación y clasificación de la información. Los balances mensuales no necesitan estar auditados por una firma de auditoría externa, sin embargo aquellos correspondientes a los cierres semestrales sí deben estarlo.

Incumplimiento de la normativa vigente:

Cuando una institución financiera incurre en atrasos, quiebras o existe el peligro de que su insolvencia afecte al resto del sistema, la Superintendencia de Bancos en consulta con el Banco Central y con FOGADE puede adoptar medidas preventivas que incluyen la suspensión de funcionarios que hayan incurrido en faltas.

Si las recomendaciones de la Superintendencia no son acatadas, el Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, interviene la institución nombrando una junta interventora con amplios poderes eximiéndosele inclusive, de ser el caso, de cumplir con los requerimientos de la Ley General de Bancos. La Junta Interventora tiene 90 días para presentar posibles soluciones, a los problemas de la institución intervenida, y el Ejecutivo Nacional deberá tomar una decisión sobre el futuro de la misma, en

los siguientes 30 días. No existen plazos de duración definidos para los procesos de intervención, algunos de los cuales han durado años.

II.3. Principales casos de insolvencia bancaria en el quinquenio 1985-1989.

A partir de 1985, fecha de su creación, FOGADE ha participado en el auxilio de 12 instituciones financieras. Se han seleccionado para ser descritas en esta sección, 5 programas de ayuda, considerados como los más ilustrativos de la actuación de dicho Fondo en el manejo de las crisis de solvencia financiera en Venezuela.

Banco de Comercio:

La quiebra del Grupo Financiero del Banco de Comercio, sirvió de catalizador para la creación de FOGADE. La intervención de esta institución se produjo en 1985 y el Fondo de Garantía de Depósitos intervino en la misma con recursos facilitados por el Banco Central de Venezuela, pues las instituciones financieras no habían comenzado aún a pagar sus primas de seguros de depósitos.

La insolvencia del Grupo Financiero Comercio⁴, fue el producto de malos manejos gerenciales y excesiva concentración de créditos en empresas relacionadas con los accionistas de esa institución, las cuales tuvieron problemas económicos, que a su vez afectaron la cartera de colocaciones del grupo. Se comenta que si bien en 1984 era ampliamente conocida, dentro del mundo bancario, la aguda crisis que vivía este Holding Bancario, la misma pudo ser manejada hasta junio de 1985 gracias a los depósitos de empresas del Estado y elevados volúmenes de redescuentos por parte del Banco Central de Venezuela, que llegaron en algún momento a representar el 48 por ciento de todos los redescuentos del sistema financiero venezolano.

⁴ Grupo Financiero Comercio: formado por un Banco Comercial, una Sociedad Financiera y dos Compañías Arrendadoras.

Durante la fase inicial de intervención, no fue removida la gerencia del Grupo de sus funciones, por lo que parte de los auxilios financieros se destinaron a préstamos a las mismas empresas que habían contribuido a su insolvencia.

FOGADE inyectó en este proceso, por el orden de Bs. 3.800 millones (US\$ 253.3 millones al tipo de cambio libre de 15 Bs./US\$. al 31/12/85) bajo las modalidades de créditos preferenciales y compra de activos. Con estos recursos se cancelaron los depósitos a las personas naturales, jurídicas, los préstamos del mercado interbancario y del Banco Central de Venezuela.

Dado que fue imposible reestablecer la confianza del público en el Grupo Comercio, el Ejecutivo Nacional decretó la revocación de las licencias de funcionamiento a las distintas empresas financieras del grupo con excepción de una arrendadora financiera.

Para principios de 1991, FOGADE administraba activos y pasivos aún no vencidos de remanentes a la intervención de este grupo financiero.

Banco Hipotecario Centro Occidental:

Fue intervenido en octubre de 1985, debido a una excesiva concentración del riesgo crediticio en empresas relacionadas, a un elevado volumen de activos inmovilizados y a una grave crisis de iliquidez.

FOGADE inyectó Bs. 762 millones (US\$ 63.5 millones, al cambio de Bs. 15/US\$ al 31-12-85), para soportar la corrida de depósitos y cumplir acreencias con instituciones bancarias. Se pensó invertir, adicionalmente, Bs. 250 millones (US\$. 16.6 millones) con objeto de reponer el capital existente para facilitar la posterior venta del banco. Sin embargo, discrepancias entre FOGADE y la gerencia de la institución sobre los usos de los fondos de auxilio financiero, que se destinaron a un plan de expansión considerado agresivo por el Fondo de Garantía depósitos, motivó la negativa de inyectar recursos adicionales. El banco fue posteriormente vendido al sector privado.

Banco de Lara:

Problemas de liquidez y alta inmovilización de créditos, hicieron que la Superintendencia de Bancos recomendara al Banco de Lara el solicitar un crédito de Bs. 400 millones (US\$. 16.9 millones al cambio 23.6 Bs./US\$. al 31/12/86) a FOGADE. Este crédito dio estabilidad financiera al banco y a sus empresas asociadas. Meses después del auxilio de FOGADE, el Banco fue vendido al Grupo Provincial (principal Grupo Bancario privado venezolano). Algunos analistas bancarios, entre ellos, los del Banco Mundial, afirman que el Banco de Lara recibió ayuda en condiciones excesivamente benignas, ya que de otra forma el Grupo Provincial se hubiese negado a absorberlo. De hecho en diciembre de 1991, se precancelará el auxilio financiero, faltando aún cinco años para su vencimiento.

Banco Hipotecario de Crédito Urbano:

La inmovilización creciente de la cartera de créditos y el descenso de las captaciones obligaron al Banco Hipotecario de Crédito Urbano a solicitar el auxilio financiero de FOGADE, el cual le fue concedido a través de una línea de crédito no rotativa de Bs. 500 millones (US\$. 21.2 millones al tipo de cambio de 23,60 Bs./US\$ del 31/12/86), garantizada por bonos de la deuda pública, propiedad de este instituto.

La institución se ha ido recuperando lentamente, según opinión de los técnicos de FOGADE. Sin embargo, a comienzos de 1991, todavía el Fondo tenía recursos invertidos en ella.

Sociedad Financiera de Los Andes:

La Sociedad Financiera de Los Andes fue intervenida por orden del Ejecutivo Nacional a finales de 1988. La quiebra de la misma fue generada por prácticas gerenciales poco sanas, con el agravante de que el grueso de sus

captaciones eran hechas a través de la figura de un Fondo de Activos Líquidos⁵, ente captador que no goza del amparo de FOGADE. Para el momento de la intervención, las captaciones, a través de dicha figura totalizaban Bs. 900 millones (US\$. 23,60 millones al tipo de cambio 38 Bs./\$. para el 31/12/89) distribuidas entre 30.000 ahorristas.

El mecanismo de auxilio financiero implementado para resolver esta situación fue muy novedoso si se compara con los usados en anteriores procesos, donde simplemente el Fondo de Garantía transfirió recursos bajo las figuras de préstamos, aportes de capital o compra de activos.

Para auxiliar a la Sociedad Financiera de Los Andes, FOGADE otorgó Bs. 500 millones (US\$. 13.2 millones el tipo de cambio de 38 Bs./US\$. del 31/12/89), garantizados por la compra de activos. Este monto se usó para cubrir parte de la pérdida del Fondo de Activos Líquidos y de la Sociedad Financiera.

El Grupo Provincial compró la red de oficinas de la Sociedad, pagando Bs. 250 millones (US\$. 6 millones) y absorbiendo pasivos por 300 millones (US\$. 7.9 millones). A continuación FOGADE otorgó un segundo auxilio financiero por Bs. 600 millones (US\$. 15.8 millones) al Banco Provincial que con este monto compró bonos de la deuda pública nacional. La diferencia entre las tasas de interés de los bonos de la deuda pública y el préstamo de FOGADE (un diferencial de cerca del 10 por ciento a 5 años) sirvió para que el Provincial cubriese las pérdidas de Bs. 300 millones absorbidos al comprar las oficinas de la Sociedad Financiera de Los Andes.

Una vez eliminados los activos y pasivos de la Sociedad Financiera de Los Andes y de su Fondo de Activos Líquidos, las franquicias respectivas (licencias de operación) quedaron libres de acreencias para ser vendidas posteriormente a un ente financiero de la región. El Grupo Provincial, además de otros beneficios, obtuvo en una sola operación la apertura de 25 nuevas oficinas, proceso particularmente engorroso en Venezuela.

⁵ Fondo de Activos Líquidos: Institución captadora de fondos del mercado venezolano que invierte sus recursos en acreencias de los bancos o sociedades financieras de su mismo grupo económico.

Comentarios sobre los procesos de auxilio financiero en Venezuela:

En los procesos de auxilio financiero efectuados a raíz de la creación de FOGADE, se han presentado algunas características que han marcado el desenvolvimiento de los mismos. A continuación se mencionan:

- La generalidad de las instituciones cayeron en estados de insolvencia como consecuencia de dolo y malos manejos gerenciales. A diferencia de otros países de Latinoamérica los desajustes macroeconómicos no causaron la quiebra de entes financieros en Venezuela.
- La intervención de las instituciones en problemas estuvo influenciada en todos los casos por las discusiones entre grupos políticos y por el lobby de los accionistas de las mismas.
- Hubo una desigual distribución de las cargas financieras, en la solución de los problemas de insolvencia. FOGADE siempre aportó mayor cantidad de recursos que los accionistas de estas empresas. Así mismo, las instituciones financieras que adquirieron las compañías insolventes lo hicieron usando el auxilio de FOGADE, como una manera lucrativa de adquirir nuevos activos con una mínima inversión.
- FOGADE extendió la cobertura de depósitos muy por encima de sus compromisos formales (depósitos hasta Bs. 250.000). Esto es una demostración de la inconsistencia intertemporal a la cual están sujetas las decisiones gubernamentales cuando no existe una regla clara. En el momento de la quiebra, la mejor decisión (desde el punto de vista político) es respaldar todos los depósitos. Esto puede ser analizado desde la teoría de opciones: En primera instancia los depositantes tienen una deuda libre de riesgo menos un PUT sobre los activos con precio de ejercicio el valor de los depósitos y con tiempo de vencimiento igual al de los depósitos. En teoría FOGADE se hace cargo del PUT hasta cierto monto de pérdida. Sin embargo en la práctica, FOGADE se hace del PUT de los depositantes corriendo con todas las pérdidas por el riesgo de quiebra.

- En pocas operaciones de auxilio financiero, FOGADE tuvo un verdadero control de los recursos otorgados. Pues se encontraron casos en los que no había una remoción del grupo administrador que llevó la empresa a la quiebra y otros en los que la junta interventora nombrada por el Ejecutivo Nacional no tenía entre sus integrantes a un representante de FOGADE.

En las últimas operaciones de auxilio financiero ha habido una mayor preocupación porque los representantes del Fondo de Garantía de Depósitos participen en el manejo operativo de las mismas.

- La inexistencia de procedimientos claros de intervención y liquidación de instituciones financieras, mantuvieron invertidos los recursos del Fondo más tiempo de lo necesario.
- La mayoría de las crisis financieras habían sido detectadas con cierta antelación, tanto por la Superintendencia de Bancos, como por analistas privados, pero presiones sobre el Poder Ejecutivo retrasaron la oportuna intervención.

III.- Un nuevo marco regulatorio para el sistema bancario venezolano

III.1.- Evaluación de los mecanismos de regulación y supervisión de la solvencia bancaria en Venezuela

A continuación se presenta un conjunto de características del marco regulatorio del sistema financiero venezolano, que entorpecen las labores de supervisión y control de las actividades bancarias:

Excesivo enfoque contable por parte de la Superintendencia de Bancos:

La Superintendencia de Bancos hace énfasis en el cumplimiento de normas contables orientadas a satisfacer objetivos de la política fiscal y monetaria, y le presta muy poca atención al análisis de concentración de riesgos de las carteras bancarias.

No existe un adecuado sistema de clasificación de las carteras de préstamos, ya que el actual no discrimina los activos en función de los riesgos asociados. Así mismo, no hay criterios homogéneos para la creación de reservas contra posibles pérdidas de cartera. Si a este hecho se suma que estas reservas no pueden ser deducidas por los bancos a efectos del cálculo de la utilidad gravable, las instituciones financieras tienen pocos incentivos para hacer provisionamientos contra pérdidas.

La limitada autonomía de los organismos reguladores:

Bajo el marco legal vigente, la Superintendencia de Bancos y FOGADE carecen de poder suficiente para sancionar a las instituciones financieras que no cumplen con las normas regulatorias. La Superintendencia no puede revocar licencias de operación, ni destituir funcionarios bancarios que realicen prácticas imprudentes y las multas que impone, según lo dicta la Ley, no tienen suficiente impacto económico como para inhibir conductas no deseadas.

Por su parte, FOGADE, pese a su autonomía jurídica y financiera, requiere la autorización del Poder Ejecutivo del Ministerio de Hacienda (Finanzas) y del Banco Central para emprender los programas de auxilio financiero, teniendo el Ejecutivo Nacional la potestad de cambiar algunas de las condiciones de tal auxilio.

Sobre el Ejecutivo Nacional, recaen todas las decisiones importantes relativas a la regulación y control como son la aprobación de intervenciones, el visto bueno para el otorgamiento de auxilios financieros, la apertura y cierre de instituciones, la fijación de los niveles requeridos de capital. En la medida en que el Ejecutivo Nacional es propenso a sufrir presiones políticas, se toman decisiones que afectan al sistema bancario, pasando por encima de recomendaciones de carácter técnico que emiten la Superintendencia y FOGADE. Existen incentivos de tipo político para retrasar los procesos de intervención a entes en problemas o para cubrir con inyección de recursos de corto plazo fallas estructurales de los bancos y otros institutos de crédito. Adicionalmente, la Ley venezolana permite que las medidas tomadas por la Superintendencia de Bancos sean protestadas, a través de una Ley de

procedimiento administrativo, recurso que le permite a las instituciones en problemas el definir la aplicación de medidas correctivas.

La existencia de vacíos legales:

Imperfecciones de la Ley General de Bancos permiten que los Fondos de Activos Líquidos, unos de los principales tipos de instituciones captadores de ahorro, queden fuera del campo regulatorio de FOGADE y la Superintendencia de Bancos, creándose un foco de potenciales problemas de insolvencia institucional, ya que operaciones no permitidas por las instituciones reguladas por la Ley de Bancos son ejecutadas a través de estos Fondos, irrespetando niveles máximos de concentración en grupos relacionados.

La prohibición del funcionamiento de la banca múltiple, ha obligado a los grupos financieros a constituir varias instituciones financieras cobijadas bajo la figura de un Holding, lo que complica las labores de control y auditorio.

No existen procedimientos claros de intervención bancaria, ni definiciones precisas de iliquidez o insolvencia institucional, lo que trae como consecuencia el alargamiento de los procesos de intervención, creando, además, dudas sobre el momento en que deben intervenir FOGADE o el Banco Central.

La Ley General de Bancos fue redactada como si todos los problemas de las instituciones financieras son de liquidez, sin definir procedimientos a claros a seguir para enfrentar el fraude o negligencia por parte de los funcionarios bancarios, directores y accionistas.

III.2.- Las Propuestas de Reforma al Sistema de Supervisión y Regulación Bancaria en Venezuela

Para el momento de la elaboración del presente informe (abril, 1991), se han presentado al Ejecutivo Nacional cuatro proyectos de leyes para reformar a

las principales instituciones reguladores del sistema financiero venezolano, así como una nueva Ley General de Bancos. A continuación hacemos un resumen de los principales cambios propuestos en lo que a supervisión y control del sistema financiero se refiere.

FOGADE:

Los principales cambios de Ley Orgánica del Fondo de Garantías de Depósitos se concentran en las operaciones de auxilio financiero, en los procesos de liquidación de bancos e institutos de crédito, en la administración de los activos del fondo y en la inspección y control de las operaciones del mismo.

Auxilio Financiero:

Si bien al igual que en la Ley Orgánica vigente, FOGADE seguirá auxiliando a las instituciones financieras a través de aportes de capital, de la adquisición de activos y del otorgamiento de crédito, estos auxilios se harán bajo las condiciones del mercado. Todo activo que reciba FOGADE bajo la modalidad de compra, o como garantía de una operación crediticia, se adquirirá a valores de mercado según una metodología general de valoración que fije la Superintendencia de Bancos. Así mismo, se reduce de 10 a 5 años el plazo de los créditos otorgados, y se elimina la posibilidad de otorgar en tales auxilios, tasas de interés preferenciales, referenciando tales créditos a las tasas aplicadas por el Banco Central de Venezuela en sus operaciones ordinarias.

Se exige a la Superintendencia de Bancos, el cuantificar las pérdidas de capital de los entes a ser auxiliados como condición previa al otorgamiento de cualquier ayuda.

Se otorgarán auxilios financieros una vez que la Superintendencia de Bancos y FOGADE hayan determinado la viabilidad operativa de la recuperación de la institución en problemas, y que la misma sea menos costosa que una liquidación.

Se exige que FOGADE adquiriera el control accionario de la institución auxiliada, y que haga una remoción de la actual Junta Directiva en una etapa previa a la inyección de recursos. Así mismo, se procederá a sincerar el capital del ente auxiliado, restando las pérdidas incurridas como paso inicial del proceso de intervención financiera.

La liquidación de bancos e institutos de crédito:

Se obliga a la Junta Directiva de FOGADE a establecer las normas de liquidación de cada institución en problemas, según lo pautado en la Ley General de Bancos. Dichas normas contendrán metas que permitirán a los reguladores el asegurar que los procesos de liquidación marchen a una velocidad adecuada. Se permitirá el traspasar a otras instituciones, depósitos y otros pasivos no reclamados durante la liquidación.

La administración de los Activos del Fondo:

Entre las modificaciones y ampliaciones de facultades más importantes del nuevo proyecto de ley está el permitir a FOGADE colocar directamente sus excelentes de Tesorería en papeles ofrecidos por el mercado monetario, y no en instrumentos de la Deuda Pública y bajo la custodia del Banco Central como se hacen en la actualidad.

Se establece el plazo máximo de un año para reprivatizar aquellas instituciones adquiridas total o parcialmente por FOGADE como consecuencia de operaciones de auxilio financiero. Se facilitan los procesos de liquidación de bienes, aclarando los mecanismos de ventas bajo licitaciones y adjudicación directa de los mismos.

Se simplifican los procesos de oferta pública de acciones en poder de FOGADE adquiridas en procesos de intervención, saltando algunos pasos establecidos por la Ley de Mercado de Capitales, pero informando a la Comisión Nacional de Valores de tal oferta.

Información Financiera:

FOGADE elaborará sus balances y estados de ganancias y pérdidas, según las normas de la Superintendencia de Bancos, las cuales incluyen reglas para clasificar activos, para castigar carteras de créditos y amortizar pérdidas. Bajo esta reforma la Junta Directiva pierde la potestad actual de fijar normas y criterios contables.

Las Sanciones:

El cambio más relevante al capítulo de sanciones de la Ley Orgánica del Fondo de Garantía de Depósitos, es el definir las multas por incumplimiento de pagos de cotizaciones a FOGADE como un porcentaje (40%) de los aportes no efectuados oportunamente, en lugar del pago de una cantidad que oscila entre Bs. 50.000 y un 1.000.000 (US\$. 950 y 18.500, respectivamente) que se exige actualmente.

Otros cambios relevantes:

- La Superintendencia deberá remitir a FOGADE reportes de las inspecciones realizadas en instituciones que hayan perdido el 25% de su capital pagado y reservas.
- Las deudas de FOGADE con el Banco Central se convertirán en participación patrimonial de este último en el Fondo de Garantías de Depósitos, fortaleciendo su situación financiera.

La Superintendencia de Bancos:

Dentro de la reforma del sistema financiero venezolano está contemplada la emisión de una ley de actuación de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Bancarias. En la actualidad, el conjunto de artículos que rigen dicha institución conforman un capítulo dentro de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito.

A continuación presentamos los principales aspectos cubiertos por este nuevo cuerpo jurídico:

La Superintendencia gozará de autonomía funcional, administrativa y financiera, siendo su presupuesto cubierto por cotizaciones de los institutos financieros regulados por ella: Los Bancos e Institutos de Créditos que se rigen por la Ley General de Bancos.

Emisión de Información al Público:

La Superintendencia dará a conocer al público, semestralmente, información global sobre las colocaciones, inversiones y demás activos de las instituciones reguladas. Así mismo, emitirá clasificaciones de tales activos señalando, también, la concentración de créditos en grupos relacionados, y emitiendo indicadores de la situación financiera de los institutos. Salvo la información antes mencionada, todos aquellos datos recabados en las inspecciones son de carácter confidencial, y sólo pueden ser usados por esta institución o por el Presidente del Banco Central, el Presidente de FOGADE o el Presidente del Consejo Bancario Nacional(*).

Atribuciones:

- La autorización para la apertura de bancos y otras instituciones regidas por la Ley General de Bancos.
- La autorización para el establecimiento en el país de sucursales, de instituciones financieras extranjeras, así como la participación de capital extranjero en el sistema bancario local.
- La suspensión o revocación de licencias bancarias.

(*) Ente consultivo formado por representantes de las instituciones bancaras regidas por la Ley General de Bancos tiene como función el permitir participar a los Institutos regulados en la administración y supervisión del Sistema Financiero Nacional.

- La suspensión de operaciones financieras que puedan afectar negativamente la situación financiera de las instituciones regidas por la Ley General de Bancos, y otros Institutos de Crédito.
- La intervención y liquidación de bancos e institutos regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito.
- La fijación del capital mínimo para la constitución de bancos y otros institutos de crédito, así como el aumento del mismo en los casos que se juzgue necesario.
- La autorización para la ejecución de traspaso de acciones cuando por virtud del mismo, una persona natural o jurídica llegue a acumular más del 10% del capital de una institución financiera. Así mismo, debe autorizar fusiones, aumentos o reducciones de capital, cambio de objeto social (funciones) y reformas estatutarias.
- La emisión de normas sobre concentración de la cartera de préstamos, sobre la gestión de los bancos, sobre los créditos entre personas relacionadas.
- El establecimiento de normas de auditoría bancarias.
- La definición del tipo de información que deben suministrar los entes sometidos a su control.
- La inspección, vigilancia y fiscalización de los bancos e institutos de créditos, por lo menos una vez al año.
- La adopción de medidas necesarias para evitar o corregir irregularidades en las operaciones de las instituciones financieras que puedan poner en peligro los intereses de los depositantes, acreedores, accionistas o la estabilidad de institutos financieros. Debe informar de estas acciones al Ministro de Hacienda (Finanzas) al Presidente del Banco Central y al Presidente de FOGADE.

- El establecimiento de los principios contables bajo el cual se rigen las personas naturales o jurídicas sometidas a su control.
- La suspensión del pago de dividendos cuando no reflejen con exactitud los beneficios del ejercicio económico correspondiente.
- La publicación trimestral de un boletín con información sobre la situación financiera de los entes sometidos a su control.

Medidas preventivas:

- La constitución de apartados genéricos o especiales para cubrir contingencia de la cartera de activos. Así mismo, podrá ordenar que se rectifique o corrija el valor en libros de inversiones de las instituciones financieras cuando el análisis de información obtenida así lo sugiera.
- Cuando se presenten situaciones de iliquidez en una institución, reflejadas por su incapacidad de mantener su posición de encaje durante tres semanas en un mes (aunque no sean consecutivas); o cuando tal institución presente durante 2 semestres, pérdidas inferiores al 25 por ciento de su capital, o hubiese cesado en el pago de sus obligaciones, o presente problemas administrativos o gerenciales que afecten el desempeño de la misma. La Superintendencia podrá:
 - 1.- Prohibir el otorgamiento de nuevos créditos.
 - 2.- Prohibir la realización de nuevas inversiones.
 - 3.- Prohibir el decreto de nuevos dividendos.
 - 4.- Suspender o remover directivos o funcionarios que hayan incurrido en evidentes irregularidades.
- Cuando la Superintendencia determine que una institución financiera ha perdido parte de su capital en una proporsión mayor del 25 por ciento del mismo, pero menor de un 50 por ciento, exigirá la reposición del mismo, o la limitación de actividades al capital existente. Hasta que se cumplan tales condiciones, la Superintendencia podrá prohibir el otorgamiento de nuevos créditos;

requerir que tal institución acuda al Banco Central en solicitud de auxilio financiero; designar un funcionario para que vigile el desenvolvimiento de las futuras actividades de la misma.

- Cuando la Superintendencia determine que una institución ha perdido más del 50 por ciento de su capital, exigirá que la reposición del mismo, en un lapso no mayor de 90 días. Prohibirá que tal institución reciba ayuda financiera del Banco Central, y designará un funcionario que vigile el seguimiento de las medidas de saneamiento recomendadas.
- Si los accionistas no repusiesen el capital, o si las medidas de saneamiento no fuesen exitosas, se procederá a la intervención o liquidación del instituto financiero en problemas.

Relaciones de los Bancos e Institutos de Crédito con la Superintendencia:

- La Superintendencia formará expedientes de cada institución bajo su control donde se recogera copia de la documentación relativa a constitución, inscripción, autorización de funcionamiento y otros.
- Los bancos e Institutos de Crédito enviarán a la Superintendencia, dentro de los tres meses siguientes a su cierre semestral, sus estados financieros auditados externamente. Así como cualquier otra información que la Superintendencia necesita conocer.

Comité Consultivo:

Con el objeto de autorizar a la Superintendencia de Bancos y otros Institutos de Crédito a ejercer las atribuciones y medidas preventivas antes descritas, se crea un Comité Consultivo formado por el Ministro de Hacienda, el Presidente del Banco Central de Venezuela y el Presidente de FOGADE.

Presupuesto y Obtención de Recursos:

La Superintendencia elaborará su presupuesto anual, el cual debe ser aprobado por el Directorio del Banco Central de Venezuela. Los recursos para el financiamiento de dicho presupuesto serán facilitados por las instituciones financieras reguladas, mediante el aporte de una contribución que oscilará entre un 20 a un 30 por mil del promedio de los activos rentables de estas instituciones, según lo estipula el Consejo Consultivo.

Las Sanciones:

Las sanciones serán de tres tipos: amonestaciones, multas y suspensiones de funcionarios y directivos, según la magnitud de la falta.

Las obstaculizaciones a las labores de fiscalización pueden sancionarse hasta por un equivalente al 2% del capital de la institución financiera.

Los funcionarios, accionistas o directores que se nieguen a proporcionar información pertinente, pagarán multas equivalentes al 10 por ciento de su ingreso anual, según conste en sus declaraciones de impuestos sobre la renta.

Para el momento de elaboración de este informe, no se habían definido aún los nuevos montos mínimos de capital para aperturar instituciones financieras regidas por la Ley General de Bancos y otros institutos de crédito.

III.3.- Recomendaciones

Venezuela firmó en 1990 un préstamo de ajuste estructural para el sector financiero con el Banco Mundial. En octubre de 1989, una misión del BM presentó un informe en el cual se hacía una revisión del Sistema Financiero Nacional, con el objeto de detectar fallas y cuellos de botellas en la intermediación de fondos. A continuación se realizará un resumen de dichas recomendaciones.

Las recomendaciones del Banco Mundial:

— Aumentar la autonomía de los organismos reguladores del sistema financiero:

Los funcionarios del Banco Mundial señalan que la elevación del nivel de autonomía de la Superintendencia de Bancos exige darle a esta última independencia jurídica y financiera, lo que requiere de la aprobación de una Ley de Superintendencia de Bancos.

Bajo el nuevo Marco Legal de la Superintendencia, se sugiere incorporar potestades regulatorias que están hoy en día en poder del Ejecutivo Nacional, como son el otorgamiento y cancelación de licencias de operación, la autorización para requerir de las instituciones financieras aumentos de capital, así como la capacidad de intervenir institutos en problemas.

Es necesario definir con claridad dentro de la nueva Ley, los criterios para aprobar la entrada de nuevos competidores al sistema financiero con objeto eliminar las ambigüedades existentes sobre este particular. Así mismo, en la misma debe haber una clara definición de lo que se entiende por insolvencia financiera y de los eventos que puedan ameritar acciones de intervención por parte de la Superintendencia.

Se hace particular énfasis en permitir a la Superintendencia, el fijar multas y sanciones que sean las suficientemente fuertes como para inhibir conductas indeseadas.

En referencia a FOGADE, se sugiere modificar su Ley Orgánica, con objeto de hacer más automáticas los procesos de auxilio financiero, así como el eliminar la posibilidad de permitir interferencias de tipo político en la aprobación de dichos auxilios. Para ello es necesario dar a la Asamblea Directiva de FOGADE el poder de aprobar operaciones financieras que hoy en día necesitan el visto bueno del Ejecutivo Nacional. Dentro de esta misma línea de ideas, el Banco Mundial puntualiza la necesidad de fijar procedimientos de intervención suficientemente claros, como para que en un período menor a un año pueda definirse el futuro de la institución en problemas, lo que a su vez implica que debe mejorarse los mecanismos de liquidación y cuantificación de pérdidas existentes hoy en día, ya que las

limitaciones de los mismos, prolongan innecesariamente los procesos de intervención.

Es necesario permitir a FOGADE actuar con mayor discrecionalidad en la intervención de instituciones en problemas. Dándole libertad de tomar el control, y de remover la gerencia como prerequisite al otorgamiento de auxilio financiero. Así mismo, es necesario establecer claramente bajo que circunstancias puede prestar ayuda a instituciones que sin llegar a niveles de quiebra requieran auxilio financiero.

Es necesario también, el eliminar el solapamiento de competencias entre FOGADE y el Banco Central de Venezuela, en la resolución de los problemas de liquidez de corto plazo de las instituciones financieras, en este sentido una definición precisa de insolvencia bancaria puede aportar luces.

— **Mejoramiento de los procesos de recolección y diseminación de información:**

En este sentido, el Banco Mundial propone como primera medida el actualizar el Plan de Cuentas⁶, usado por las Instituciones Financieras para reportar información a la Superintendencia de Bancos. Es necesario que los grupos financieros presenten estados financieros consolidados de la globalidad de negocios en que tales grupos intervienen, y no las visiones fragmentadas que se perciben actualmente.

Es necesario emitir nuevas normas de auditoría externa, que sean similares, tanto para los requerimientos de FOGADE como de la Superintendencia de Bancos, dándoles a las mismas, la jerarquía de normas de aceptación universal de obligatorio cumplimiento en todo el sector bancario. Tales normas estarán acompañadas por baterías de pruebas estándares que los auditores externos aplicaran anualmente a sus empresas clientes. Así mismo, deben contar con métodos para evaluar la calidad de las carteras de préstamos, emitiéndose la clasificación correspondiente. La Superintendencia de Bancos debe

⁶ Plan de Cuenta: manual de procedimientos contables que deben seguir las instituciones financieras para producir los Estados Financieros y otros reportes exigidos por la Superintendencia de Bancos.

emitir, por lo menos trimestralmente, información sobre la situación económica de los entes, bajo su supervisión que permita al público tomar decisiones relativas al manejo de sus depósitos en estas últimas.

— **La emisión de una Ley General de Bancos que regule todas las Instituciones del Sistema Financiero:**

El Banco Mundial, recomienda la inclusión de los Fondos de Activos Líquidos, hoy fuera de regulación, en una nueva Ley de Bancos, dado al gran volumen de recursos manejados a través de los mismos. Así mismo, se plantea la necesidad de reconocer la existencia de la Banca Múltiple en el país, que aunque prohibida por la Ley, se genera de hecho, cuando los grupos financieros crean distintas empresas para atender todas las gamas de negocios del sector. Esto reducirá costos, tanto operativos a los bancos como de supervisión a los entes reguladores.

— **La emisión de normas estrictas relativas a los requerimientos de capital, a la creación de reservas, a las prácticas de renovación de préstamos (rollovers) y la concentración de préstamos:**

El Banco Mundial considera que la carencia de normas explícitas en estas áreas han expuesto al sistema financiero a niveles de riesgo inaceptables.

Se sugiere que se eleven los niveles mínimos de capital requeridos para constituir bancos comerciales a por lo menos el equivalente a cinco millones de dólares americanos. Así mismo, se plantea que los niveles de apalancamiento de la banca no se calculen como una relación patrimonio vs. depósitos, sino que se sigan las normas de la OECD (Basel Accord) donde se exige un mínimo de capital equivalente al 8 por ciento de los activos de la institución. Para calcular dicho porcentaje se ponderarán los activos en función del riesgo que aportan al portafolio institucional.

Se recomienda cambiar el tratamiento fiscal dado a las reservas constituidas frente a pérdidas potenciales, de manera que las instituciones creen adecuadas provisiones.

Se sugiere que las renovaciones de préstamos están condicionadas a la cancelación de intereses, eliminándose la práctica de capitalizar los mismos, así mismo, es necesario incorporar la verdadera capacidad de pago de los usuarios en los programas de refinanciamiento de deudas. Con respecto a la concentración de préstamos, es necesario eliminar aquellas cláusulas que favorecen al Gobierno Central y las empresas del Estado en la captación de fondos, en perjuicio del sector privado. Los préstamos a grupos económicos deben verse de manera consolidada, eliminando de la Ley General de Bancos aquellas cláusulas que permitan mayor concentraciones de crédito, debido a la dispersión geográfica de estos grupos o la actuación de los mismos en actividades económicas, consideradas prioritarias por el Estado.

Es necesario definir específicamente qué son intereses relacionados, al momento de definir concentraciones de riesgos; para ello debe conocerse como la actuación financiera de Accionistas, Directores y Gerentes y sus parientes aumentan o no, tal concentración.

— **La emisión de un nuevo sistema de clasificación del Portafolio Préstamos Bancarios:**

Se requiere que la Superintendencia emita un sistema de clasificación que pondere además del status de la solvencia de los préstamos, como se hace actualmente, las garantías que amparan tales préstamos y la capacidad de pago de los beneficiarios de los mismos. Este sistema pondría la mayor responsabilidad sobre el control de portafolio de préstamos en quienes corresponden las instituciones que otorgan crédito.

La gran mayoría de las recomendaciones del Banco Mundial, presentadas en esta sección, han sido incorporadas en los proyectos de emisión de nuevas Leyes para FOGADE y la Superintendencia de Bancos. Así mismo, se espera que aquellos cambios que deben darse en la Ley del Banco Central y en Ley General de Bancos, se estén incluyendo en los borradores en preparación para la fecha de elaboración de este informe.

El condicionamiento de la entrega de un préstamo por 600 millones de dólares, destinados a financiar la reforma del sistema financiero, al cumplimiento de las medidas de corrección señaladas por este

organismo multilateral, ha sido una importante medida de presión que ha dado frutos con la creación de una reserva extraordinaria del 2,5 por ciento de los préstamos bancarios, con objeto de cubrir las pérdidas que deberán ser reconocidas una vez que se implementen los nuevos criterios de supervisión de negocios bancarios. También ha propiciado la celeridad con que se han elaborado los nuevos proyectos de leyes que definirán el funcionamiento del sistema financiero venezolano en una economía abierta.

Recomendaciones de los autores de este informe:

Si bien las recomendaciones emitidas por el Banco Mundial apuntan a solucionar graves limitaciones estructurales en los mecanismos de regulación del sistema bancario venezolano, es necesario desarrollar algunos puntos no cubiertos en profundidad por el organismo antes mencionado. A continuación se presentan el conjunto de observaciones, que a juicio de los autores de este reporte, deberán incluirse en el nuevo diseño de las funciones de los organismos reguladores.

Manejar el seguro de garantía de depósitos como un riesgo más dentro del mercado de seguros.

Selección Adversa

Las primas de seguro que cobra FOGADE están relacionadas con el monto total de los depósitos y no con el riesgo de los activos del Banco. En otras palabras, supongamos que en la economía solo existen dos Bancos con los mismos depósitos. Sin embargo, los activos del Banco A son menos riesgosos que los activos del Banco B. FOGADE calcula la prima total a cobrar como la esperanza de la pérdida, esta será distribuída entre los bancos a partir de los depósitos de forma tal que cada Banco cancela un 50% de la prima total. Ahora bien, el Banco A está pagando más de lo que el estaría dispuesto a pagar por una prima de seguro dado su riesgo (lo contrario pasa con el Banco B). Esto traerá como consecuencia que el Banco A, o salga del sistema de seguro, lo cual es un problema de selección adversa, o

modificará el riesgo de sus activos hasta que la prima que pague esté de acuerdo con el riesgo que corre.

Para resolver este problema se podría cobrar una prima diferente dependiendo del riesgo de los activos. De esta forma, el Banco con mayor riesgo tendrá que pagar una prima mayor por Bolívar depositado. Será necesario entonces, que un organismo defina cómo medir el riesgo de los activos.

Esta medida puede ser difícil de implementar ya que no existe un indicador que determine con certeza el riesgo de los activos. Los indicadores que existen (por ejemplo, cartera en litigio, cartera en moratoria, etc.) son medidas históricas que dicen muy poco del futuro de la organización, y es este el que debe ser evaluado. La teoría de opciones ofrece ciertas soluciones que pueden ser abordadas.

Sistemas de Incentivos para los Gerentes.

Para entender el comportamiento de los Gerentes será necesario utilizar la teoría de opciones aplicada a las empresas. Supongamos que no existe un sistema de garantías de depósitos. Los depositantes (equivalen a los tenedores de bonos) tienen una deuda libre de riesgo menos un PUT sobre los activos con precio de ejercicio y un tiempo de vencimiento igual al monto y vencimiento de los depósitos (deuda). Si suponemos que los Gerentes de los Bancos tienen acciones o actúan en favor de los accionistas actuales (su remuneración depende del precio de la acción), ellos tienen un CALL sobre los activos con precio de ejercicio igual a monto de los depósitos. Esto significa que una forma de apropiarse de la riqueza de los depositantes (tenedores de bonos) es hacer el activo de la empresa más riesgoso, ya que el PUT y el CALL valdrán más, haciendo que la deuda valga menos y el patrimonio más. Este problema puede presentarse tanto en un Banco como en una empresa manufacturera. Sin embargo, en el caso de los Bancos, si existe un acuerdo en las tasa de interés pasivas, los depositantes no tienen poder de negociación, cosa que si tienen los tenedores de bonos en las empresas. Cuando un Gerente se adueña de la riqueza de los tenedores de bonos, estos últimos le

cobrarán una prima al momento de contratar una nueva deuda. Esto significa que la tasa de interés de la deuda subirá.

En el caso del Banco, los depositantes no tienen tanto poder de negociación como los tenedores de bonos, esto se debe a que existe un acuerdo en las tasa de interés pasivas. Por ende, los depositantes no están protegidos contra la transferencia de riqueza y la Gerencia tiene incentivos para incurrir en proyectos cada vez más riesgosos.

Las sociedades resuelven estos problemas creando instituciones y regulaciones. FOGADE se encarga del PUT que los depositantes vendieron, corriendo con todo el riesgo. Además, este organismo tiene la capacidad de ejercer cierta presión sobre la Gerencia del Banco, de esta forma se completa el ciclo que regula el comportamiento de los gerentes.

De la teoría financiera se desprenden tres formas de desincentivar y regular la transferencia de riqueza: Cobro de prima por riesgo, Equilibrio Reputacional y Depósitos atados a opciones de compra sobre las acciones de los bancos (deuda convertible). El primero fue analizado anteriormente y se vio la dificultad de su implementación. El segundo se refiere a que los bancos deben desarrollar una reputación, la cual está ligada al número de crisis que ha tenido, de forma tal que el mercado pueda distinguir entre Bancos *buenos* y *malos*. Sin embargo, el costo social del fracaso de un banco puede ser considerado excesivo e inconveniente, dejando como alternativa la deuda convertible.

La deuda convertible tiene la facilidad de reducir los costos de agencia que surgen en la relación entre los accionistas y los acreedores. La deuda convertible es una deuda normal mas un CALL sobre el patrimonio. Si los accionistas toman decisiones que perjudican a los acreedores, el CALL de los tenedores de bonos, aumenta de valor, impidiendo a los accionistas, poder realizar la transferencia de riqueza. Si los depositantes de los Bancos tienen derecho a convertirse en accionistas cuando se considere que el riesgo de los activos es excesivo, entonces la transferencia de riqueza no ocurrirá y los accionistas y/o la Gerencia no tendrán incentivos para acometer proyectos riesgosos.

Con esta medida se podría reducir el costo de agencia que existe entre los Banqueros y Depositantes, a través de una reducción del riesgo moral involucrado en la transacción.

La solución óptima sigue siendo la prima diferencial, sin embargo, se considera importante señalar que esta medida es difícil de ejecutar y que existen alternativas que permiten resolver parcialmente el problema.

Crear los incentivos necesarios para mejorar la detección de irregularidades y la ejecución de penas.

El sistema actual FOGADE no crea los incentivos necesarios para que la institución detecte irregularidades. En este sentido, es necesario darle autonomía administrativa a FOGADE. Si se le permite funcionar como una empresa de seguros independiente que reasegura su cartera con el Estado, entonces se conseguirán los incentivos necesarios para que la detección e intervención ocurran en los momentos apropiados. Es importante señalar que el Estado actuaría como una reaseguradora que le cobrará una prima, a FOGADE, que depende del riesgo de su patrimonio.

FOGADE realizará inversiones que maximicen su rentabilidad y acometería proyectos riesgosos, para lo cual será necesario que se le fijen topes de inversión por instrumento. De esta forma se consigue que los activos de la institución estén invertidos en instrumentos rentables con un riesgo *aceptable*.

BIBLIOGRAFIA

- Auerbach & Feldstein (1985) *Handbook of Public Economic*, Elsevier Science Publishers
- Aumann R.J. (1987) "Game Theory" *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Eatwell, Millgate & Newmann, Macmillan Press Limited.
- Baron, D. (1985) "Design of Regulatory Mechanisms and Institutions", cap. 24 de *Handbook of Industrial Organization*, editado por Schmalensee & Willig, Elsevier Science Publishers
- Black F. & Scholes M. (1973) "The pricing of option and corporate liabilities" *Journal of Political Economics*, Mayo, 637-59.
- Breyer S. (1982) *Regulation and Its Reform*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Cargill, T.(1989) "Central Bank Independence and Regulatory Responsibilities: The Bank of Japan and The Federal Reserve", Monograph Series in Finance and Economics Stern School of Business of New York University.
- Coase R.W. (1960) "The problem of Social Cost" *Journal of Law and Economics*, 3, octubre, 1-44
- Cox J. & Rubinstein M. (1978) *Options Markets*, Prentice Hall.

FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS Y PROTECCION BANCARIA.

The World Bank (1989)

"Venezuela: A Blueprint for Financial Sector Reform". Report prepared by a World Bank Mission. Caracas.

Tirole J. (1988)

The Theory of Industrial Organization, MIT Press, Cambridge Mass.

