

Regulación y supervisión de la Banca

Experiencias en América Latina y el Caribe
Volumen 3

BRASIL
EL SALVADOR
HONDURAS
TRINIDAD & TOBAGO

editores:

Günther Held

Raquel Szalachman

Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Los puntos de vista expresados en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a las instituciones a las que están vinculados.

Colección: Estudios Políticos y Sociales

Regulación y Supervisión de la Banca (Vol. 3).

Editado por: CEPAL/PNUD

Inscripción N° 87.918

I.S.B.N.: 956-7363-01-03

© S.R.V. Impresos S.A., Tocornal 2052, Santiago, Chile.

Impreso en Chile / Printed in Chile

Diagramación: Patricio Velasco García

Impreso por: S.R.V. Impresos S.A. - Fono 556 57 96

Santiago, Julio de 1993

**INDICE
GENERAL**

INDICE GENERAL

INTRODUCCION	11
REGULACION Y SUPERVISION DE LOS BANCOS COMERCIALES EN BRASIL	19
I. Aspectos organizacionales	28
II. Regulación y supervisión de la solvencia y liquidez de los bancos comerciales	38
III. Casos recientes de insolvencia de bancos comerciales	52
IV. El Seguro de Depósitos: realidades y propuestas en discusión	56
V. Conclusiones y recomendaciones para la reforma del sistema financiero en Brasil en lo tocante a los bancos comerciales	57
REGULACION Y SUPERVISION DE LA BANCA EN EL SALVADOR	65
I. Situación del sistema financiero	70
II. Principales causas de la insolvencia bancaria	81
III. Programa de reforma financiera	86
IV. Evaluación de los sistemas de regulación y supervisión	96
REGULACION Y SUPERVISION DE LA BANCA: EL CASO DE HONDURAS	111
I. Marco jurídico	116
II. Evaluación del sistema vigente	118
III. Proposiciones para reformar el marco institucional	129
IV. Conclusiones	135
REGULATION AND SUPERVISION OF BANKING AND NON-BANK FINANCIAL INSTITUTIONS IN TRINIDAD AND TOBAGO	137
I. Country Overview	141
II. Country Economy	142
III. Development of the Banking and Financial System	144
IV. Banking Regulation and Supervision	154
V. Case Study: Workers' Bank Limited	169
VI. Organisational Regulation	171
VII. Conclusion	173
NOTA DE LOS AUTORES	177

FE DE ERRATAS

Por error de compaginación el índice correspondiente al capítulo "REGULACION Y SUPERVISION DE LA BANCA EN EL SALVADOR" se ubicó en la página 113, lugar correspondiente al índice del capítulo "REGULACION Y SUPERVISION DE LA BANCA: EL CASO DE HONDURAS". Del mismo modo, el índice de este último capítulo se encuentra en la página 67.



INTRODUCCION

Günther Held
Raquel Szalachman

Las experiencias de reforma y de liberalización financiera se han transformado en un componente importante de las políticas de ajuste estructural que desde mediados de la década de los setenta llevan adelante los países de América Latina y el Caribe. Por otra parte, debido al gravitante papel que desempeñan los bancos en los sistemas financieros de los países de la región, la liberalización de las tasas de interés, del crédito y de otras variables financieras ha cobrado gran trascendencia.

Muy diferentes resultaron, de un país a otro, los escenarios macroeconómicos y de política financiera en los que se aplicó este proceso. En algunos, la liberalización financiera de la banca anotó avances sustanciales. En otros siguió prevaleciendo una situación de represión financiera. Sin embargo, en ambos casos se desencadenaron en un número considerable de países episodios de crisis financiera y de problemas de solvencia.

Entre los factores comunes de estas situaciones destacan las graves deficiencias de los sistemas de regulación y supervisión prudencial. Estos se caracterizaron por la ausencia de sistemas de medición y control de riesgos, la insuficiencia de provisiones para cubrir los riesgos de pérdida, la escasez de información confiable para depositantes e inversionistas en lo tocante a la situación patrimonial de los bancos; la existencia de una garantía indiscriminada, las mas de las veces implícita, pero no por eso menos válida, sobre los depósitos, y debilidades en la supervisión del cumplimiento de las normas imperantes. Las fallas en materia de regulación y supervisión determinaron que a menudo las políticas de liberalización financiera se dieron en un contexto de banca sin controles a la solvencia.

Los nuevos esquemas de regulación y supervisión que se han adoptado recientemente en diversos países de la región no se han traducido en

todos los casos en la transparencia aconsejable respecto de determinantes cruciales de la solvencia de los bancos. Entre estos cabe mencionar el riesgo de sus activos y la cuantía de sus patrimonios reales, esto es, depurados de pérdidas.

Por estas razones en la región el tema de la regulación y supervisión de la banca ha pasado al primer plano en las discusiones relacionadas con la política financiera. El régimen de garantía o de seguro a los depósitos y los mecanismos de control de la solvencia de los bancos e instituciones financieras están en la médula de tales controversias.

Es comprensible entonces que el Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo" haya asignado prioridad al análisis del tema. Desde 1990 a la fecha, consultores nacionales calificados han completado 14 estudios de caso de sus respectivos países, bajo la supervisión y coordinación del proyecto.

Un trabajo pionero en esta área fue el estudio correspondiente a la regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile, publicado por el Proyecto Regional en el libro "Sistema Financiero y Asignación de Recursos" en 1990.

Posteriormente, en un primer volumen se recogieron los estudios correspondientes a Argentina, Costa Rica, Chile (en relación con los procedimientos de evaluación del riesgo en los activos) y República Dominicana. Los casos de Guatemala, México, Paraguay, Perú y Venezuela conformaron una segunda publicación.

En éste, el tercer volumen de la serie, se presentan los trabajos relativos a Brasil, El Salvador, Honduras y Trinidad & Tobago. Versiones preliminares de los estudios fueron, al igual que en ocasiones anteriores, discutidas en un Seminario Técnico en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, el que en este caso tuvo lugar en diciembre de 1992.

Resúmenes de los trabajos

Elaborado por Marcio G.P. García y Eduardo Fernandes, el estudio sobre Brasil efectúa una evaluación del actual sistema de regulación y supervisión, poniendo acento en la responsabilidad que le cabe en recientes situaciones de insolvencia.

Estos autores consideran que el problema principal estriba en la inca-

pacidad de la institución supervisora, el Banco Central de Brasil (BACEN) para exigir a los bancos oficiales el cumplimiento de la normativa vigente. La precaria situación de algunas de estas entidades ha obligado en el último tiempo a diversas intervenciones por parte del BACEN. La circunstancia de que el Congreso Nacional tenga en estudio el reglamento del artículo 192 de la Constitución Brasileña, promulgada en 1988, hace propicio el momento para la propuesta de modificaciones al actual sistema de regulación y supervisión.

Sugieren García y Fernandes que se otorgue mayor autonomía al BACEN de modo que éste pueda imponer a todos los bancos, incluidos los de carácter oficial, el cumplimiento de la normativa vigente. Recomiendan asimismo que la supervisión del sistema financiero y el manejo de la política monetaria sean confiados a instancias diferentes.

En su trabajo sobre El Salvador, Jorge Beloso señala que la crisis bancaria de fines de los ochenta tuvo su origen en la represión financiera, que conducía inevitablemente a una asignación discrecional del crédito, a la que se agregaron fallas en la regulación y supervisión orientada a la solvencia y una escasa calificación técnica y gerencial.

Las recomendaciones del autor apuntan a la reestructuración del sistema bancario, al mejoramiento de la supervisión preventiva y al suministro de información confiable y oportuna a los depositantes y el público. Sugiere eso sí que las medidas tendientes al incremento de la transparencia acerca de la situación de las entidades financieras sean adoptadas de manera gradual. Argumenta que la instalación de un escenario radicalmente distinto del actual supone un tiempo de ajuste a fin de que los actores involucrados aprendan a operar bajo las nuevas condiciones.

Por su parte, Daniel Figueroa señala que la fragilidad demostrada por la banca hondureña para hacer frente a los riesgos de insolvencia e iliquidez durante la década de los ochenta obligó, al igual que en otros países de la región, a modificar las normas de regulación y supervisión prudencial. El autor evalúa favorablemente el desempeño del nuevo esquema, destacando las virtudes del control de los riesgos y del concepto de "auditoría preventiva", así como la calificación de la Superintendencia de Bancos, todo lo cual redundará en una mayor seguridad para los depósitos del público. Tales avances contrastan con la creciente obsolescencia que acusa el marco legal, que ha permanecido prácticamente sin variaciones desde

la década de los cincuenta. Figueroa considera indispensable hacerlo objeto de una profunda reforma a fin de enfrentar la modernización de la banca y del sistema financiero y de promover la competitividad y eficiencia de las instituciones del sector.

Sostiene el autor que uno de los problemas más cruciales consiste en la adecuación del secreto bancario. El alcance que se ha conferido tradicionalmente a esta norma redundante en la falta de información acerca de los riesgos y de la situación patrimonial de los bancos. La falta de transparencia impide actualmente a los depositantes y al público evaluar en debida forma los riesgos que asumen al operar con una u otra institución. El levantamiento de las regulaciones crediticias en 1990, medida adoptada en el marco de la política de ajuste estructural, constituye un factor adicional para el reforzamiento del enfoque prudencial en el sistema de regulación y supervisión bancaria, de modo de prevenir problemas de inestabilidad del sistema.

En el trabajo sobre Trinidad & Tobago, Frank Barsotti y Subhas Ramkhelawan informan que la regulación y supervisión de la banca en ese país se sustenta en las leyes sobre el Banco Central, los Bancos y las instituciones financieras. Ellas, con sus respectivas enmiendas, establecen las condiciones de entrada para bancos e instituciones financieras no bancarias, los requisitos en cuanto a capital, reservas, provisiones, otorgamiento de créditos y liquidez; las condiciones para la intervención de estas instituciones por parte de las autoridades regulatorias así como para su eventual clausura, y los requisitos para el acceso al seguro de depósitos.

Durante la década de los setenta, al impulso del auge petrolero, el sistema bancario se expande vigorosamente y empieza a otorgar préstamos de consumo. El gobierno crea un fondo nacional de seguro e incentiva el establecimiento de bancos e instituciones financieras locales, que habrán de ser, a juicio de los autores las que mayores problemas de solvencia plantearán más adelante a las autoridades regulatorias.

La enmienda introducida en febrero de 1986 a la ley del Banco Central e Instituciones Financieras no bancarias, que otorgó facultades especiales al instituto emisor, representa el cambio de mayor trascendencia en el marco regulatorio del sector. La modificación surgió como respuesta a los problemas en que incurrieron algunas instituciones financieras no bancarias. No obstante, el esquema de regulación y supervisión sigue exhi-

biendo severas deficiencias, que se espera superar con la nueva legislación bancaria actualmente en estudio.

Reconocimientos

El proceso de producción de este libro estuvo nuevamente a cargo de Raquel Szalachman, experta financiera del Proyecto Regional, en tanto que la revisión editorial, con excepción del artículo de Trinidad & Tobago, la efectuó el periodista Raúl Gutiérrez.

El Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo" concluye con este libro su serie sobre Regulación y Supervisión de la Banca en América Latina y el Caribe.

Esperamos que los resultados de estas investigaciones sean útiles a las autoridades de los sistemas financieros, los profesionales y ejecutivos vinculados a la banca, y los académicos y estudiantes de economía y finanzas. El logro de diagnósticos más afinados y la identificación de las alternativas de reforma más adecuadas tendrán seguramente un efecto favorable sobre un sector cuyo desempeño resulta determinante para optimizar el potencial de crecimiento económico de nuestros países.

Günther Held
Asesor Técnico
Principal del Proyecto

Raquel Szalachman
Experta Financiera

Santiago de Chile, agosto de 1993.

**REGULACION Y SUPERVISION DE LOS
BANCOS COMERCIALES EN BRASIL**

Marcio G. P. García
Eduardo Fernández

CONTENIDO

INTRODUCCION	23
I. ASPECTOS ORGANIZACIONALES	28
1. Caracterización de los bancos comerciales	33
2. Listado de bancos comerciales	34
II. REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA Y LIQUIDEZ DE LOS BANCOS COMERCIALES	38
1. Diversificación del riesgo	38
2. Relación entre activos y pasivos	42
3. Clasificación del riesgo de los créditos otorgados y constitución de reservas	42
4. Apertura de información al público	44
5. Límites de capitalización	46
6. Reservas bancarias	47
7. Fiscalización del BACEN en la práctica	50
8. Sanciones en el caso de violación de las normas	51
III. CASOS RECIENTES DE INSOLVENCIA DE BANCOS COMERCIALES	52
IV. EL SEGURO DE DEPOSITOS: REALIDADES Y PROPUESTAS EN DISCUSION	56
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO EN BRASIL EN LO TOCANTE A LOS BANCOS COMERCIALES	57
BIBLIOGRAFIA	62

INTRODUCCION

Brasil posee el mayor y probablemente más complejo sistema financiero de América Latina. El desarrollo del sistema financiero brasileño en los últimos 30 años estuvo profundamente marcado por el proceso inflacionario que ha vivido el país. Durante ese período las reformas institucionales, las violentas fluctuaciones de las tasas de interés y las grandes modificaciones en la normativa legal resultaron determinadas en buena medida por el proceso de combate a la inflación. El auge y la caída de instituciones e instrumentos financieros, así como los patrones de organización de la industria, el número de bancos, el número de instituciones y el grado de concentración dentro del sector han respondido, por otro lado, no sólo al contexto inflacionario, sino también a las políticas correctivas adoptadas en diferentes coyunturas.

El andamiaje regulatorio concerniente a los mercados financieros se originó en lo fundamental en la reforma llevada a cabo por el gobierno militar a mediados de la década de los sesenta. Dicha reforma reconstruyó todo el sistema financiero.

La ley N° 4.595 del 31 de diciembre de 1964 constituye la espina dorsal de la reforma financiera, en tanto que la ley N° 4.728 del 14 de julio del 1965 regula los mercados de capitales.

Los objetivos de la reforma fueron recuperar la capacidad del sector público para obtener financiamiento no inflacionario; neutralizar los efectos de la inflación en la intermediación financiera y en los incentivos para postergar el pago de impuestos; y diseñar un sistema financiero especia-

lizado, dirigido a la intermediación eficiente del ahorro doméstico y capaz de generar la base para un desarrollo del mercado de capitales orientado a suministrar fondos de largo plazo para la inversión¹.

Uno de los criterios fundamentales de la reforma de 1964 y 1965 era la constitución de un sistema financiero dotado de instituciones especializadas. Con el establecimiento del Banco Central (BACEN), que absorbió la mayoría de las funciones de autoridad monetaria que había ejercido hasta entonces el Banco del Brasil, y de la Superintendencia de la Moneda y de Crédito (SUMOC), el papel regulador de esta última pasó a ser cumplido por el Consejo Monetario Internacional (CMN). En cuanto al Banco de Brasil, la idea era transformarlo paulatinamente en un banco comercial y disminuir de manera progresiva su papel de financiador del gasto público.

De acuerdo al espíritu de la reforma, los bancos comerciales se limitarían a suministrar créditos de corto plazo sobre la base de los depósitos a la vista. Las financieras proporcionarían créditos al consumidor, utilizando como contrapartida letras cambiarias. Los bancos de inversión serían la principal institución responsable del establecimiento de un mercado de capitales de largo plazo. Emitirían depósitos a plazo, administrarían paquetes de financiamiento destinados a proyectos de largo aliento y llevarían a cabo operaciones de suscripción o emisión (*underwriting*). Las sociedades de proyectos inmobiliarios e instituciones similares proporcionarían crédito hipotecario con base en libretas de ahorro. Estas últimas instituciones actuarían bajo la supervisión del Banco Nacional de la Vivienda, que también operaría como un prestamista de segunda línea, echando mano a los recursos del fondo de garantía por tiempo de servicio².

Una evaluación de la reforma, al cabo de casi 30 años de su puesta en marcha, ofrece varias lecciones. Una de ellas consiste en la comprobación de que el sistema financiero que emergió de la reforma de los años sesenta fue mucho menos segmentado en mercados estancos de lo que la

¹ Útiles referencias para el análisis de la reforma financiera de 1964-65 se encuentran en Simonse (1969), Sochaczewsky 1980 y Montoro (1982).

² El FGTS es un fondo constituido por una contribución de 8% sobre la planilla salarial mensual de todos los empleadores, destinada a financiar el seguro de cesantía o jubilaciones.

existencia de instituciones separadas hubiera movido a suponer. La importancia de grupos financieros liderados por un banco comercial tuvo que ser reconocida cuando bancos mayores fueron llamados a absorber firmas menores insolventes. En ese proceso, los bancos resultaron favorecidos con beneficios crediticios, aduciéndose que era preciso evitar crisis de confianza que pudieren derivar de quiebras localizadas.

Otra lección tiene que ver con las dificultades planteadas por los mecanismos de indización del sistema financiero cuando la tasa inflacionaria está sujeta a fuertes fluctuaciones. La experiencia demuestra que es reducido el espacio para administrar la tasa de corrección monetaria de forma de evitar que la inestabilidad del ritmo inflacionario se transmita al sistema de indización financiera sin comprometer la confianza de los ahorrantes en el sistema.

La reforma financiera introdujo la deuda indizada del Gobierno como expediente para permitir la colocación de títulos de largo plazo en un ambiente de fuerte inflación. En un principio se creyó que la indización sería bien acogida. Sin embargo, la incertidumbre en cuanto al cumplimiento, por parte del gobierno, de su promesa de mantener la indización de los pasivos vinculada a la trayectoria del nivel de precios llevó a la generalización de las operaciones de recompra. En éstas el ahorrante-institución financiera recibe el título de BACEN con el compromiso de éste de proceder a la recompra al día siguiente. En otras palabras, títulos públicos con vencimiento de dos a cinco años no eran de hecho retenidos por el público, sino por los intermediarios financieros que tenían que refinanciarlos bajo la modalidad de depósitos a la vista, los cuales rendían la así llamada tasa de un día para otro (*overnight rate*), el costo básico de las reservas bancarias.

El aumento de los riesgos para el prestamista y el tomador debido a la elevada y fluctuante inflación colocó al sistema financiero ante nue-

³ Una descripción bastante interesante de los efectos de la inflación en la fragilidad financiera en el sentido de Minsky se encuentra en Dreyzen (1985). El autor demuestra cómo la incertidumbre en lo concerniente al servicio de la deuda puede transformar un esquema protegido (*hedged scheme*) en un esquema especulativo cuando los ingresos nominales no siguen el nivel general de precios al cual sirve de base para la indización financiera.

vos problemas. El riesgo del prestamista significó que los activos financieros terminarían siendo cuasidinero, cuya liquidez debía ser garantizada por el Estado. En consecuencia, el Estado se transformó en deudor de último recurso, tanto al emitir deuda pública, como al garantizar buena parte de los activos indizados privados, por ejemplo, en libretas de ahorro. El riesgo del tomador en presencia de una elevada inflación nos remite al problema de la fragilidad financiera asociado a préstamos de largo plazo que se suscriben a tasas nominales inciertas³.

En situaciones como las descritas las empresas tomadoras de préstamos tienden a requerir un seguro contra riesgo de quiebra que sólo puede ser otorgado por el Estado. En el caso de fondos para empréstitos de largo plazo, el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), que pasó a llamarse después (BNDES), limitó la corrección monetaria anual a un máximo de 20%. Cada vez que la inflación superó esa cifra, se proporcionaron subsidios a los tomadores de empréstitos.

El resultado final fue acrecentar aún más la intervención financiera del Estado. La deuda pública pasó a ser la forma mediante la cual el ahorro era canalizado hacia las inversiones prioritarias.

Como era de esperar, se produjo una enorme expansión del sistema financiero causada por la extensa tradición inflacionaria del país. Es sabido que el impuesto inflación torna gravemente onerosa la tenencia de dinero, llevando a que los agentes hagan intenso uso del sistema bancario, el cual ofrece colocaciones líquidas y con rendimientos casi iguales a la inflación. Los costos de transacción asociados a la conversión de estos depósitos son considerablemente bajos si se mantiene una cuenta corriente bancaria en la misma institución. Cuando la inflación sube, otro tanto sucede con la recaudación de señoriaje asociado a una determinada cantidad de dinero, lo que hace más rentable el negocio bancario⁴.

La lucha por recaudar el impuesto inflación en un ambiente marcado por la existencia de un gran número de normas regulatorias de las tasas de interés redundaba en un alto porcentaje de depósitos a la vista en M1. Aunque el monto de moneda que constituye la base de la recauda-

⁴ Najberg (1989) ha estimado el monto total de los subsidios derivados de esta limitación de la corrección monetaria.

ción del señoriaje sea reducido, la proporción de esa renta que es recogida por el sistema bancario aumenta⁵.

El sistema financiero brasileño debe necesariamente experimentar una reforma profunda en los próximos años, la cual está ligada de manera umbilical al esfuerzo de estabilización económica. Providencialmente, el Congreso Nacional está discutiendo la reglamentación del artículo 192 de la Constitución brasileña, promulgada en 1988, concerniente al nuevo diseño del sistema financiero nacional. Se cree que los cuerpos legales que serán votados por el Legislativo para sustituir las leyes 4.595 y 4.728, anteriormente citadas, darán origen a profundas reformas.

Sin embargo, algunas de las reformas necesarias ya están en marcha. En 1968 se creó la banca múltiple, que permitió que las diversas instituciones financieras de un mismo conglomerado pudiesen actuar de derecho como una sola persona jurídica. Este cambio revocó oficialmente el espíritu de la reforma financiera de 1964-65, y facilitó el establecimiento de nuevos bancos al abolir la institución de la licencia (*carta-patente*). El cuadro 1 muestra la evolución del número y tipos de instituciones financieras en Brasil a partir de 1988.

Este trabajo analiza la forma en que se ha llevado a cabo en los últimos años la regulación y supervisión de los bancos comerciales y los bancos múltiples con cartera comercial, al tiempo que sugiere algunas modificaciones que deberían ser introducidas por la reforma del sistema financiero ahora bajo discusión.

Cuadro 1
SISTEMA FINANCIERO NACIONAL

	1988	1898	1990	1991	Jun.'92
Bancos con cartera comercial					
Bancos Comerciales	106	66	50	45	42
Bancos múltiples	0	99	148	159	165
Total	106	165	198	204	207

⁵ Para un análisis de ese proceso en la experiencia inflacionaria brasileña, véase, por ejemplo, Bodin de Moraes (1986).

Cuadro 1 (Continuación)

	1988	1898	1990	1991	Jun.'92
Bancos con cartera de inversiones					
Banco de inversión	56	36	23	21	21
Banco múltiples	0	62	89	94	95
Total	56	98	112	115	116
Bancos con cartera de crédito, financiamiento e inversión					
Financieras	107	70	51	45	45
Banco múltiples	0	89	132	144	147
Total	107	159	183	189	192
Bancos con cartera de crédito inmobiliario					
Crédito Inmobiliario	57	42	29	25	25
Bancos múltiples	0	54	71	74	77
Total	57	96	100	99	102
Bancos con cartera de desarrollo					
Bancos de desarrollo	13	12	10	9	9
Banco múltiples	0	2	5	5	5
Total	13	14	15	14	18
Otros					
Cooperativas	661	767	806	831	831
Caja de ahorro	5	5	3	2	2
Distribuidoras	447	419	395	386	376
Corredores	273	282	258	273	274
Total de bancos múltiples (493 carteras)	0	113	166	180	188

Fuente: Banco Central de Brasil.

I. ASPECTOS ORGANIZACIONALES

La organización de los bancos comerciales en Brasil experimentó un profundo cambio a partir de la resolución del Consejo Monetario Nacional (CMN) N° 1524, del 21 de septiembre de 1988, que estableció la banca múltiple.

Según se señaló en la introducción, el espíritu de la reforma financiera de los años 60 apuntaba a instaurar un sistema financiero compartimentalizado, en el cual cada institución especializada suministraría crédito para una determinada finalidad (inversión en capital fijo, compra de bienes de consumo durable, adquisición de la casa propia, crédito de corto plazo).

La práctica demostró que el sistema surgido de la reforma era mucho menos compartimentalizado que lo que sus formuladores hubiesen querido. Diversas instituciones actuaban simultáneamente en distintos segmentos del mercado financiero, a menudo a través de un sistema común e integrado de agencias bancarias. Aunque en la misma agencia de un banco comercial se ofreciese una multiplicidad de servicios, que abarcaban los que son propios de la financiera, del banco de inversión, de la aseguradora o de otras instituciones financieras del mismo conglomerado, la realidad estaba dada por la existencia de personas jurídicas diferentes, cada una de las cuales estaba obligada a aportar diferentes montos de capital.

La concepción de la banca múltiple fue la de racionalizar el sistema, rebajando sus costos operacionales a través de la fusión de las distintas instituciones por entonces existentes en una institución financiera única con personalidad jurídica propia.

La implantación, a partir de julio de 1988, del plan contable de las instituciones del sistema financiero nacional (COSIF) hizo posible la compatibilización de los registros contables de las diversas instituciones financieras que se transformarían en bancos múltiples. En ausencia de dicha uniformación de los procedimientos contables, la creación de la banca múltiple carecería de viabilidad.

La otra sustancial modificación introducida por la resolución 1524 consistió en la abolición de la carta patente. Con anterioridad a la Resolución 1524, el establecimiento de un banco comercial suponía la compra de la referida carta patente a un banco comercial ya instalado. En cambio, la constitución de un banco múltiple con cartera comercial depende sólo de que sean cumplidas las normas vigentes (capitalización mínima, administradores calificados, etc.), y ya no de la adquisición de la respectiva licencia (carta patente). La Resolución 1524 acabó, en consecuencia, con la etapa virtualmente notarial del sistema bancario.

Reproducimos enseguida el texto principal de la Resolución 1524 del CMN, del 21 de septiembre de 1988:

Art. 1º Facultar a los bancos comerciales, bancos de inversión, bancos de desarrollo, sociedades de crédito inmobiliario y sociedades de crédito, financiamiento e inversión para que se organicen opcionalmente en una única institución financiera, con personalidad jurídica propia, en los términos de la legislación en vigencia.

- Art. 2º *Establecer que la organización de las instituciones financieras referidas en el ítem precedente, a través de procesos de fusión, incorporación, escisión, transformación o constitución directa, dependa de la previa autorización del Banco Central del Brasil, a la luz de lo dispuesto en el reglamento anexo a esta resolución.*
- Art. 3º *Permitir el acceso al sistema de organización así establecido, una vez autorizado por el Banco Central del Brasil y satisfechos los niveles mínimos de capitalización, de instituciones financieras independientes, instituciones financieras no vinculadas al control de un mismo grupo de accionistas, sociedades distribuidoras de títulos y valores mobiliarios y casas de cambio, títulos y valores mobiliarios. En el caso de estas últimas el acceso tendrá lugar a través de la constitución de una institución financiera como persona jurídica autónoma respecto de la agencia de corretaje.*
- Art. 4º *Condicionar la facultad a la que se refiere esta resolución al compromiso de participación de la institución resultante o de la nueva institución, en el mecanismo garante de créditos que llegue a ser establecido.*
- Art. 5º *Mantener la reducción de exigencias de capital y patrimonio líquido prevista en la normativa específica para los bancos comerciales de tamaño pequeño y mediano en funcionamiento y para los bancos comerciales con sede en las regiones en las que operan la Superintendencia de Desarrollo del Noreste (SUDENE), la Superintendencia de Desarrollo del Amazonas (SUDAM), la Superintendencia de Desarrollo de la Región del Centro Oeste (SUDECO) y que opten por la facultad prevista en esta resolución.*
- Art. 6º *Establecer para las restantes instituciones en funcionamiento que opten por la facultad prevista en esta resolución, con excepción de los bancos comerciales de gran tamaño, una reducción del 30% en las exigencias de capital y patrimonio líquido mínimos.*
- Art. 7º *Asegurar a las instituciones financieras resultantes del proceso de fusión incorporación, escisión o transformación:*
- a) *La autorización de las carteras necesarias para mantener las operaciones propias de las instituciones que les dieron origen; y*
 - b) *La mantención de todos los puntos de atención de la red de agencias, instalada o proyectadas, y demás dependencias necesarias, habida*

cuenta la categoría y la naturaleza de la agencia o dependencia existente en la institución de origen.

- Art. 8º Determinar que la autorización para el funcionamiento de la nueva institución resultante del proceso supone la cancelación automática de las autorizaciones otorgada para el funcionamiento o dependencia de las instituciones originales.*
- Art. 9º Permitir que hasta la adopción del sistema de organización ya previsto, las instituciones financieras celebren transitoriamente, con autorización previa del Banco Central del Brasil, acuerdos operacionales en virtud de contratos específicos, independientemente de los convenios habituales de prestación de servicios. Las operaciones derivadas de tales acuerdos serán llevadas a cabo por cuenta y riesgo del contratante cesionario, quien deberá escriturarlas y será el primer responsable de la legalidad y solvencia de las operaciones convenidas.*
- Art. 10º Asegurar a las instituciones en funcionamiento que no optaren por el sistema de organización previsto en esta resolución el ejercicio de sus actividades de acuerdo con las normas reglamentarias que les son aplicables.*
- Art. 11º Autorizar al Banco Central del Brasil a expedir la normas necesarias para la ejecución de lo dispuesto en esta resolución.*
- Art. 12º Establecer que esta resolución entrará en vigencia junto con su publicación.*

El artículo 1º del capítulo I del reglamento anexo de la resolución 1524 estipula que los bancos múltiples pueden operar a través de cinco carteras distintas, de las cuales pueden escoger un mínimo de dos y un máximo de cuatro, a saber:

- a) Cartera comercial: reglamentación de los bancos comerciales;*
- b) Carteras de inversiones: reglamentación de los bancos de inversión;*
- c) Cartera de desarrollo: reglamentación de los bancos de desarrollo;*
- d) Carteras de crédito inmobiliario: reglamentación de las sociedades de crédito inmobiliario;*
- e) Cartera de crédito, financiamiento e inversión: reglamento de las sociedades de crédito, financiamiento e inversión.*

Sobre la base de la Resolución 1524, diversos bancos comerciales se transformaron en bancos múltiples, operando una cartera comercial. Algunos, sin embargo, por razones distintas, a menudo vinculadas al control

accionario disperso entre los agentes de mayor peso, desecharon la facultad prevista en la resolución 1524, permaneciendo como bancos comerciales.

Los bancos extranjeros forman parte del grupo de bancos que tardaron en decidirse por la transformación en múltiples. Tal demora estuvo asociada frecuentemente al aumento del capital de la matriz del banco en el exterior, a la autorización de las entidades normativas de los países de origen, o a la definición de una nueva composición accionaria del banco múltiple que fuese proporcional a la antigua participación en las instituciones.

Cabe citar, a título de ejemplo, el caso del Banco Holandés, una filial de ABN AMRO de Holanda, que se transformó en banco múltiple hace poco, después de haber recibido un aporte del orden de 15 millones de dólares de su casa matriz. También el Banco de Boston está interesado en incorporar a su actual estructura de banco múltiple (cartera de crédito inmobiliario, financiera y de inversión), una cartera de banco comercial, a través de la desactivación de sus filiales en el Brasil. Este proceso está aguardando la autorización pertinente del Banco de la Reserva Federal. El Citibank está dando inicio a su transformación en banco múltiple.

Otro ejemplo típico lo proporciona el mayor banco privado brasileño, BRADESCO. Como el control accionario de su banco de inversión estaba bastante atomizado, la institución tuvo que negociar con los socios extranjeros el ajuste de la parte que estos poseían en la antigua entidad. El japonés Sanwa Bank, que participaba con el 10% del capital del Banco de Inversión, se quedó con el 0,91% del banco múltiple. El Deutsch Bank tenía el 5% y posee ahora solamente el 0,45%; la Société Generale disminuyó de 3 a 0,27%; el austríaco Creditanstalt tenía el 1% y pasó a tener el 0,09%. Otro tanto sucedió con el holandés ABN Amro. El BRADESCO estima una disminución en sus costos anuales de alrededor de US\$ 600 000, merced a la incorporación del banco de inversión, cálculo que incluye sólo la contabilidad, la presentación y la publicación del balance. Además, la existencia de una sola caja permitirá al banco múltiple diluir las eventuales pérdidas de una cartera, compensándolas con las ganancias de otra.

La reglamentación de los bancos comerciales y de los bancos múltiples con cartera comercial es prácticamente la misma. Para evitar repeticiones innecesarias, cuando nos refiramos en adelante a los bancos comerciales, estaremos aludiendo tanto a los bancos comerciales, que permanecerán con dicha denominación (BC), como a los bancos múltiples que ope-

ran una cartera comercial (BMCC). Enseguida, describiremos sucintamente la caracterización de las operaciones que llevan a cabo los bancos comerciales.

1. Caracterización de los bancos comerciales

Banco comercial es una institución financiera bancaria, privada o pública, constituida bajo la forma de sociedad anónima, especializada fundamentalmente en operaciones de corto y mediano plazo.

Los bancos comerciales se clasifican en:

- i) *Público Federal. Categoría conformada por los bancos cuyo capital social pertenece mayoritariamente al gobierno federal, en forma directa o indirecta;*
- ii) *Público estadual. Categoría conformada por los bancos establecidos por leyes específicas y cuyo capital pertenece mayoritariamente al estado en el que tienen su sede;*
- iii) *Privado nacional. Categoría conformada por los bancos cuyo capital o control se encuentra mayoritariamente, en forma directa o indirecta, en manos de personas físicas o jurídicas brasileñas;*
- iv) *Privado nacional con control extranjero. Categoría conformada por bancos bajo control extranjero, con o sin mayoría de capital con derecho a voto.*
- v) *Privado nacional con participación extranjera. Son bancos en los que la participación extranjera es relevante, en el caso de más del 10% del capital con derecho a voto, incluidos los de carácter binacional; y*
- vi) *Extranjero (filial en el país). Formado por las sucursales de bancos constituidos o con sede en el exterior.*

La constitución y el funcionamiento de un banco comercial dependen de la autorización previa y expresa del Banco Central. La autorización para el funcionamiento tiene un plazo de vigencia indefinido. Dependen de la autorización previa del Banco Central:

- i) *el traslado de la sede y de las agencias;*
- ii) *la instalación de nuevas agencias y puestos de servicios;*
- iii) *la modificación del valor del capital social;*
- iv) *la realización de operaciones de cambio;*
- v) *la emisión de acciones preferenciales al portador;*

- vi) la transformación, fusión, incorporación, rescisión y escisión; y*
- vii) las modificaciones estatutarias.*

El funcionamiento de bancos extranjeros depende de la autorización del gobierno federal, expedida a través de un decreto del Poder Ejecutivo. El CMN aplica a la sucursal del banco extranjero que opere en el país las mismas prohibiciones o restricciones equivalentes que rigen en la plaza de su matriz en relación al banco brasileño allí instalado o que desee establecerse en ella. Por otra parte, el banco comercial constituido o con sede en el exterior está sujeto a las leyes y a los tribunales brasileños en lo concerniente a los actos u operaciones que lleve a cabo en el Brasil.

El principal objetivo de los bancos comerciales es suministrar el monto adecuado de recursos para otorgar financiamiento en los plazos corto y mediano al comercio, la industria, las empresas prestadoras de servicios y las personas naturales. Para satisfacer este objetivo los bancos comerciales pueden descontar títulos; realizar operaciones de apertura de créditos, simples y en cuenta corriente; llevar a cabo operaciones especiales, incluidas las de crédito rural, de cambio y de comercio internacional; captar depósitos a la vista y a plazo fijo; obtener recursos provenientes de instituciones oficiales de desarrollo; encauzar recursos externos hacia el mercado crediticio interno; efectuar operaciones accesorias o de prestación de servicios, incluso mediante convenios con otras instituciones.

La captación de depósitos a la vista, de libre disponibilidad, constituye una actividad típica de los bancos comerciales, que los perfila como instituciones financieras monetarias. En virtud de la resolución N° 1.607 del CMN, de abril de 1989, las cajas económicas) existentes fueron facultadas para acceder al sistema de transformación en bancos múltiples, ya que también ellas captaban depósitos a la vista. En cuanto a los bancos múltiples originados en las cajas de ahorro, éstos pueden a lo sumo operar una cartera comercial y una cartera de crédito inmobiliario.

2. Listado de bancos comerciales

El cuadro 2 entrega un listado de los bancos múltiples que poseen cartera comercial, en tanto que el cuadro 3 suministra la nómina de los restantes bancos comerciales. Los datos se refieren a la situación imperante al 31 de octubre de 1992.

Cuadro 2
**BANCOS MULTIPLES CON CARTERA
 COMERCIAL EN FUNCIONAMIENTO**

Nº	Institución	Inicio	Nº	Institución	Inicio
1	ABC-ROMA	04.08.90	39	BOREAL	22.01.90
2	ADOLPHO OLIVEIRA	02.01.90	40	BOZANO (a)	
3	AGRIMISA (a)		41	BRADESCO (a)	
4	AGROINVEST	01.11.89	42	BRASBANCO (THECA)	10.06.91
5	AMERICA DO SUL (a)		43	BRASEG	01.08.89
6	ANTONIO DE QUIERO (a)		44	CACIQUE	01.11.89
7	APLICAP	01.08.90	45	CAMBIAL	01.10.89
8	ARAUCARIA	12.02.90	46	CAPITALTEC	12.07.89
9	ARBI	01.06.90	47	CASH	15.03.91
10	AUGUSTA	27.09.89	48	CEDULA	01.02.90
11	BBC (a)		49	CHASE MANHATTAN (a)	
12	BCN (a)		50	CIDADE (a)	
13	BEC (a)		51	CLASSICO	11.09.89
14	BEM (a)		52	CONTINENTAL	26.03.90
15	BFC	02.10.90	53	CREDIBANCO	01.08.89
16	BHM	01.08.89	54	CREDIREAL MG (a)	
17	BIC	01.08.90	55	CREDIREAL RS (a)	
18	BMC (a)		56	CREDIT COML FR	10.07.89
19	BNB (a)		57	CREDITO SP	10.08.89
20	BNL	21.10.91	58	ABC-ROMA	04.08.90
21	BPA		59	CREFISUL	18.08.89
22	BRB (a)		60	CRUZEIRO	15.08.89
23	BAHIA(a)		61	DAYCOVAL	
24	BAMERINDUS (a)		62	DESTAK	01.08.90
25	BANCESA (a)		63	DIBENS	03.07.89
26	BANCORP		64	DIGIBANCO (a)	
27	BANCREC		65	DIME	
28	BANDEIRANTES (a)		66	DIMENSAO	01.08.90
29	BANDEPE (a)		67	DRACMA	05.03.90
30	BANESPA (a)		68	ECONOMICO (a)	
31	BANESTADO (a)		69	EMPRESARIAL	16.11.89
32	BANESTES (a)		70	ESTADO DE ALAGO (a)	
33	BANORTE (a)		71	ESTADO DO AMAPA	19.02.92
34	BANPARA (a)		72	ESTADO DO AMAZO (a)	
35	BANRISUL (a)		73	ESTADO DO BAHIA	
36	BBA-CREDIT.	19.07.89	74	ESTADO DE GOIAS	
37	BEMGE (a)		75	ESTADO RORAIMA (a)	30.04.90
38	BOAVISTA (a)		76	ESTADO RONDONIA	

Cuadro 2 (Continuación)

Nº	Institución	Inicio	Nº	Institución	Inicio
77	ESTADO SERGIPE (a)		117	MOTONE	03.07.89
78	EUROINVEST	25.08.89	118	MERCANTIL BRA (a)	
79	EXCEL	01.06.90	119	MERCANTIL S.A. (a)	
80	FATOR	01.08.89	120	MERCANTIL SAC (a)	
81	FENICIA (a)		121	MERIDIONAL (a)	
82	FIBRA	01.09.89	122	MIL BANCO	10.07.89
83	FICRISA	03.07.89	123	MITSUBISHI BRA (a)	
84	FICSA	01.07.91	124	MONTREAL	14.04.89
85	FINANCIAL INT. S.A.	21.06.90	125	MULTIBANCO	01.10.89
86	FININVEST	15.12.89	126	MULTIPLIC (a)	
87	FR. BRASILEIRO (a)		127	NACIONAL (a)	
88	GARAVEL	01.03.90	128	NORCHEM	20.10.89
89	GENERAL MOTORS	03.09.90	129	NOROESTE (a)	
90	GERAL COMERIC (a)		130	NOSSA CAIXA/N (a)	
91	GOLDMINE	01.11.91	131	OMEGA	14.07.89
92	GRAPHUS	17.07.89	132	OPEN	15.01.90
93	GUANARARA	01.03.90	133	OPERADOR	01.07.92
94	GULFINVEST	23.11.89	134	PACTUAL	09.06.89
95	HERCULES	24.11.89	135	PANAMERICANO	02.05.91
96	ICATU	14.07.89	136	PARANA BANCO	01.08.89
97	IND. COMERCIAL(a)		137	PATENTE	01.11.89
98	INDUSCRED (a)		138	PAULISTA	01.02.90
99	INDUSVAL	02.05.91	139	PEBB	24.09.90
100	INTER-ATLANTICO	11.09.89	140	PECUNIA	13.02.90
101	INTERCAP	02.07.90	141	PERFORMANCE	01.09.89
102	INTERPACIFICO	31.07.90	142	PIRELLI FINTEC	03.02.92
103	INTERPART	01.10.89	143	PONTUAL (a)	
104	INTERUNION	26.07.89	144	PORTO REAL S.A. (a)	04.05.92
105	INVESTCORP	01.06.92	145	PRIMUS	01.07.91
106	INVESTCRED	02.10.89	146	PROGRESSO (a)	
107	INVESTOR	01.10.90	147	PROSPER	16.07.90
108	IOCHPE (a)		148	REGIONAL MALCON	04.09.89
109	ITAMARATI (a)		149	RENNER	02.01.91
110	ITAU (a)		150	ROSA	15.08.90
111	LAVRA	24.11.89	151	ROYAL BANK CA (a)	
112	LIBERAL	21.08.89	152	RURAL (a)	
113	LUSO BRASILEIRO	01.11.89	153	SAFRA (a)	
114	MANTRUST	30.06.89	154	SANTISTA	15.03.90
115	MAPPIN	20.11.89	155	SANTOS NEVES	07.10.91
116	MARTINELLI	13.07.89	156	SCHAHIN CURY	02.10.89

Cuadro 2 (Continuación)

Nº	Institución	Inicio	Nº	Institución	Inicio
157	SEGMENTO	17.09.91	166	SUMITOMO (a)	
158	SISTEMA	03.07.89	167	TECNICORP	17.03.92
159	SOFISA	01.06.90	168	TENDENCIA	03.09.90
160	SOGERAL (a)		169	TOKYO (a)	
161	SRL		170	TRIANGULO	19.03.90
162	STOCK	24.07.89	171	UNIBANCO (a)	
163	STOTLER DIME	02.07.90	172	VARIG	01.11.89
164	SUDAMERIS (a)		173	VOTORANTIM	12.08.91
165	SUL AMERICA SCAND	08.06.89	174	VR	13.03.90

Nota: Bancos que poseen cartera nacional.

Fuente: BACEN.

Cuadro 3

INSTITUCIONES CON CARTERA COMERCIAL EN OPERACIONES

1	BMG (BANCO COMERCIAL)	22	EXT. ESPAÑA
2	BANCO DA AMAZONIA	23	FINANC. PORTUGUES
3	BANFORT	24	GARANITA
4	BOSTON	25	HISPANO AMERICANO
5	BRAS. IRAQUIANO	26	HOLANDES UNIDO
6	BRASIL	27	LLOYDS BANK PLC
7	CEF (a)	28	MERCANT DESCONTOS
8	CAIXA RS	29	MORGAN
9	CENTROBANCO	30	MOSSORO
10	CITIBANK	31	NMB (NEDERL)
11	CREDIPLAN	32	NACION ARGENTINA
12	DEUTSCH SUDAM A.G.	33	NACIONAL BAHIA
13	DEUTSCHE BANK	34	PLANIBANC
14	ESTADO DO GOIÁS (a)	35	PROV. BUENOS AIRES
15	ESTADO DO RONDONIA (a)	36	REAL
16	ESTADO DO BAHIA (A)	37	REPUB. ORIENTAL DEL URUGUAY
17	ESTADO DO MATO GROSSO	38	SANTANDER
18	ESTADO DO RIO DE JANEIRO	39	SAO JORGE
19	ESTADO DO SANTA CATARINA	40	UNION C.A.
20	ESTADO DO ACRE (a)	41	UNION URUGUAY
21	EUROPEU		

Nota: (a) Con solicitud para transformarse en bancos multiples.

Fuente: BACEN.

II. REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA Y LIQUIDEZ DE LOS BANCOS COMERCIALES

1. Diversificación del riesgo

Las normas que regulan la diversificación del riesgo de portafolio de activos de un banco comercial son las resoluciones 1559 del CMN, del 22 de diciembre de 1988, y 1775, también del CMN, de diciembre de 1990. Se reproducen y comentan a continuación las principales normas de dichas resoluciones.

La Resolución 1559 fija en 30% de patrimonio líquido del banco el monto máximo que se puede comprometer con un cliente ya sea las operaciones activas o en las operaciones de prestación de garantías. Disponía asimismo, lo que fue posteriormente revocado, que los diez mayores clientes responderían como máximo por el 30% del patrimonio líquido. Limita también a 30% del patrimonio líquido las operaciones de suscripción para reventa y de garantías de suscripción de valores inmobiliarios de emisión de una sola empresa, así como la colocación en títulos y valores mobiliarios de un mismo emisor. Además, impide que se haga rotación indefinida de créditos riesgosos.

Resolución N° 1559 del CMN, del 22 de diciembre de 1988:

Art. 1° Fijar en 30% del respectivo patrimonio líquido, ajustado en la forma de la reglamentación en vigencia, el límite de diversificación de riesgo por cliente que debe ser observado por los bancos comerciales, bancos de inversión, bancos de desarrollo, sociedades de crédito, financiamiento de inversión, cajas de ahorro, y sociedades de arrendamiento mercantil, cooperativas de crédito e instituciones organizadas bajo la forma múltiple a la que se refiere la Resolución 1524, del 21 de septiembre de 1988, en la realización de sus operaciones activas y de otorgamiento de garantías, conforme lo determine el Banco Central.

Art. 2° Determinar que los diez mayores clientes no podrán en conjunto ser responsables de más del 30% del total de las operaciones activas de la institución⁶.

⁶ El Item II fue posteriormente revocado por la Resolución N° 1908 del CMN, del 26 de febrero de 1992, no habiendo sido reemplazado por ningún otro tope. La motivación

- Art. 3º *Establecer en 30% del respectivo patrimonio líquido, ajustado en la forma estipulada en la reglamentación en vigencia, el límite que han de observar las instituciones citadas en el ítem I de esta resolución para las operaciones de suscripción de reventa y de garantía de suscripción de valores inmobiliarios de emisión de una única empresa, así como para sus colocaciones en títulos y valores mobiliarios de un mismo emisor.*
- Art. 4º *Les está prohibido a las instituciones financieras:*
- a) Realizar operaciones que prescindan de los principios de selectividad, garantía, liquidez y diversificación de riesgos;*
 - b) Renovar créditos con la incorporación de intereses y comisiones de una transacción anterior, con excepción de los casos de composición de créditos de difícil o dudosa recuperabilidad;*
 - c) Aceptar retiros más allá de los límites en las cuentas crediticias o sobregiros en cuentas de depósitos;*
 - d) Llevar a cabo operaciones con clientes que registren anotaciones por incumplimiento o que carezcan de estado de situación actualizado;*
 - e) Llevar a cabo operaciones con clientes emisores de cheques que carezcan de la necesaria provisión de fondos; y*
 - f) Otorgar créditos o anticipos sin la constitución de un título de crédito adecuado, representativo de la deuda.*
- Art. 5º *El Banco Central adoptará las medidas y dictará las normas complementarias indispensables para la ejecución de lo dispuesto en esta resolución, pudiendo incluso alterar los porcentajes ya señalados.*
- Art. 6º *Esta resolución entrará en vigencia el 31 de diciembre de 1988, dejándose constancia de que eventuales excesos que se verifiquen desde la introducción o modificación de los límites por esta normativa deberán ser eliminados antes del 31 de diciembre de 1989. Las instituciones que para ese entonces sigan presentando excesos, quedarán impedidas de materializar nuevas operaciones, hasta el cabal cumplimiento de estas normas.*

La Resolución Nº 1775 del CMN, del 6 de diciembre de 1990, vino en socorro de los bancos oficiales estatales, inmersos en enormes difi-

para revocar el límite fue permitir a los bancos estatales cargar mayores volúmenes de las deudas de las empresas controladas por los respectivos estados en sus cuentas de activos.

cultades, las cuales serán brevemente analizadas en este trabajo más adelante. La mencionada resolución amplió los plazos para el cumplimiento por parte de los bancos oficiales de lo estipulado en la resolución 1559 ya aludida. Hizo posible asimismo que los bancos aplicasen más del 70% de su patrimonio líquido a títulos públicos, sancionando la realidad que se vivía en el país, en la cual el sistema financiero se había transformado principalmente en captador de ahorro para la cobertura de la deuda pública.

Igualmente la Resolución 1775 dispuso que quedaba prohibido a las instituciones financieras cargar bonos sin garantía específica (*debentures*) u otros valores mobiliarios de empresas relacionadas a sus cuentas de activos. Téngase en cuenta que la definición de empresa relacionada incluye también las empresas que poseen un administrador común. A todas luces, el espíritu de esta norma se inspira en el modelo estadounidense de separación entre empresa productiva y empresa financiera. Se aleja, por el contrario, del modelo japonés, en el que la empresa productiva y la financiera se encuentran vinculadas umbilicalmente.

Resolución N° 1775 del CMN, 6 de diciembre de 1990:

- Art. 1º *Faculta a las instituciones financieras públicas para que eliminen, hasta el 31 de diciembre de 1994, los excesos verificados a partir de la aplicación de los límites estipulados en la resolución N° 1559, del 22 de diciembre de 1988, con relación a las operaciones efectuadas por el sector público y con títulos públicos estatales, estableciéndose lo siguiente:*
- 1. Queda prohibida la realización de operaciones que involucren un incremento del exceso observado.*
 - 2. Se prohíbe la renovación, sin previa autorización del Banco Central del Brasil, caso por caso, de operaciones que excedan de los límites;*
 - 3. Si una operación no fuese liquidada a su vencimiento, deberá, en un plazo máximo de 60 días después de esa fecha, ser traspasada a la cuenta de créditos en liquidación, independientemente de los trámites previstos en la Resolución 1748, del 30 de agosto de 1989, prohibiéndose su renovación en tanto persistan los excesos.*
- Art. 2º *Revocado en virtud de la resolución N° 1908, del CMN, del 26 de febrero de 1992.*
- Art. 3º *El límite fijado en el ítem III de la Resolución N° 1559, del 22 de diciembre de 1988, no se aplica a los títulos públicos federales.*

- Art. 4º El Banco Central del Brasil exigirá el cumplimiento inmediato de los límites a los que se refieren las resoluciones N^{os}. 1556, 1558 y 1559, todas del 22 de diciembre de 1988, en los siguientes casos: i) Transferencia de control; ii) modificación del objeto social; iii) suspensión de una liquidación extrajudicial.
- Art. 5º Teniendo en cuenta la prohibición, en los términos del artículo 34 de la ley N^o 4595, del 31 de diciembre de 1964, de la contratación por parte de las instituciones financieras de empréstitos y adelantos con sus accionistas, los bancos estatales se ceñirán a las siguientes disposiciones:
1. Las operaciones eventualmente contratadas deberán ser liquidadas al vencimiento o el 31 de diciembre de 1994, lo que ocurra primero.
 2. Queda prohibida la renovación, sin previa autorización del Banco Central del Brasil, caso por caso, de las operaciones.
 3. A esas operaciones se les aplicarán los criterios de clasificación de créditos constantes estipuladas en los ítem III y IV del artículo 1º de esta resolución.
- Art. 6º Las instituciones financieras y restantes instituciones autorizadas para funcionar por el Banco Central del Brasil tienen prohibida la adquisición de bonos sin garantía específica (debentures) o de otros valores inmobiliarios, con excepción de acciones, en los términos estipulados en la legislación vigente, que hayan sido emitidos por las empresas relacionadas.
1. La prohibición a la que se refiere este artículo no es aplicable a los bonos sin garantía específica (debentures) emitidos por sociedades de arrendamiento mercantil.
 2. Para efectos de lo dispuesto en este artículo, se considera relacionada la empresa:
 - i) En que la institución participe directa o indirectamente con el 10% o más del capital;
 - ii) En que los administradores de la institución y sus parientes hasta el 2º grado participen en conjunto o aisladamente, directa o indirectamente, con 10% o más del capital;
 - iii) En que los accionistas de la institución, con 10% o más del capital, participen con 10% o más del capital, directa o indirectamente;
 - iv) Que participe directa o indirectamente con 10% o más del capital de la institución;

v) Cuyos administradores y respectivos parientes hasta el 2º grado participen, directa o indirectamente, en conjunto o aisladamente, con 10% o más del capital de la institución;

vi) Cuyos accionistas, con 10% o más del capital, participen directa o indirectamente con 10% o más del capital social;

vii) que posean administrador común a la institución;

Art. 7º *El incumplimiento de las normas contempladas en esta Resolución será considerado falta grave, debiendo las instituciones y sus administradores someterse a las penalidades previstas en la legislación en vigencia, en especial a las estipuladas en el artículo 44 de la ley N° 4595, del 31 de diciembre de 1964.*

2. Calce entre activos y pasivos

No existe ninguna reglamentación en lo concerniente al calce entre pasivos y activos, sea en lo tocante a plazos o a monedas, con el propósito de limitar el riesgo cambiario y de la tasa de interés. El artículo 10º del reglamento anexo a la Resolución 1524 del CMN, del 21 de septiembre de 1988, señala al respecto:

Art. 10º *No habrá vinculación entre las fuentes de recursos captados y las colocaciones de los mismos, salvo los casos estipulados en la legislación y reglamentación específicas.*

Los casos a los que alude el mencionado Artículo 10º se refiere probablemente al refinanciamiento interno de fondos públicos para empréstitos destinados a determinados sectores de la economía.

3. Clasificación del riesgo de los créditos otorgados y aprovisionamiento de reservas

En cada balance parcial mensual o en el balance semestral, la provisión para créditos de liquidación dudosa no podrá ser inferior a la suma que resulte de la aplicación de los porcentajes a los que se alude más adelante, sobre el valor de los créditos actualizados, sin perjuicio de las responsabilidades de los administradores de los bancos por la constitución de provisiones en montos suficientes para encarar eventuales pérdidas por la realización de los créditos. Los porcentajes son:

- 20% sobre las operaciones amparadas por garantías que a juicio de los bancos sean consideradas suficientes para la cobertura del saldo deudor actualizado, registrado en cuentas en mora (garantías reales).
- 50% sobre las operaciones amparadas por garantías que, a juicio de las instituciones o a criterio del BACEN, sean consideradas insuficientes para cubrir el saldo deudor actualizado, registradas en la cuenta "créditos en mora" (véase el ítem III, h, para la definición de créditos en mora).
- 100% de los créditos inscritos en las cuentas de créditos en liquidación. (Véase el art. 1º de la Resolución 1748, para la definición de créditos en liquidación).

Resolución 1748 del CMN, del 30 de agosto de 1990:

- Art. 1º *Determinar que los bancos múltiples, bancos comerciales, bancos de desarrollo, bancos de inversión, sociedades de crédito, financiamiento e inversión, sociedades de arrendamiento mercantil, sociedades de corretajes y sociedades distribuidoras de títulos y valores inmobiliarios, sociedades de crédito inmobiliario, cajas de ahorro, asociaciones de ahorro y préstamo y cooperativas de créditos transferirán a las cuentas de crédito en liquidación, los siguientes créditos considerados de difícil liquidación:*
- i) Anticipos a depositantes, una vez transcurridos 60 días desde al fecha de su materialización.*
 - ii) Anticipos sobre contratos de cambio, una vez transcurridos 20 días desde el plazo previsto para la entrega de documentos o al cabo de 30 días del plazo previsto para la liquidación del contrato de cambio respectivo;*
 - iii) Saldos de operaciones de cambio de importación, liquidadas con cargo a las cuentas "deudores diversos de un país" o "deudores por créditos liquidados en el exterior", en la forma estipulada en la reglamentación en vigencia, en caso de que el pago no se materialice a los 90 días contados desde el respectivo registro.*
 - iv) Títulos de empresas importadoras que a la fecha pactada para la liquidación de la operación cambiaria carezcan de los fondos suficientes para el cargo en cuenta corriente, en el evento que no haya utilizado la sistemática a la que se aludió en el ítem precedente.*
 - v) Saldos deudores de cuentas corrientes de clientes, resultantes de ne-*

- gociación e intermediación de títulos y valores mobiliarios no liquidados en el plazo de 30 días de ocurrencia, sin garantías;*
- vi) Financiamiento de valores mobiliarios no liquidados en el plazo de 30 días del vencimiento, cuyas garantías sean consideradas insuficientes, a juicio de las instituciones, para la cobertura del saldo deudor actualizado;*
- vii) Títulos de empresas sometidas al régimen de cesación de pagos o en liquidación extrajudicial, con o sin garantías;*
- viii) Otros créditos, los cuales han de ceñirse a las siguientes condiciones:*
- a) vencidos por más de 60 días, sin garantías;*
- b) vencidos por más de 180 días, con garantías que las instituciones o el criterio del Banco Central consideren insuficientes para la cobertura del saldo deudor actualizado;*
- c) vencidos por más de 360 días, con garantías que, a juicio de las instituciones, sean consideradas suficientes para la cobertura del saldo deudor actualizado;*
- d) en favor de los cuales se haya materializado un medida judicial, como protestos u otros semejantes, con excepción de las operaciones parcial o totalmente amparadas por garantías, las cuales se ciñen a lo estipulado en las letras b) y c) anteriores;*
- ix) Otros créditos de difícil liquidación que puedan ser efectivamente comprobados por las instituciones ante el Banco Central del Brasil o al criterio de éste.*

4. Apertura de información al público

Los bancos comerciales están obligados, en virtud de la ley 4728, del 14 de julio de 1985, sobre el mercado de capitales, a publicar balances parciales y finales y diversos otros informes contables, acompañados de notas explicativas del informe del Directorio, del parecer de los auditores independientes y del Consejo Fiscal. Este conjunto de antecedentes debe ser ampliamente divulgado al público. La periodicidad se encuentra definida por la Comisión de Valores Inmobiliarios (CVM), establecida al amparo de la ley 6.385/76, y por el BACEN (Resolución N° 1038 del CMN, del 15 de agosto de 1985).

En principio, los documentos que deben divulgarse al público han de contener todos los datos y sucesos acontecidos durante el lapso y mostrar la verdadera posición económica del banco, de forma que sea posible a los investigadores en general y a los accionistas evaluar la situación imperante en materia de negocios y las perspectivas de la institución. El banco está obligado, además, a informar de todas las decisiones tomadas por las asambleas generales u ordinarias o extraordinarias y de cualquier hecho importante que pueda afectar el precio actual o futuro de sus acciones en el mercado.

El alcance del principio de la transparencia (*disclosure*) en Brasil es bastante discutible, porque la entrega de información se refiere más a los actuales o futuros accionistas, que a quienes colocan ahorros en instrumentos de renta fija. Cabe hacer notar que la legislación brasileña se vio fuertemente influida por la *Securities Act* de 1933 y *Securities Exchange Act* de 1934, de los Estados Unidos en lo tocante a las demandas de transparencia. Al momento de promulgarse las leyes de 1933 y 1934 el mercado de capitales estadounidense se encontraba bastante desarrollado. Existía por entonces una tradición de mercado de capitales con inversionistas acostumbrados a las opciones de inversión que este mercado podía ofrecer. En el caso brasileño la situación era distinta, ya que el mercado era mucho menos desarrollado y el número de inversionistas resultaba exiguo.

El principio de la transparencia se funda en el supuesto de que la información constituye la mejor forma de proteger a los inversionistas. Se presume que una vez en posesión de los antecedentes, el inversionista, actuando racionalmente, podrá comparar las distintas posibilidades de inversión, con base a la información, escogiendo la que le parezca más atractiva. Este supuesto, sin embargo, es correcto sólo en el caso de que los inversionistas logren efectivo acceso a la información y a la capacidad de utilizarla de manera conveniente. Sin embargo, el principio de la transparencia no se materializa con la mera entrega de información. Se parte del supuesto de que determinado mercado será más eficiente en la medida en que los precios de los bienes transados reflejen toda la información disponible en un momento dado. Es importante, asimismo, que todos los potenciales investigadores tengan acceso simultáneo a la nueva información.

En Brasil el número de inversionistas individuales en acciones realmente activos en la búsqueda y utilización de la información relevante es

bastante escaso. Los antecedentes son utilizados más bien por las propias entidades financieras y por los inversionistas institucionales. De otro lado, los bancos no están legalmente obligados a divulgar sus tasas de captación y colocación de recursos. Es obligatoria, en cambio, la divulgación de los valores concernientes a las comisiones que cobran los bancos (Resolución N° 1568 del CMN, del 16 de enero de 1989, y Circular N° 2019, del BACEN, del 15 de agosto de 1991).

5. Límites de capitalización

Las instituciones que ya estaban en funcionamiento y se transformaron en bancos múltiples, con excepción de dos entidades de gran tamaño, obtuvieron una reducción del 30% en las exigencias respecto del mínimo de capital de patrimonio líquido. El capital realizado y patrimonio líquido mínimos exigidos para un banco múltiple, expresados aquí en dólares (convertidos al tipo de cambio comercial), corresponden aproximadamente a la suma de las siguientes cantidades:

i) cartera comercial	US\$ 4,30 millones
ii) cartera de inversión	US\$ 4,30 millones
iii) cartera de crédito inmobiliario	US\$ 2,15 millones
iv) cartera de crédito, financiamiento e inversión	US\$ 1,25 millones
v) cartera de desarrollo	US\$ 0,72 millones

Cuando una cartera comercial se ha originado en un banco comercial con control extranjero, el capital y patrimonio líquido mínimos debe corresponder a US\$ 8,6 millones.

La red de agencias del banco múltiple involucra un aumento adicional de capital en función de la categoría de aquéllas, de acuerdo a la reglamentación de los bancos comerciales, con los siguientes incrementos por cartera que se maneje: i) cartera comercial, 30%; ii) cartera de inversiones, 30%; iii) cartera por crédito inmobiliario, 30%; iv) cartera de crédito financiamiento e inversión, 10%; v) cartera de desarrollo, 5%.

El incremento contemplado en la reglamentación de los bancos comerciales varía en función del tamaño de la ciudad donde se instalará la agencia de la región del país; de si la agencia va a llevar a cabo operaciones cambiarias, o si la misma se halla en el exterior (Resolución N° 5123

del CMN, 21 de septiembre de 1988). Los bancos de tamaño pequeño y mediano en funcionamiento se benefician con la disminución de 30 y 50% respectivamente, en los incrementos a los que se ha hecho mención recién, salvo aquellos que ya utilizaron la reducción del 50% por el hecho de tener su sede en las regiones Norte, Nordeste y Centro Oeste del país. Las instituciones financieras tendrán plazo hasta 1993, esto es cinco años a partir de las Resoluciones N° 1523 (banco comercial) y 1524 (banco múltiple) para adecuar a los niveles previstos el capital realizado y el patrimonio líquido.

La ley N° 4131, de septiembre de 1962, dispone que, con excepción de interés nacional y de los acuerdos internacionales, la participación extranjera en el capital de las instituciones financieras deberá observar los preceptos que se mencionan en seguida:

- Los bancos extranjeros autorizados a operar en Brasil estarán sujetos a las mismas prohibiciones o restricciones que la legislación en vigencia en las plazas en que tuvieran sedes sus matrices imponen a los bancos brasileños que deseen establecerse en ellas;
- A los bancos extranjeros cuyas matrices tengan sede en plazas en que la legislación imponga restricciones al funcionamiento de bancos brasileños les queda prohibido adquirir más del 30% de las acciones, con derecho a voto, de bancos nacionales.

6. Reservas bancarias

En enero de 1980 fue abierta en el BACEN, mediante la circular N° 492, la cuenta "reservas bancarias". Por ella pasa el flujo financiero de los bancos comerciales, resultante de las operaciones efectuadas con el BACEN y también la materializadas entre los mismos bancos.

Destacan entre ellas las operaciones de mercado abierto de títulos públicos (sistema especial de liquidación y custodia, SELIC), el mercado de títulos privados (central de custodia y liquidez financiera de títulos, CETIP), el redescuento, el resultado de la compensación de cheques, el suministro y la recaudación del papel moneda, el resultado del mercado cambiario comercial y financiero, las operaciones de oro y los recursos de Tesorería (recaudación de tributos federales).

Funcionamiento del redescuento

El redescuento o empréstito de liquidez fue un recurso bastante utilizado por los bancos hasta mediados de 1985, cuando el costo de la operación subió tanto que éstos optaron por desarrollar mecanismos de autorregulación de la liquidez: los depósitos interfinancieros. Hasta aquel entonces las tasas de intereses cobradas en el redescuento eran fijas, vale decir no seguían la trayectoria de las vigentes en el mercado, lo que iba en detrimento de la función de prestamista de última instancia que le cabe al BACEN.

Con la indización de la tasa de un día para otro (*overnight*) en el mercado de títulos públicos que aumentaba a tasa de interés real, los bancos pasaron a buscar inicialmente una solución de mercado para sanear sus problemas de liquidez; sólo después de agotada esta posibilidad, echaron mano al redescuento. De esta forma, los bancos optan entre el mercado interfinanciero o el redescuento, teniendo en cuenta que los costos del segundo son por lo general más altos.

En la actualidad la reglamentación del redescuento se encuentra consolidada en la Resolución N° 1786 del CMN, del 1° de febrero de 1991. Presenta las siguientes características principales:

- a) Semestralmente se lleva a cabo un contrato de apertura de crédito rotativo con cada banco por el valor del 15% del promedio de los saldos actualizados de las cuentas de depósitos a la vista, depósitos a plazo, obligaciones por operaciones comprometidas, recursos de aceptaciones cambiarias, letras inmobiliarias e hipotecarias y bonos sin garantía específica (*debentures*). Tales contratos son celebrados en enero y julio, sobre la base de los 12 balances de los períodos noviembre-octubre y marzo-abril.
- b) El banco que exceda del 90% del patrimonio líquido en recursos colocados en el activo permanente (límite de inmovilización) ve rebajado su límite en 40%;
- c) Los costos son calculados en términos de la tasa media de un día para otro ("overnight") de todas las operaciones con títulos públicos en la fecha del retiro, aumentada al 21% al año para retiros hasta el límite del contrato, al 23% al año para retiros por encima del límite; y hasta más de una vez de su valor y de 25% al año para

- aquellos que excedieron dos veces el límite contractual;
- d) La operación de redescuento es llevada a cabo por el banco por medio de una contrapropuesta acompañada de nota-promesa a favor del BACEN. Por eso, el mecanismo de redescuento en el Brasil cobra más el carácter de un empréstito de liquidez;
 - e) Las garantías utilizadas son los fondos de las reservas obligatorias (encaje) en moneda y los fondos de garantía de los derechos acreditivos de operaciones activas, pudiendo el BACEN, cuando lo estime necesario, exigir como refuerzo de garantía la caución de bienes, aval, fianza y otros;
 - f) Las operaciones de empréstito de liquidez son efectuadas por apenas un día hábil;
 - g) Los bancos con patrimonio líquido negativo no tienen acceso al empréstito de liquidez;

Límites mínimos de reservas bancarias

A partir de 1990, el encaje obligatorio en Brasil pasó incidir sobre los recursos a la vista de los bancos. Este concepto involucra, aparte de los depósitos a la vista, recursos tales como cheques administrativos, recursos de garantías materializadas, cobranzas y recaudación de tributos y semejantes y fondos en tránsito de terceros. No están sujetos a encaje obligatorio, en el caso de los bancos públicos federales y estatales, los depósitos a disposición de los Tribunales, de los respectivos gobiernos (inclusive los de las empresas públicas y de los municipios), de entidades autónomas y de empresas de capital mixto en las que el gobierno sea accionista mayoritario.

Los porcentajes de encaje son los siguientes:

- Depósitos captados en áreas que gozan de tratamiento privilegiado (regiones del Norte, Nordeste y Centro Oeste del Brasil); -21,3 para los bancos pequeños; 28,6% para los bancos medianos y 38,4% para los bancos grandes.
- Depósitos captados en áreas que no gozan de incentivos (regiones Sur, Sudeste y la capital, Brasilia); 26,7% para los bancos pequeños; 35,8% para bancos medianos y 48% y bancos grandes.

Cabe señalar que los bancos son clasificados en pequeños, medianos

y grandes, de acuerdo con el monto de sus operaciones crediticias.

El encaje obligatorio es el saldo de la cuenta "reserva bancarias". En virtud de la circular No. 1970, el saldo mínimo diario fue el 13 de junio de 1991 fijado en el 80% de la exigibilidad. La media de los saldos diarios durante un ejercicio debe ser cuando menos igual al valor del encaje, pudiendo quedarse corto en un máximo de dos por ciento, con tal que esa brecha sea compensada por un exceso de similar magnitud en el período seguido.

Los bancos son divididos en dos segmentos, denominados grupo A y grupo B. El cálculo del encaje correspondiente al grupo A se inicia en un jueves y termina el miércoles de la semana siguiente. El movimiento o ajuste de las reservas comienza el martes inmediatamente posterior al cierre del cálculo y termina el lunes de la semana subsiguiente.

El cálculo del grupo B se inicia un lunes y termina el viernes de la misma semana y el período de ajuste comienza el jueves inmediatamente posterior al cierre del período de cálculo y finaliza el miércoles de la semana subsiguiente.

En el evento de que un banco no cumpla el saldo mínimo diario o la media mínima exigida, debe pagar una multa, calculada sobre el valor del retiro indebido, y corregido de acuerdo con una tasa media de las tasas de interés de un día para el otro ("overnight") en el período, con un recargo del 30% al año. Si el banco exhibe un saldo de reservas bancarias negativo, el recargo asciende al 45% al año.

En lo concerniente a la eficiencia del actual sistema, consideramos que el control monetario podría ser administrado mejor si el sistema de reservas bancarias fuese simultáneo y no desfasado. Esto evitaría la pérdida de efectividad de los instrumentos de la política monetaria.

7. Fiscalización del BACEN en la práctica

Desde junio de 1992 el BACEN tiene un proyecto en fase experimental que apunta a instaurar un patrón de seguimiento de los datos contables que entregan los bancos a fin de ejercer una supervisión a distancia.

En el caso de que el desempeño de los indicadores que se mencionan más adelante no resulte satisfactorio, el banco es clasificado con el rótulo de "en observación", es decir queda sometido a un seguimiento más

detallado por parte del ente fiscalizador. La actuación directa de los auditores del Banco Central o la ocurrencia de hechos extraordinarios (por ejemplo, reservas bancarias negativas) pueden llevar también a que un banco quede "bajo observación".

Indicadores más utilizados:

- i) Patrimonio líquido (PL) negativo.
- ii) PL ajustado negativo = PL más cuentas de resultado superavitarias menos cuentas de resultado deficitarias.
- iii) PL declinante en los últimos 6 meses, indizado de acuerdo con la UFIR⁷.
- iv) Resultado negativo (perjuicio).
- v) Capital de giro negativo = activo permanente (AP > PL).
- vi) Capital de giro < 10% PL o AP > 90% PL.
- vii) Créditos en mora⁸ > 10% PL.

8. Sanciones en el caso de violaciones de normas

Ante la infracción de la normativa legal o reglamentaria disciplinadora de la actividad fiscalizada por el BACEN, la persona física o jurídica involucrada queda sujeta, en el ámbito administrativo, a las siguientes penalidades, sin perjuicio de otras sanciones establecidas en la legislación vigente:

- i) Advertencia; formal.
- ii) Multa pecunaria.
- iii) Suspensión del ejercicio de los cargos.
- iv) Inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de cargos de dirección en la administración o gerencia de entidades financieras o de instituciones integrantes del sistema de distribución del mercado de capitales.

⁷ Unidad Final de Referencia.

⁸ La Resolución N° 1748 del CMN, en sus artículos 5° y 7°, los define como atrasos de más de 60 días, asentados en su totalidad en la cuenta de créditos en mora. Financiamientos habitacionales y transferencias de agencias de desarrollo (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social), fondo de garantía por tiempo servicio, con un plazo superior a 36 meses, sólo las partes vencidas.

- v) Anulación del permiso de funcionamiento en forma global o parcial (Resolución N° 1605).

Al tomar conocimiento de la irregularidad "que se suscite en el área sujeta a fiscalización de otro órgano de la administración pública o que por cualquier forma ocasione daño al patrimonio, bienes o derechos de entidades distintas, el BACEN realizará las comunicaciones pertinentes para la adopción de las providencias que eventualmente sean necesarias.

Verificada la existencia de un indicio de práctica de ilicitud penal definida en la ley como de acción pública, el BACEN, independientemente de la acción administrativa que corresponda, oficiará al Ministerio Público para los fines de derecho, anexando pruebas de la acción delictual." (Resolución 1605).

III. CASOS RECIENTES DE INSOLVENCIA DE BANCOS COMERCIALES

Los cuadros 4 y 5 y el gráfico 1 dan cuenta de casos de intervención por parte del BACEN a partir de 1986. Como queda en evidencia con la información estadística, la gran mayoría de las intervenciones la han protagonizado bancos estatales o cajas económicas estatales. Este antecedente nos remite al gran problema del sector brasileño bancario en la actualidad, vale decir, uno de los principales obstáculos que cualquier política de estabilización debe enfrentar: las instituciones financieras oficiales.

Como se ha planteado en otros trabajos⁹, los bancos estatales en Brasil se transformaron, a partir de las elecciones de 1982, en cajas de los respectivos gobiernos estatales cuando éstos realizaron ingentes desembolsos para revertir el avance de las fuerzas opositoras. La excesiva benevolencia del gobierno en la fiscalización de estas instituciones, ya demostrada en las diversas excepciones que las propias normas vigentes para el resto del sistema bancario hacen respecto de la instituciones oficiales, fue responsable del agravamiento del problema. En lo fundamental, el BACEN siempre acudía en auxilio de las instituciones oficiales estatales. Estas, confiando en ese apoyo a futuro, funcionaban como verdaderos

⁹ Véase Andrade.

subdepartamentos emisores del BACEN, comprando cantidades desorbitadas de la deuda de los respectivos estados, cantidades que no podrían ser colocadas voluntariamente en el mercado.

Elocuente resulta un caso acaecido hace poco. Se trata de una reunión del CMN del 30 de septiembre de 1992. Reproducimos enseguida la parte de una información periodística sobre el referido encuentro, concerniente a los bancos estaduais.

"...Controversia ha suscitado el dictamen del BACEN que propugna cambios en las reglas de imputación de los títulos estaduais y municipales por parte de las instituciones financieras responsables de la administración del fondo de la deuda pública de aquellos gobiernos, es decir, los respectivos bancos estaduais. La Resolución No. 1088 es paradójica en lo tocante a dichos papeles: ella estipula, en relación con los títulos estaduais y municipales, que los bancos oficiales pueden imputar en cartera todo el valor de los papeles que circulan en el mercado, pero limita a determinado techo del patrimonio líquido (PL) de la institución, el valor de los títulos privados que pueden ser financiados en el mercado.

La propuesta del BACEN, que fija para los títulos estaduais los mismos límites que ya regían para los restantes títulos y que es una forma de controlar la emisión de los papeles de los gobiernos estaduais y municipales, fue aprobado en principio, pero una cuestión planteada por el consejero Paulo Cunha, del grupo Ultra, acabó estableciendo un plazo de 48 horas para que el voto sea mejor analizado y ratificado. Cunha planteó que no le competía a CMN, en vísperas de un cambio de gobierno, pronunciarse sobre un tema que involucra títulos estaduais. (La solicitud para declarar la suspensión de su cargo del entonces presidente Fernando Collor de Melo fue votada por la Cámara el 29 de septiembre de 1992, debiendo el vicepresidente Itamar Franco asumir el poder el 2 de octubre de 1992). El presidente de la Federación Brasileña de Asociados de Bancos (FEBRABAN), Alcides Tapia, contraargumentó que la cuestión es puramente técnica. Se constituyó una comisión con ellos dos más el presidente de la CONTEC para evaluar mejor la decisión..." (*Gaceta Mercantil*, 1 de octubre de 1992, pp. 17).

Esta referencia ilustra con elocuencia la falta de autonomía de los órganos encargados de impartir normas y fiscalizar el cumplimiento de las mismas frente a la ingerencia política, la cual torna ineficaz cualquier con-

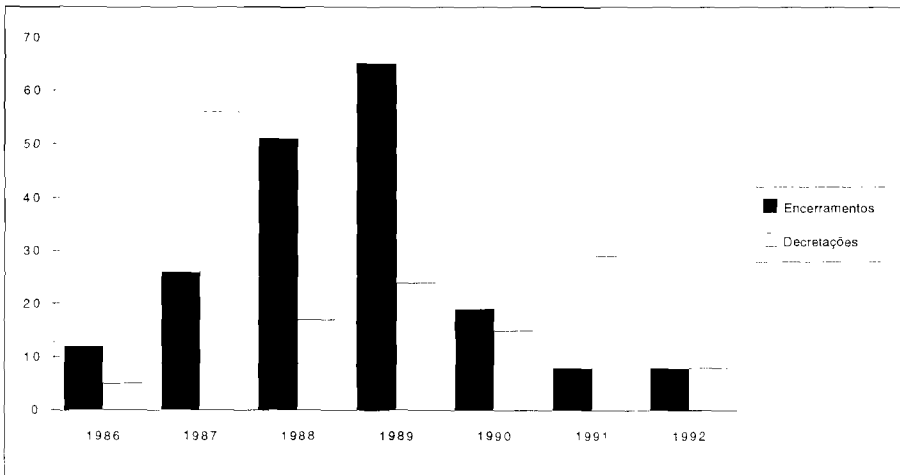
junto de normas, por muy buenas que éstas sean. Volveremos sobre este punto en las conclusiones, cuando abordemos la necesidad de un Banco Central dotado de mayor autonomía frente el Poder Ejecutivo.

Cuadro 4
NUMERO DE INTERVENCIONES DEL BACEN EN BANCOS COMERCIALES
 (Entre el 01/01/86 y el 01/10/92)

Año	Bancos Comerciales	
	Disposiciones	Clausuras
1986	-	-
1987	9	-
1988	2	2
1989	3	7
1990	5	3
1991	4	-
1992	-	2
Total	23	14

Fuente: BACEN

Gráfico 1
**EVOLUCION ANUAL DE LOS REGIMENES ESPECIALES EN EL SISTEMA
 FINANCIERO NACIONAL DURANTE EL PERIODO 31/12/85 AL 30/09/92**



Cuadro 5
EVOLUCION DE LAS INTERVENCIONES DEL BACEN EN EL SISTEMA BANCARIO COMERCIAL BRASILEIRO
 (Entre el 01/01/86 y el 01/10/92)

Banco	Tipo de institución	Régimen de intervención	Disposición	Clausura
Agrobanco	Banco Comercial Privado Nacional	Liquidado y clausurado	29.07.88	22.02.90
Columbia	Banco Multiple Privado Nacional	Liquidado	13.11.90	
Creireal	Banco Multiple Público Estadual	Clausura particular	15.05.87	17.03.89
Estado da Bahia	Banco Comercial Público Estadual	Clausura particular	18.05.87	17.03.89
Estado de Alagoas	Banco Comercial Público Estadual	Clausura particular	16.11.88	05.09.89
Estado de Alagoas	Banco Comercial Público Estadual	Particular	05.09.89	
Estado de Pernambuco	Banco Comercial Público Estadual	Clausura particular	27.09.91	17.03.92
Estado do Acra	Banco Comercial Público Estadual	Particular	07.06.89	
Estado do Piaui	Banco Comercial Público Estadual	Liquidado (a)	07.06.89	20.09.90
Estado do Piaui	Banco Comercial Público Estadual	Liquidado	09.04.91	
Estado do Rio de Janeiro	Banco Comercial Público Estadual	Clausura particular	26.02.87	27.02.89
Estado do Rio Grande do Norte	Banco Comercial Público Estadual	Liquidado	20.09.90	
Estado de Santa Catarina	Banco Comercial Público Estadual	Clausura particular	26.02.87	27.02.89
Estado do Ceara	Banco Comercial Público Estadual	Clausura particular	26.02.87	30.12.88
Estado do Maranhao	Banco Comercial Público Estadual	Clausura particular	26.02.87	22.09.88
Estado do Mato Grosso	Banco Comercial Público Estadual	Clausura particular	26.02.87	27.02.89
Estado do Paraiba	Banco Comercial Público Estadual	Liquidado	20.09.90	
Estado do Para	Banco Comercial Público Estadual	Clausura particular	29.05.87	29.05.89
Grande Rio	Banco Multiple Privado Nacional	Liquidado	21.01.91	
Sibisa	Banco Multiple Privado Nacional	Quiebra	14.09.90	27.03.92
Caixego	Caja de Ahorro Estadual	Liquidación	20.09.90	
Minas Caixa	Caja de Ahorro Estadual	Clausura particular	15.05.87	15.05.90
Minas Caixa	Caja de Ahorro Estadual	Liquidación	15.03.91	

Notas: (a) Liquidado, sujeto a decisión judicial.

La clausura particular es exclusivamente para los bancos públicos estatales.

Fuente: BACEN

IV. EL SEGURO DE DEPOSITOS: REALIDADES Y PROPUESTAS EN DISCUSION

No hay en el Brasil un seguro de depósito específico para los bancos comerciales. Existe un seguro de depósito, por un monto máximo de alrededor de 10 mil dólares, para los saldos de las libretas de ahorro y las letras inmobiliarias.

No obstante la inexistencia de una obligación legal, lo habitual en las liquidaciones e intervenciones promovidas por el BACEN ha sido que este organismo garantice todos los depósitos a la vista en los bancos comerciales, con el objeto de asegurar la estabilidad del sistema bancario. Cuando los recursos para el pago de las instituciones en liquidación o intervenidas no provenían del propio activo de las instituciones, el BACEN echaba mano a la cuenta de reserva monetaria. Los recursos de esa cuenta procedían del IOF¹⁰, pero ese tributo pasó, a contar de la promulgación de la nueva Constitución, en 1988, a las arcas del Tesoro Nacional. Dicha cuenta era utilizada también para adelantar a los depositantes de los bancos comerciales los recursos que habían colocado en sus depósitos a la vista hasta que el BACEN pudiese recobrar los recursos de los activos de las respectivas instituciones en liquidación o sometidas a intervención. En lo tocante a los depósitos a plazo, la política consiste en resarcir a los respectivos inversionistas con los recursos restantes después del pago de los depósitos a la vista. En la actualidad, con el agotamiento de los recursos de la cuenta de reserva monetaria, el BACEN ha pasado a efectuar anticipos con recursos propios, más estrictamente para gastos impostergables, tales como mantención de predios, agua, electricidad, planillas de salarios, etc.

La idea de establecer un seguro de depósito en Brasil, al estilo por ejemplo del existente en los Estados Unidos, es antigua y permanece vigente. La Constitución brasileña, promulgada en 1988, prevé el establecimiento de un seguro de depósito. Recordemos asimismo que el ítem IV de la Resolución 1524, que creó los bancos múltiples condiciona "...la facultad de que trata esta resolución al compromiso de participación de la institución resultante o de la nueva institución en el mecanismo garantizador de créditos que sea instaurado".

¹⁰ Impuesto sobre las obligaciones financieras.

La discusión sobre el establecimiento de un seguro de depósito en el Brasil es similar a la planteada, por ejemplo, en los Estados Unidos. Se pondera el beneficio de proporcionar estabilidad al sistema bancario, al evitarse el riesgo de corridas bancarias en caso de problemas con algunos bancos, contra el inconveniente de incentivar un comportamiento excesivamente riesgoso de los bancos en sus colocaciones. Este último factor constituye el conocido problema de "moral hazard", responsable en buena medida, por ejemplo, del colapso de las asociaciones de ahorro y préstamos ("savings and loans") en los Estados Unidos.

En el Brasil el principal obstáculo para la instauración de un seguro de depósito son los bancos oficiales (BB, cajas de ahorro, bancos estaduais y otros). Tales instituciones consideran que no deben contribuir a un fondo de seguro de depósito, puesto que, en su carácter de instituciones gubernamentales, ya tendrían sus depósitos garantizados por el Estado. Los bancos privados, a su turno, no quieren tener que afrontar la carga de contribuir a un fondo de este tipo, en circunstancias de que sus competidores estatales no tendrían que incurrir en dicho costo. Así, el seguro de depósitos en Brasil no pasa todavía de ser un proyecto cuya materialización resulta incierta, observándose la tendencia a que sea facultativo, con una divulgación amplia del listado de bancos participantes.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO EN BRASIL EN LO TOCANTE A LOS BANCOS COMERCIALES

El capítulo IV del título VII de la Constitución Brasileña, promulgada en 1988, bajo el título "Del Orden Económico y Financiero", aborda la temática del sistema financiero nacional. El único artículo del referido capítulo de la Constitución, art. 192, hace mención a un serie de tópicos que deberían ser definidos en una ley complementaria.

El capítulo IV reduce las barreras a la entrada de capitales al mercado al abolir la carta-patente. Hace revivir asimismo la antigua "ley de la usura" al establecer un tope del 12% al año para la tasa de interés real en la economía. el efecto de esta norma constitucional ha sido hasta ahora nulo, pues los Tribunales consideraron necesaria la reglamentación del

mismo para su efectiva puesta en vigencia.

En lo concerniente a los bancos comerciales, las principales cuestiones que se precisa reglamentar son: la organización y las atribuciones del Banco Central y el tratamiento no discriminatorio que ha de dispensarse tanto a los bancos privados como a los oficiales. Según se ha señalado sucintamente en este trabajo, el talón de Aquiles del sistema bancario brasileño estriba en la actualidad en las instituciones financieras estatales y en la Caja Federal de Ahorros. Aunque el BACEN haya intentado más de una vez imponer a esas instituciones los principios de buena administración financiera y económica, interferencias políticas impiden que el instituto emisor lleve su cometido hasta el final.

Así, los bancos estatales constituyen un problema doblemente perverso. Al constituirse en fuente de emisión monetaria impiden el éxito de todo plan de estabilización. Al financiar de manera irresponsable a las tesorerías estatales, se comprometen de manera irremediable en tanto instituciones bancarias económica y financieramente viables.

Dos son las propuestas más importantes de reglamentación del art. 192 en discusión en el Congreso Nacional. Han sido ellas patrocinadas por los diputados José Serra y César Maia (este último perfeccionando la propuesta del diputado Francisco Dornelles). Tales propuestas divergen en lo tocante a la independencia del Banco Central.

En lo que dice relación con el debate sobre la independencia del instituto emisor los puntos de mayor trascendencia son dos. El primero consiste en diseñar un sistema de selección y destitución de directores y del presidente del BACEN que garantice al máximo posible que las decisiones adoptadas no sean contaminadas por intereses de grupos políticos, que es lo que ocurre en la actualidad con los bancos estatales.

En un reciente artículo sobre el tema de la independencia del Banco Central, el presidente de ese organismo, Francisco Gros, señala:

"Creo que ha llegado el momento de dar un paso más en el sentido de una mayor independencia institucional del Banco Central. A este respecto, la existencia de directivos con mandatos fijos, escalonados en el tiempo, y no coincidentes con los del Presidente de la República, sería del todo recomendable. También debiera procurarse el establecimiento de relaciones más transparentes con el Congreso Nacional, mediante la presentación periódica de informes".

Es necesario, igualmente, dejar muy en claro que el BACEN no puede servir como caja del Gobierno, sea federal, estadual o municipal. Su función principal consiste en controlar el dinero y supervisar el sistema financiero¹¹. Ambas funciones, de otro lado, parecen estar frecuentemente en pugna dentro de una misma institución. Este es el segundo punto que consideramos fundamental en el debate relativo a la autonomía del Banco Central. En una reciente editorial acerca de los conflictos entre las diversas funciones del Banco Central Inglés (The Bank of England) la revista *The Economist* (10 de octubre de 1992) comenta:

"El conflicto más agudo se plantea entre la supervisión de la banca y el manejo de la política monetaria. La experiencia del Banco de Inglaterra proporciona una muestra elocuente de los alcances de ese conflicto.

A primera vista, el argumento para que el Banco Central asuma la responsabilidad de la supervisión de la banca resulta convincente. En su carácter de prestamista la última instancia, el Banco Central es en definitiva responsable de la solidez del sistema bancario. Requiere conocer y controlar las instituciones que tienen acceso a sus cajas registradoras. Esto puede parecer particularmente válido respecto de la supervisión del Banco Central sobre el sistema de pagos, la invisible y esencial red interbancaria que transfiere dinero a través del país y del mundo.

Sin embargo, este argumento debe ser confrontado con un conflicto potencial de intereses si ambos roles están en la misma mano. Supóngase, por ejemplo, que un buen número de bancos están en posición débil. El supervisor de ellos tenderá a sentirse más feliz si las tasas de interés son mantenidas en bajo nivel, dado que constituye en el corto plazo un camino seguro de evitar a los deudores de los bancos las molestias de incurrir en quiebras en tropel. Los políticos estarían de acuerdo, no sólo por esta razón. El político que públicamente aboga por tasas de interés más elevadas constituye un espectáculo tan raro como un ángel en el infierno. Sin duda alguien argumentará que cuando un buen número de bancos está en dificultades la disminución de las tasas de interés no envuelve ningún riesgo inflacionario severo, toda vez que los bancos no incurrirán de modo alguno en una política crediticia exuberante. Sin embargo, una política monetaria objetiva puede muy bien requerir tasas más elevadas. Si este debate

¹¹ Para un extenso análisis de este tema, véase Días y otros (1992).

crucial se plantea dentro de una misma institución, lejos de las luces de una saludable publicidad, la causa de la estabilidad de precios resultará perdedora. Después de todo, los bancos pueden quebrar hoy, en tanto que los precios no subirán hasta mañana. Démosles el dinero y pronto.

La forma más segura de que las operaciones del Banco Central queden a salvo de este sesgo inflacionario consiste en encargar el trabajo de supervisión a un ente distinto. Eso es lo que ha sucedido en Alemania. Los resultados hablan por sí mismos: décadas de tasas medias muy bajas de inflación e inclusión en el privilegiado grupo de bancos en el mundo a los cuales Moody otorga una clasificación crediticia de triple A.

En el mismo artículo, el presidente del BACEN expresa la necesidad de que dicho organismo pase a velar únicamente por la política monetaria. Escribe:

"...Se trata de un aspecto que tendrá necesariamente que ser encarado en el debate sobre la autonomía del Banco Central y el ámbito de su competencia. Los bancos centrales autónomos se preocupan básicamente de la moneda y del crédito, para lo que reciben un mandato preciso y acotado por parte de la sociedad.

No velan por el crédito rural, el crédito inmobiliario, los mercados de productos básicos ("commodities"), la deuda externa y mucho menos por los consorcios. Es evidente que no cabe imaginarse al Banco Central llevando a cabo una política de crédito rural o habitacional con independencia de los restantes órganos del gobierno a cargo de la conducción de la política económica del país.

El problema que se plantea es que la creciente desarticulación del sector público brasileño dejó pocos órganos en condiciones de funcionar con un mínimo de eficacia. El Banco Central es sin duda uno de ellos. No es fácil entonces imaginar a quién deben transferirse esas responsabilidades. Lo que se verifica es, a despecho de lo que resultaría deseable, una demanda permanente para que el Banco Central asuma nuevas responsabilidades en áreas que poco o nada tienen que ver con sus funciones tradicionales..."

Agréguese a las razones ya mencionadas el hecho de que el principal problema del sistema bancario brasileño se sitúa en los bancos públi-

cos estatales. Algunos expertos estiman en alrededor de dos billones de dólares el pasivo a descubierto de aquellas instituciones. Recientemente, la Caja Económica Federal (CEF), otra institución oficial, fue objeto de críticas por parte de los periódicos por ser responsable en el mes de septiembre de 1992 de más de un cuarto de la expansión monetaria de ese mes. La CEF se hizo presente en las operaciones de redescuento efectuadas por el BACEN ese mes, demandando unos 0,7 billones de dólares al instituto emisor (Journal do Brasil, 20 de octubre de 1992). Es imprescindible, en consecuencia, que la función regulatoria del BACEN, sobre todo respecto de las instituciones oficiales se ejerza con prescindencia de las interferencias políticas.

Sobre este tema, el presidente del organismo ha sido enfático (Journal do Brasil, 20 de octubre de 1992):

"Significa, también, instituciones financieras dependientes, tanto en el nivel federal como en el estadual. No dependientes del Banco Central, sino subordinadas al imperio de la ley, a los reglamentos del Consejo Monetario nacional, al respeto de la buena técnica bancaria y a la búsqueda de una administración eficiente y profesional. Y no como hoy día ocurre, en que frecuentemente las instituciones públicas se colocan por encima de la ley, entendiéndose que no se les debe aplicar a ellas, buscando siempre excepciones o cuando no son atendidas, transformando cuestiones que deberían ser meramente administrativas y gerenciales, tales como la apertura de nuevas agencias, la publicación de balances e incluso el cierre de instituciones quebradas, en grandes temas políticos que han de ser planteados al Presidente de la República y decididos por éste".

Las razones a las que se acaba de hacer mención parecen sugerir la necesidad de un segundo Banco Central independiente, cuya misión específica consistiría en la regulación y supervisión del sistema financiero.

La institución de la autonomía del Banco Central es asimismo condición necesaria para el establecimiento de un mecanismo de seguro de depósito y de crédito. Como ya se ha visto, el principal obstáculo para la instauración de crédito en el país estriba en que las instituciones oficiales consideran que tienen sus depósitos ya garantizados por los respectivos gobiernos. Con el establecimiento de una real autonomía del BACEN res-

pecto de grupos políticos locales, esa percepción se iría a tierra, abriendo camino a la constitución de un seguro de depósito. Naturalmente, las regulaciones sobre los bancos tendrían que hacerse más rígidas para evitarse los problemas de "moral hazard" asociados al seguro de depósito.

BIBLIOGRAFIA

- Andrade, E. C. d. (1992). *Os bancos comerciais estaduais no Brasil: do final dos anos sessenta à crise dos anos oitenta*. Tesis para obtener el grado de Magister, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Bacha, E. L. (1992). Alguns princípios para a reforma do sistema financeiro nacional. *Revista de Economia Política*, 11 (1), 122-129.
- Backus, D. a. J. D. (1985). Inflation and Reputation. *American Economic Review*, 75, 530-538.
- Behrens, A. (1987). O papel dos bancos de investimento como instituições de crédito a longo prazo. *Revista Brasileira de Mercado de Capitais*, 4 (10, jan/abril).
- Bodin de Moraes, P. (1986). *Essays on stabilization policies*. Tesis de Doctorado, M.I.T.
- (1988a). *A condução da política monetária durante o plano cruzado* (200). Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- (1988b). *A inflação e o número de intermediários financeiros* (204). Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- (1990). *Foreign banks in the brasilian economy in the eighties* (241). Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Carneiro, D. D. (1986a). Long run adjustment, debt crisis and the changing role of stabilization policies in the brazilian recent experience. In R. T. a. L. Whitehead (Ed.), *Debt and adjustment in Latin America* London: Macmillan.
- (1986b). Passivo do governo e déficit público: a experiencia da economia brasileira no período 1970-84. In E. Lozardo (Ed.), *Deficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural* Rio de Janeiro: Paz e terra.
- Carneiro, D. D. a. A. F. N. (1984). Variáveis de crédito e endogeneidade dos agregados monetários: nota sobre a evidência empírica dos anos setenta. *Pesquisa e planejamento econômico*, 14 (1),

- Carneiro, D. D. a. I. G. (1991). Reforma monetária: pós e contras do mercado secundário. *Revista brasileira de economia*, 45 (especial), 205-222.
- Carneiro, D. D. a. P. B. d. M. (1988). La inflación y la evolución del sistema financiero brasileño. In C. M. a. R. Zahler (Ed.), *Deuda interna y estabilidad financiera* (pp. 135-155). Buenos Aires: Grupo Editor Latino Americano.
- Carneiro, D. D. a. R. L. F. W. (1989). *Managing Brasil's external debt: the contribution of debt reduction schemes*. The World Bank.
- (1992). *Public savings and private investment requirements for growth resumption in the brasilian economy*. Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Correa do Lago, L. A. (1983). *Controle quantitativo e seletivo do crédito: aspectos teóricos e a experiência recente do Brasil* (60). Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Dias, G., J. R. R. Afonso, L. C. R. Patury and P. P. Parente. (1992). *A lei complementar do sistema financeiro nacional: subsídios e sugestões para a sua elaboração*. Brasília.
- Dornbusch, R. (1988). *Mexico: stabilization, debt and growth*. MIT.
- (1990). *Policies to move from stabilization to growth*. Washington.
- Dreizzen, J. (1985). *O conceito de fragilidade financeira num contexto inflacionário*. BNDES.
- Fischer, S. (1990). Rules versus discretion in monetary policy. In B. M. F. a. F. H. Hahn (Ed.), *Handbook of monetary economics* Elsevier Science Publishers.
- Fischer, S. a. L. S. (1989). Should government learn to live with inflation? *American economic review*, 79, 382-387.
- Goldsmith, R. W. (1986). *Brasil 1850-1984: Desenvolvimento financeiro sob um século de inflação*. São Paulo.
- Kydland, F. E. a. E. C. P. (1977). Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. *Journal of political economy*, 85, 473-492.
- Manso, V. M. C. (1985). *Bancos estrangeiros e bancos nacionais: uma comparação de estruturas e desempenho, 1981-84*. Tesis para la obtención del grado de magister en Economía, Universidade de Brasília.
- Montoro, A. F. (1982). *O sistema financeiro brasileiro*. Rio de Janeiro.
- Najberg, S. (1989). *Privatização de recursos públicos: os empréstimos do sistema BNDES ao setor privado nacional com correção monetária parcial*. Tesis pa-

- ra la obtención del grado de magister, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Novaes Filho, W. (1988). *Inflação e preço de ação de bancos comerciais*. Tesis para la obtención del grado de magister, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Simonsen, M. H. (1969). Inflation and the money and capital markets in Brazil. In H. S. Ellis (Ed.), *The economy of Brazil* Berkeley: University of California Press.
- (1974). *Correção monetária: a experiência brasileira*.
- Sochaczewsky, A. C. L. P. (1980). *Financial and economic development in Brazil, 1952-1968*. The London School of Economics and Political Science, Tesis de doctorado.
- Ventura, G. S. (1990). *A inflação como mecanismo de financiamento do governo e de transferência para os bancos comerciais: o caso do Brasil nos anos oitenta*. Tesis de doctorado, Pontificia Universidade Católica.
- Vital, S. M. (1971). *Economia de escala em bancos comerciais brasileiros*. Tesis de doctorado, FGV, IBRE, EPGE.
- Werneck, R. L. F. (1988). *Ahorro y inversión en latinoamerica*. Ottawa, Canada.
- (1991). A crise financeira dos estados. *Carta econômica, Ano X/ Agosto*.
- (1992a). *Fiscal federalism and stabilization policy in Brazil*. Washington, DC: IDRC, Ottawa, Canada.
- (1992b). *Inflação, recursos externos e política monetária. Carta econômica, Ano XI/ Rio do Janeiro*.

**REGULACION Y SUPERVISION DE
LA BANCA EN EL SALVADOR**

Jorge A. Beloso P.

CONTENIDO

INTRODUCCION	115
I. MARCO JURIDICO	116
II. EVALUACION DEL SISTEMA VIGENTE	118
1. Régimen de garantía o de seguro sobre los depósitos	118
2. Mecanismos de regulación y supervisión	119
a) Diversificación cartera crediticia	119
b) Categorías de riesgo	120
c) Provisiones sobre riesgos de cartera	122
d) Situación patrimonial de los bancos	123
e) Capital inicial y capital mínimo de operación	125
f) Papel y atribuciones del organismo supervisor	126
3. Casos recientes de insolvencia	127
III. PROPOSICIONES PARA REFORMAR EL MARCO INSTITUCIONAL	129
IV. CONCLUSIONES	135
BIBLIOGRAFIA	136

INTRODUCCION

En los últimos años la sociedad salvadoreña ha estado sumida en una aguda crisis económica y social, reflejada en violencia generalizada, retroceso de los niveles de actividad, graves desequilibrios macroeconómicos, fuga de capitales y alto grado de dependencia externa.

Adicionalmente, la fuerte injerencia del Estado, que se traducía en extensos controles a la movilidad de los recursos y en la fijación, por parte de las autoridades monetarias, de precios claves, como la tasa de interés y el tipo de cambio, conspiraba contra la asignación eficiente de los recursos, deteriorándose así la formación de capital, con la erosión consiguiente del crecimiento y el empleo. De esta forma, en 1989 el producto interno bruto resultó casi 13 puntos porcentuales inferior al de 1979; y la significación de la inversión se redujo de 18% a principios de 1980 a 12% en 1988.

El desabastecimiento causado por el retroceso de la producción intensificó las presiones inflacionarias y coadyuvó al marcado deterioro de la calidad de vida de los salvadoreños, incrementando el porcentaje de la población que se debate en la extrema pobreza. Durante los años ochenta (período 1980-1989) el Índice de Precios al Consumidor subió a una tasa media anual de 19%, anotándose el máximo (32%) en 1986.

La caída en la producción erosionó la principal base de recaudación tributaria, dando origen a un persistente déficit en el sector fiscal, brecha que hubo de ser cubierta con crédito del Banco Central. En promedio el déficit representó durante el período el equivalente a 3,6% del producto interno bruto.

Tal desajuste provocó, a su turno, desequilibrios en la balanza comercial. Estos se agudizaron durante la década de los ochenta, debido principalmente a la reducción, de \$1 075 millones a \$582 millones, sufrida por las exportaciones, con lo que el superávit de \$114 millones anotado en 1980 se transformó en un déficit de \$680 millones en 1990. De otro lado, se registró una fuerte fuga de capitales y el tipo de cambio del Colón Salvadoreño se devaluó en 200% con respecto al dólar estadounidense.

En este escenario, agravado por severas deficiencias en los procesos de otorgamiento y supervisión del crédito, así como por fallas en el marco normativo, el sistema financiero, especialmente la Banca, experimentó un gravísimo deterioro.

A mediados de 1989 se pone en marcha en El Salvador un conjunto de medidas de política, basadas en los principios de la economía social de mercado, con el fin de revertir la situación expuesta. La asignación de recursos queda en manos del mercado; la participación del Estado se limita a una función normadora, no interventora.

Pilares de la nueva estrategia de desarrollo son una mayor participación del sector privado en la actividad económica, la liberalización de los mercados y la apertura comercial y financiera al exterior. La reforma del sistema financiero, que pretende, mediante una completa desregulación y privatización de las instituciones financieras nacionalizadas, sustituir un sistema reprimido y cerrado por otro libre y eficiente se transforma en pieza clave dentro del conjunto de cambios institucionales.

Este trabajo se propone, por un lado, explicar las causas que motivaron la insolvencia bancaria; y, por el otro, evaluar el actual sistema de regulación y supervisión, así como proponer las reformas necesarias para que la banca desempeñe adecuadamente su papel.

I. SITUACION DEL SISTEMA FINANCIERO

1. Composición y características generales

Las instituciones que conforman el sistema financiero en El Salvador son clasificables en algunos de los siguientes núcleos: sistema bancario; sistema de ahorro y préstamo; instituciones de seguros y fianzas; instituciones

oficiales de crédito e instituciones auxiliares de crédito.

Al sistema bancario pertenecen los bancos comerciales y el hipotecario. A fines de 1990 éstos controlaban el 80% del total de los depósitos del sistema y eran acreedores del 66% de los recursos colocados (cuadro 1).

Cuadro 1
SALDO DE DEPOSITOS Y CARTERA DE CREDITOS DEL SISTEMA FINANCIERO
(En millones de Colones)

Instituciones	Depósitos		Créditos	
	Saldos al 31/12/92	Estructura (%)	Saldos al 31/12/92	Estructura (%)
Bancos comerciales e hipotecario	9 925	80,3	6 512	66,0
Asociaciones de ahorro y préstamo	2 324	18,8	2 071	21,0
Instituciones oficiales de crédito	110	0,9	752	7,6
Otras instituciones financieras	-	-	534	5,4
Total	12 359	100,0	9 869	100,0

Nota: Al 31 de octubre de 1992, el tipo de cambio era de 8,70 colones por dólar estadounidense.

Fuente: Revista Trimestral del Banco Central de Reserva de El Salvador.

El sistema financiero de El Salvador se ha caracterizado por el escaso desarrollo de sus intermediarios, instrumentos y mercados, así como por el predominio del sector bancario. Sus actividades más importantes consisten en la captación de depósitos y el otorgamiento de créditos. Para captar recursos la banca ofrece una estrecha gama de alternativas de depósitos: a la vista, de ahorro, a plazos y en divisas constituyen las principales modalidades. La más importante es la categoría de los depósitos a plazo, que al 31 de diciembre de 1990 representaba cerca del 44% del total.

Los bancos comerciales y las asociaciones de ahorro y préstamo fueron nacionalizados en marzo de 1980. El Gobierno y el Banco Central de Reserva pasaron a tener gran injerencia en el manejo de estas entidades, aun en los asuntos más rutinarios. El Banco Central era el que decidía en lo tocante a la apertura de sucursales e inversiones, salarios, nombramientos de las juntas directivas, etc.

El sistema financiero estuvo sometido a tasas de interés que las autoridades monetarias tendieron a fijar administrativamente en niveles infe-

riores a los de la inflación interna, por lo que el flujo de recursos objeto de la intermediación financiera fue declinando en términos reales (cuadro 2).

Cuadro 2
DEPOSITOS Y TASAS DE INTERES REALES
(Millones de Colones y porcentajes)

Años	Depósitos nominales	Interés nominal (a)	Variación del IPC	Depósitos reales	Intereses reales
1980	1 893	10,0	18,6	1 484	-8,6
1981	2 151	10,0	11,6	1 469	-1,6
1982	2 409	12,5	13,4	1 472	-0,9
1983	2 782	12,5	14,7	1 503	-2,2
1984	3 408	13,0	9,8	1 648	-3,2
1985	4 367	12,5	31,9	1 727	-19,4
1986	5 881	15,0	30,4	1 763	-15,4
1987	6 252	15,0	19,6	1 500	-4,6
1988	7 138	15,0	18,2	1 431	-3,2
1989	7 385	18,0	23,5	1 258	-5,5
1990	9 925	18,0	19,3	1 364	-1,3

Nota: (a) Tasa para Depósitos a Plazo de 180 días.

Fuente: GAES/MIPLAN, Banco Central de Reserva de El Salvador.

Entre 1978 y 1988 los bancos estuvieron obligados a mantener en el Banco Central de Reserva, sin ninguna remuneración, un encaje mínimo del 20% sobre toda clase de depósitos, además de inversiones obligatorias, de una cuantía no inferior al 10% de sus carteras de préstamos con recursos propios, en bonos de emisión pública a bajas tasas nominales de interés.

La política crediticia se caracterizaba por un alto grado de regulación y discrecionalidad. Las autoridades manejaban líneas de crédito con intereses a plazos preferenciales, fijaban criterios en lo concerniente a la composición de la cartera (créditos clase "A" y "B") y determinaban los porcentajes mínimos de cartera que debían dirigirse a ciertos sectores económicos y tipos de empresa.

La creación de la Junta Monetaria, en agosto de 1973, la ampliación de las funciones desarrollistas del Banco Central y la nacionalización de

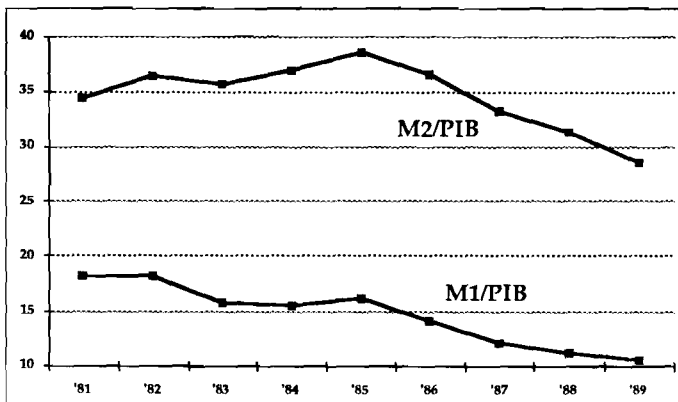
la banca en 1980 vinieron a reforzar la inveterada política crediticia del dinero barato, prevaleciente por largo tiempo en El Salvador.

En lo concerniente al redescuento, este instrumento monetario, orientado a brindar apoyo selectivo a sectores, actividades y usuarios específicos, se había transformado en una verdadera maraña institucional y operativa. En 1988 existían aproximadamente 54 líneas especiales de crédito, con diferentes condiciones, beneficiarios, tasas y márgenes, lo que constituía campo propicio para la discrecionalidad, con la completa desnaturalización de los objetivos del redescuento y el alza consiguiente de los costos para el conjunto de la sociedad.

La política cambiaria se caracterizaba por un fuerte sesgo antiexportador, al operar con tipos de cambio sobrevaluados, fijos y múltiples, lo que como contrapartida estimulaba las importaciones. Tanto las instituciones financieras como las empresas no financieras tenían que solicitar autorización para endeudarse en el exterior.

La entrada en vigencia, en marzo de 1980, de la Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, significó en la práctica que el ingreso de nuevos bancos y financieras al mercado, tanto locales como extranjeros, quedó vedado. Así, desde esa fecha no ha iniciado operaciones ninguna nueva institución; en cambio, han desaparecido por fusión o liquidación cinco bancos y cuatro asociaciones de ahorro y préstamo.

Gráfico 1
PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA EN EL SALVADOR



Durante los años 80 se observó un proceso de desintermediación financiera y una dependencia creciente del ahorro externo. Especialmente con posterioridad a 1985, disminuye el grado de intermediación financiera en la economía salvadoreña (véanse el gráfico 1 y el cuadro 3), ya sea que se lo mida en términos del medio circulante (M1), el cuasidinero (CD) o el total de los medios de pago (M2).

Cuadro 3
PROFUNDIZACION FINANCIERA EN EL SALVADOR

Años	MI/PIB	CD/PIB	M2/PIB
1981	18,1	16,1	34,3
1982	18,2	18,2	36,4
1983	15,7	19,9	35,6
1984	15,5	21,4	36,9
1985	16,1	22,3	38,5
1986	14,1	22,0	36,5
1987	12,1	21,0	33,2
1988	11,1	20,3	31,3
1989	10,5	18,0	28,5

Fuente: Revista Trimestral del Banco Central de Reserva de El Salvador.

2. La crisis de los ochenta

Como ya se ha señalado, en la década de los 80 el sistema financiero salvadoreño presentaba alto grado de regulación, con una excesiva injerencia del Estado en su propiedad y administración; exiguo nivel de desarrollo; baja profundización; insatisfactorios niveles de competencia y eficiencia; y escasa apertura al exterior. Adicionalmente, el sistema se desenvolvía en un entorno caracterizado por fuertes desequilibrios macroeconómicos y aguda inestabilidad política y social.

Esta situación llevó al sistema financiero a una crisis de tal envergadura, que los bancos y asociaciones de ahorro y préstamo nacionalizados y el resto de las instituciones financieras empezaron a manifestar los siguientes síntomas:

a) Desintermediación financiera

Un primer indicador del profundo deterioro del sistema financiero salvadoreño lo constituye el concerniente a la evolución de sus operaciones activas y pasivas. Entre 1980 y 1989 los depósitos, el crédito y los activos totales se estancaron o disminuyeron, en términos reales.

Cuadro 4
EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES DE
LOS BANCOS COMERCIALES NACIONALIZADOS

Año	Saldos reales			Variación (%)		
	Créditos	Depósitos	Activos totales	Créditos	Depósitos	Activos totales
1980	1 987	1 032	1 733	-	-	-
1981	990	1 091	1 833	-8,9	5,7	5,8
1982	1 032	1 142	1 876	4,2	4,7	2,3
1983	1 050	1 276	1 932	1,7	11,7	3,0
1984	1 091	1 340	1 999	3,9	5,0	3,5
1985	1 212	1 442	2 064	11,1	7,6	3,3
1986	1 186	1 502	1 940	-2,1	4,2	-6,0
1987	1 041	1 244	1 653	-12,2	-17,2	-14,9
1988	986	1 188	1 602	-5,3	-4,7	-3,1
1989	935	1 097	1 494	-5,2	-7,7	-6,8

Nota: Deflactados respecto a la variación anual del IPC

Fuente: Revista Trimestral del Banco Central de Reserva de El Salvador.

b) Disminución de la eficiencia y rentabilidad de la banca

El entorno desfavorable, la represión financiera y la deficiente administración de las entidades de propiedad estatal coadyuvaron al deterioro de la eficiencia y rentabilidad de la banca. La productividad por empleado sufrió una fuerte disminución, al tiempo que los costos administrativos se expandían sustancialmente debido al aumento del número de funcionarios. También la contracción en el volumen de préstamos y el creciente peso de los créditos en mora conspiraron para erosionar la rentabilidad del sector (Véase el cuadro 5).

Cuadro 5
INDICADORES DE EFICIENCIA Y RENTABILIDAD
DE LA BANCA COMERCIAL

Año	Crédito e inversión por empleado (a)	Costos administrativos (b)	Rentabilidad (c)
1984	270	5,9	0,0
1985	230	5,1	1,2
1986	195	5,3	1,3
1987	175	5,1	0,0
1988	155	5,3	1,3
1989	151	5,1	0,0

Notas: (a) En miles de colones de 1978
 (b) Porcentaje de la cartera de préstamos
 (c) Reparto de Dividendos/Patrimonio Neto

Fuente: Revista Trimestral del Banco Central de Reserva de El Salvador.

c) Aumento de la cartera en mora

La asignación ineficiente del crédito, la crisis económica y política en que se había sumido el país y la ausencia de políticas de cobro, controles y procedimientos escritos en las instituciones condujeron a un fuerte aumento de la mora. A fines de 1989, el monto de la deuda vencida para el conjunto del sistema financiero superaba los $\$3\ 800$ millones.

Las pérdidas fueron acumulándose gradualmente (cuadro 6), a medida que los bancos, en acatamiento de las políticas gubernamentales, continuaron prestando a sectores que no eran rentables. En otros casos, los siguieron otorgando préstamos a empresas en dificultades, con el objeto de financiar el servicio de los préstamos anteriores y diferir las pérdidas un tiempo más. Merece destacarse que ante los problemas de recuperación de la cartera era práctica común la modalidad de refinanciamiento, la cual llegó, a diciembre de 1989, a representar casi el 27% del total de la cartera de los bancos comerciales.

Cuadro 6
**EVOLUCION DE LOS REFINANCIAMIENTOS
 Y LA MORA EN EL SISTEMA BANCARIO**
 (En millones de Colones)

Año	Cartera de créditos	Refinanciamiento	Mora (a)	Refinanciamiento cartera (%)	Mora cartera (%)
1980	2 120	493	223	23,2	10,5
1981	2 231	619	271	27,7	12,1
1982	2 559	829	343	32,4	13,4
1983	2 832	1 010	349	35,7	12,3
1984	3 056	978	355	32,0	11,6
1985	3 947	1 153	423	29,2	10,7
1986	4 886	1 378	649	28,2	13,3
1987	5 317	1 453	706	27,3	13,3
1988	6 033	1 552	832	25,7	13,8
1989	6 573	1 751	2 581	26,6	39,3

Nota: (a) De 1980 a 1988 fueron considerados como Mora los Préstamos vencidos más los Productos por cobrar. En 1989 se tomó como base las categorías de Riesgo "D" (Difícil Recuperación) y "E" (Irrecuperables).

Fuente: Memorias y Revista Trimestral del Banco Central de Reserva.

Las propias autoridades contribuyeron a generar este estado de cosas, al crear líneas de refinanciamiento a tasas de interés subsidiadas, plazos largos y períodos de gracia. Señalemos, a vía de ejemplo, que en abril de 1988 se sancionó la Ley de Emergencia de las Actividades Productivas, con el propósito de rehabilitar, mediante la concesión de refinanciamiento, a ciertos deudores del sistema que estaban imposibilitados de honrar sus obligaciones bancarias. El mecanismo contemplaba que los bancos renegociaran con los deudores los términos para el pago de los saldos insolutos, reprogramando los saldos de capital, de forma de convertirlos de obligaciones de corto plazo en deudas de hasta 20 años. De otro lado, la tasa de interés pactada previamente era sustituida por una del 6% anual. Los antecedentes disponibles muestran que ha sido mínima la recuperación del refinanciamiento por un monto superior a ¢700 millones de colones otorgado bajo este esquema al sector agropecuario.

La burocracia y los vacíos legales, que dilataban el cobro por la vía judicial, pero, sobre todo, la ausencia de una política enérgica de recuperación de la mora y ejecución de las garantías hicieron imposible generar una disciplina de pago entre los deudores. Por el contrario, dieron alas al fraude, al saqueo y al deterioro de las garantías.

d) Problemas de liquidez

Toda esta situación repercutió fuertemente en la liquidez de las instituciones financieras, hasta el punto que en diciembre de 1986 el sistema bancario presentó un desencaje del orden de los €300 millones. El Banco Central se vio obligado a crear líneas especiales de crédito en auxilio de diversas instituciones, a fin de que éstas pudieran cumplir sus compromisos con los depositantes.

Es importante mencionar que en El Salvador no existe un mercado de valores, al que los bancos puedan recurrir para colocar sus excedentes de liquidez o buscar recursos mediante operaciones de reporto o venta de títulos de su cartera de inversiones. Si no se recurre al Banco Central, se torna entonces muy difícil el manejo de la liquidez.

Cuadro 7
BANCOS COMERCIALES: COEFICIENTE DE
LIQUIDEZ BRUTO Y NETO Y ENCAJE LEGAL
(En porcentajes)

Años	Coefficiente de liquidez bruto	Coefficiente de liquidez neto	Relación crédito Banco Central y encaje legal
1980	25,7	5,7	137,7
1981	26,3	9,8	117,7
1982	27,0	14,8	116,1
1983	23,3	11,1	123,7
1984	25,0	15,8	95,2
1985	25,3	11,5	105,4
1986	21,0	16,4	114,1
1987	19,9	15,3	96,7
1988	19,5	11,0	83,6
1989	19,5	11,0	146,0

Fuente: Revista Trimestral del Banco Central de Reserva.

La precaria situación de liquidez de los bancos a lo largo de los años ochenta (cuadro 7) queda de manifiesto en la forma en que disminuye el Coeficiente de liquidez neto respecto al Coeficiente de liquidez bruto cuando al primero se le restan los préstamos interbancarios y el crédito de corto plazo del Banco Central. La situación se hace aún más evidente cuando se comparan el total del crédito del Banco Central y el encaje legal que le depositan. En la mayoría de los años la asistencia crediticia es superior a la reserva que deben mantener las instituciones financieras para cubrir eventuales retiros de depósitos.

e) Insolvencia

Respecto a la solvencia del sistema financiero, en especial de los bancos comerciales, la situación era alarmante. De acuerdo a las primeras estimaciones, sólo en los nueve bancos nacionalizados las pérdidas excedían de $\text{¢}1\ 650$ millones. El patrimonio neto negativo bordeaba los $\text{¢}1\ 160$ millones, cifra equivalente a más de un cuarto de los depósitos del público (cuadro 8).

Cuadro 8
BANCOS COMERCIALES NACIONALIZADOS
BALANCE CONSOLIDADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 1989
(Saldos a fin de año en Millones de Colones)

Cuentas	Saldos
I. Activos totales netos (1 - 2)	7 358
1. Cartera de préstamos más Otros activos	9 287
2. Reservas de saneamiento	1 929
II. Pasivos con Terceros (3 + 4 + 5)	8 517
3. Depósitos	6 440
4. Créditos del BCR	1 382
5. Otros pasivos	695
III. Patrimonio neto (6 + 7)	-1 159
6. Capital, Reservas y Superávit	492
7. Resultados por aplicar	-1 651
IV. Total Pasivo + Patrimonio (II + III)	7 358

Fuente: Estados Financieros de las respectivas instituciones.

De otro lado, la baja rentabilidad impidió ampliar el capital y las reservas de los bancos. En su carácter de propietario de estas entidades, el Estado efectuó aportes de capital, pero ellos no fueron suficientes para cubrir la expansión de las colocaciones en préstamos. Aunque entre 1980 y 1989 el Capital y las Reservas aumentaron en unos ¢230 millones, la brecha en el fondo operativo se aproximaba a los ¢200 millones (cuadro 9). Esta cifra habría sido más dramática en caso de que se hubiesen tomando en cuenta las correctas provisiones o reservas de saneamiento por préstamos vencidos o incobrables.

Cuadro 9
**BANCOS COMERCIALES: EVOLUCION DEL CAPITAL Y
 RESERVAS Y CUMPLIMIENTO DEL FONDO OPERATIVO**
 (En Millones de Colones)

Años	Capital y reservas	Requerimiento fondo operativo	Excedente o déficit
1980	136	111	25
1981	136	117	19
1982	168	136	32
1983	168	173	5
1984	170	200	30
1985	189	265	76
1986	223	336	113
1987	265	367	102
1988	364	444	80
1989 (a)	367	560	193

Nota: (a) Hasta el 30 de noviembre.

Fuente: Memorias y Revista Trimestral del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Ante la virtual imposibilidad de cumplir con los requisitos de capital estipulados en la ley, las autoridades monetarias fueron reduciendo, de 8 a 4,5% la relación mínima entre capital y crédito), desvirtuando así el espíritu de la normativa legal, que había pretendido establecer un parámetro de solidez y solvencia y de sana práctica bancaria.

II. PRINCIPALES CAUSAS DE LA INSOLVENCIA BANCARIA

Presentaremos enseguida una síntesis de las causas que arrastraron en definitiva a la quiebra total a la banca comercial en 1989.

Con el propósito de simplificar la exposición, las causas han sido clasificado de acuerdo a su naturaleza, distinguiéndose de esta forma cinco rubros: el entorno o la dañina inestabilidad macroeconómica imperante; la inadecuada estructura del sistema financiero, que hacía posible una indebida interferencia política; la deficiente administración de la banca; las fallas del marco regulatorio y de la supervisión; y las erradas políticas financieras, que agudizaron los problemas de intermediación.

1. Desfavorable entorno

El Salvador sufrió durante los años 80 una grave crisis económica y sociopolítica, que afectó en gran medida el desenvolvimiento del sistema financiero.

A lo largo de la década el país fue escenario de un cruento conflicto armado, que generó un ambiente de incertidumbre, especulación y dolarización de la economía. Las hostilidades provocaron una importante fuga de capitales y desestimularon tanto el ahorro interno como la utilización del mismo en inversiones productivas.

A nivel externo se produjeron numerosos fenómenos adversos para la economía salvadoreña. Entre ellos destacaron la recesión económica mundial, la severa baja en los precios de los productos tradicionales de exportación del país y las crecientes restricciones que se le impusieron al acceso de créditos en el exterior, como consecuencia del estallido de la crisis de la deuda a nivel mundial y, principalmente, de nuestra convulsionada situación interna. Así, El Salvador fue clasificado "zona de alto riesgo", no elegible como sujeto de crédito en la comunidad financiera internacional.

Los problemas que afectaron a la industria, el comercio, la construcción, las exportaciones e importaciones y la actividad económica en general tuvieron un receptor final, el sistema financiero. Aparte soportar directamente los efectos de la reducción de los depósitos en términos reales, éste acumuló una mora crediticia superior al 35% de su cartera.

2. Estructura institucional política

Una de las fallas fundamentales del sistema financiero salvadoreño estaba en su estructura institucional, calificada como un esquema altamente centralizado. (Véase Anexo 1). El Gobierno ejercía sobre el sistema en su conjunto un dominio absoluto, que abarcaba desde la formulación y ejecución de la política monetaria y la supervisión preventiva, hasta la conducción administrativa individual de los bancos, que habían pasado a ser de su propiedad en virtud de la nacionalización decretada en marzo de 1980.

En este escenario las decisiones relativas al otorgamiento del crédito se transformaron en resorte absoluto del Gobierno, pasando los recursos a orientarse hacia aquellos sectores, grupos o personas de mayor presión o poder político. La mencionada estructura institucional hizo posible, de otro lado, que la cartera morosa fuera en constante aumento y que puestos claves de las instituciones fuesen confiados a personeros carentes de calificación técnica y de experiencia.

Es importante destacar que la nacionalización de la banca no fue seguida de un intento serio por establecer un sistema eficiente de supervisión y control de los intermediarios financieros. Lejos de eso, se acentuaron los controles directos y el dirigismo. La total carencia de autonomía debilitó las instancias encargadas de la supervisión.

La Junta Monetaria por ejemplo, que era el organismo rector de la política monetaria, crediticia, cambiaria y bancaria, estaba integrada por los ministros del área económica y por el Presidente del Banco Central, todos ellos bajo la dependencia del Presidente de la República.

Por su parte, tres de los siete integrantes del Banco Central de Reserva eran designados por el Presidente de la República, en tanto que la designación de los otros cuatro era competencia de la Junta Monetaria. Tras la nacionalización bancaria, la Junta Monetaria y el Banco Central recibieron la atribución de nombrar a los presidentes y a la mayoría de los miembros de las juntas directivas de los bancos, de tal manera que estos últimos respondían a las decisiones políticas del gobierno.

Aún más grave era la falta de autonomía de la Superintendencia del Sistema Financiero. Al titular de esta repartición lo nombraba el Presidente de la República; el personal era designado por la Junta Monetaria; y

el presupuesto de dicho organismo era financiado con cargo a fondos del Banco Central.

En este contexto era prácticamente imposible que se produjera una definición clara de las funciones que en el ámbito financiero competían al Gobierno, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia y a los bancos comerciales.

3. Marco regulatorio deficiente y débil supervisión

La normativa básica para el funcionamiento del sistema financiero estaba representada por la Ley del Régimen Monetario. Esta había creado la Junta Monetaria y fijado las atribuciones de la Superintendencia del Sistema Financiero y del Banco Central de Reserva. La parte operativa del sistema financiero se regía por la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (LICOA), la cual se complementaba con una serie de instructivos, acuerdos, resoluciones, circulares y otras disposiciones aprobadas por la Junta Monetaria y el Banco Central.

Las principales leyes que regulaban el sistema financiero eran las siguientes:

- Ley del Régimen Monetario
- Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares
- Ley de Control de Transferencias Internacionales
- Código de Comercio
- Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y Asociaciones de Ahorro y Préstamo
- Ley de Creación de la Financiera Nacional de la Vivienda y Asociaciones de Ahorro y Préstamo.
- Ley y Estatutos del Banco Hipotecario de El Salvador
- Ley de Crédito Rural
- Ley General de Cooperativas
- Leyes constitutivas de cada institución financiera pública (B.F.A., CORSAIN, BANAFI, INPEP, F.S.V. IPSFA, etc.)

El marco legal y de supervisión era inadecuado porque se concentraba en la regulación de los servicios y tarifas, los márgenes de intermediación, las inversiones físicas y el endeudamiento externo, descuidando, en cambio, la evaluación de riesgos y la protección de los depositantes.

Además, creaba duplicidad de funciones entre los entes reguladores y fomentaba prácticas inadecuadas en la administración y canalización del crédito. Asimismo, existían requisitos de liquidez y solvencia diferenciados, que aparte de segmentar artificialmente el mercado proporcionaban ventajas indebidas a ciertas instituciones. El resultado final eran servicios financieros ineficientes, que frenaban el desarrollo natural del sistema.

4. Administración deficiente

La falta de una regulación preventiva y la deficiente evaluación de riesgos crearon el ambiente propicio para la introducción de malas prácticas bancarias. Destacaron entre ellas la no constitución de reservas de saneamiento por préstamos incobrables, con el objeto de diferir las pérdidas; el refinanciamiento de préstamos sin que hubiese cambiado la calidad de riesgo de los deudores; la acumulación contable de los intereses de préstamos incobrables; la violación de los límites individuales de crédito, etc. Estas prácticas malsanas fueron de la mano de una laxa política de recuperación de la cartera morosa y de una débil consideración de criterios técnicos a la hora de reclutar el personal de las instituciones bancarias.

La propiedad estatal de la banca impidió que se alcanzara un nivel conveniente de competencia al interior del sistema. Este factor explica en medida importante estancamiento en la capacidad gerencial, el atraso tecnológico, la inexistencia de nuevos servicios e instrumentos financieros, la debilidad de los sistemas de control interno, la ausencia de programación y planificación financiera y la elevación de los costos financieros y administrativos.

5. Inadecuadas políticas financieras

El sistema bancario salvadoreño se vio afectado por un gran número de medidas y políticas financieras que en su mayoría aumentaron los costos de intermediación financiera, fomentaron la fuga de capitales, disminuyeron la movilidad de los depósitos y redundaron, en definitiva, en una ineficiente asignación de los recursos.

Entre las políticas que mayor incidencia tuvieron en el deterioro de la situación financiera de la banca cabe mencionar las siguientes:

- i) Regulación de la cantidad de dinero en circulación a través de instrumentos coercitivos, como los encajes legales sin remuneración (20% en promedio), los fondos operativos en moneda extranjera, los cupos de redescuento y las inversiones obligatorias en bonos de estabilización, así como de una serie de regulaciones sobre el destino del crédito, que limitaban las actividades que los bancos podían financiar.
- ii) Fijación de las tasas de interés activas y pasivas por parte de la Junta Monetaria, con lo cual se definía el margen de intermediación financiera. En otras palabras, las utilidades de los bancos dependían de decisiones de las autoridades monetarias.

Dada esta política de tasas de interés, la asignación de recursos no era la más eficiente, sobre todo en el caso de las líneas subsidiadas de redescuento, ya que los usuarios no tenían que preocuparse por la rentabilidad de los proyectos. Sin embargo, lo peor de estas regulaciones fue el desestímulo que se generó para los depositantes, debido a que las tasas de interés de las operaciones pasivas se mantenían por debajo de la inflación.

Como consecuencia de dicha situación la liquidez real de la economía mostró una sistemática baja, tanto en términos absolutos como en relación al PIB. Esta merma del ahorro financiero obligó al Banco Central a recurrir cada vez más a su poder de emisión para que los bancos satisficieran la creciente demanda de crédito.

- iii) Creación de una gran diversidad de líneas especiales de redescuento con el objeto de favorecer a determinados sectores y usuarios, mediante la concesión de tasas subsidiadas y plazos largos que a menudo, a través de la mora, se transformaban en indefinidos. Con estas medidas el Banco Central obstaculizaba el logro de una mayor eficiencia y de una sana competencia entre las instituciones y fomentaba el crédito especulativo, el refinanciamiento recurrente y la asignación deficiente de recursos. Difícilmente, en un escenario de esta naturaleza, habría alguien dispuesto a arriesgar recursos propios.
- iv) Exigencia, impuesta a los bancos, de adquirir bonos del sector público que redituaban bajas tasas de interés, por un monto equivalente al 10% de la respectiva cartera de préstamos. Por esta vía se obligaba a los bancos a financiar el déficit del sector público, al tiempo que se restringía la disponibilidad de recursos para el sector productivo.

III. PROGRAMA DE REFORMA FINANCIERA

Debido a la crisis en que a fines de los años ochenta se encontraba sumido el sistema financiero y al trascendente rol que éste desempeña en la movilización y asignación de los recursos, se hacía imprescindible desarrollar un programa de reformas en el sector, con el propósito de modernizarlo y convertirlo en promotor del desarrollo económico y social, en el marco de una política de apertura y liberalización.

El programa de reforma financiera que se ha venido implementando en el último tiempo posee dos componentes básicos. El primero es la política financiera, que comprende el nuevo papel del Banco Central y de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia. El segundo componente es la modernización del sistema financiero, que abarca el marco legal, la supervisión preventiva, el saneamiento y privatización de las instituciones, el desarrollo del mercado de capitales y la modernización del sector seguros y del sistema previsional.

En este capítulo se presenta un resumen de tales componentes.

1. Política financiera

En el marco de la política macroeconómica en que se inserta la reforma del sistema financiero de El Salvador destaca el nuevo papel asignado al Banco Central. A este se le privó de la facultad de fijar las tasas de interés y el tipo de cambio, permitiéndosele influir sobre esas variables a través, únicamente, de operaciones de mercado abierto.

La política monetaria se ha diseñado para manejar apropiadamente la oferta monetaria y evitar procesos inflacionarios. Para ello, se ha reducido en forma paulatina la tasa de encaje legal, se ha ampliado y sistematizado el uso de instrumentos indirectos de control monetario y se ha creado la ventanilla única de redescuento.

La política de tasas de interés, que era administrada por las autoridades monetarias, ha sido modificada gradualmente. Se ha llegado por esta vía a la determinación de las tasas por la libre oferta y demanda de recursos.

La política crediticia, que se caracterizaba por un alto grado de regulación, se ha adaptado a la nueva realidad económica, eliminando y

simplificando gradualmente los controles cualitativos, los esquemas de asignación selectiva de crédito, las regulaciones innecesarias y los numerosos subsidios.

El régimen cambiario ha pasado de una política de tipo de cambio múltiple, fijado por las autoridades, a un régimen de libre flotación, en el cual el tipo de cambio se determina según la oferta y demanda de divisas. Esto ha propiciado una mayor participación de las instituciones bancarias, generando una creciente competencia en el mercado y una mayor disponibilidad de divisas.

2. Modernización del sector

Sobre la base del diagnóstico de que la grave situación de deterioro de los bancos y las restantes instituciones financieras era atribuible no sólo a deficiencias administrativas internas y al desfavorable entorno macroeconómico, sino también a un marco legal caracterizado por una excesiva intervención gubernamental, el Estado puso en marcha el denominado Programa de Modernización y Fortalecimiento del Sistema Financiero. El propósito de esta iniciativa, cuya implementación ha sido confiada al Banco Central de Reserva, es construir un sistema eficiente que maximice las posibilidades de crecimiento económico y desarrollo social del país.

En esta tarea se ha contado con la colaboración de los departamentos técnicos del Banco Central y la asesoría de especialistas nacionales y extranjeros, así como de organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional).

a) Objetivos del Programa

El Programa de Modernización del Sistema Financiero tiene como objetivos básicos:

- Crear las condiciones necesarias para contar con un sistema financiero eficiente y capaz de competir en un mercado libre.
- Establecer un marco normativo y legal, que propicie la intermediación eficiente, evite riesgos excesivos, brinde protección a los depositantes y proporcione autonomía a los organismos que comparten funciones de dirección, supervisión y control del mercado financiero.

- Fortalecer las estructuras financieras de largo plazo mediante el desarrollo del mercado de capitales, la modernización del sector de seguros y previsual, y la creación de nuevos instrumentos financieros.
- Fortalecer y sanear las instituciones financieras mediante la restitución de patrimonios netos adecuados que les permitan cubrir los requisitos mínimos de solvencia, rentabilidad, liquidez, así como alcanzar cierto nivel siquiera mínimo de competitividad.
- Vender al sector privado las acciones de los bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo nacionalizados en 1980, a través de una base amplia de accionistas.

b) Etapas del Programa

Dada la complejidad y magnitud de las tareas que entraña la modernización del sistema, el programa se está desarrollando en etapas.

i. *Evaluación de la cartera de crédito o activos de riesgo*

Esta etapa, que tuvo lugar durante el segundo semestre de 1989, consistió en la evaluación del 80% de la cartera de crédito bancaria, por parte de la Superintendencia del Sistema Financiero, el Banco Central de Reserva y los bancos comerciales, en coordinación con una empresa consultora internacional.

Los resultados de este ejercicio reflejaron el grado de descapitalización en que se encontraban los bancos y la urgente necesidad de restituir esas pérdidas. En efecto, se determinó que casi el 37% de la cartera de crédito de los bancos comerciales nacionalizados se ubicaba en las categorías "D" y "E", denominadas de "difícil recuperación" e "irrecuperables", respectivamente.

Además de determinar la calidad de los activos de riesgo de cada uno de los bancos, la evaluación de cartera permitió analizar los procesos de otorgamiento de créditos. Quedaron así de manifiesto serias deficiencias, entre las que destacan la carencia de políticas de crédito formales, la ausencia de registros de garantías, el desconocimiento de los saldos adeudados por un determinado usuario, la falta de controles efectivos y de un sistema de cobro de la mora, el desconocimiento de la situación financiera

Cuadro 10
**CALIFICACION, AL 31 DE DICIEMBRE DE 1989, DE LA CARTERA
 DE CREDITO DE LOS BANCOS COMERCIALES NACIONALIZADOS**
 (En porcentajes)

Calificación o categoría	Estructura (%)
"A" Normales	13,7
"B" Sub-normales	24,5
"C" Deficientes	25,0
"D" Díficil Recuperación	14,0
"E" Irrecuperables	22,7
Total	100,0

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

de los solicitantes, etc. También el sistema de ahorro y préstamo y las instituciones oficiales de crédito fueron sometidos a este escrutinio, obteniéndose resultados similares.

ii. Provisión de reservas de saneamiento

Concluida la evaluación, los bancos procedieron a ajustar sus estados financieros al 31 de diciembre de 1989, mediante la provisión o constitución de reservas de saneamiento sobre las carteras de crédito "C", "D" y "E", en porcentajes del 10, 50 y 100%, respectivamente, alcanzando la considerable suma de ₡1 929 millones.

Hasta el 31 de diciembre de 1988 se habían constituido reservas de saneamiento por apenas ₡228 millones, bajo una práctica conservadora que pretendía encubrir la insolvencia y mantener sobrevalorados los activos de las instituciones.

iii. Saneamiento y fortalecimiento del sistema

Ante el grave problema que significa una banca en las condiciones mencionadas y con el objeto de garantizar los depósitos del público y el suministro de financiamiento a las actividades productivas, se evaluaron diferentes alternativas de saneamiento para rehabilitar a los bancos como empresas solventes. Las opciones en juego debían cumplir los siguientes

requisitos: no agravar los desequilibrios que experimentaba la economía (efectos monetarios) y minimizar las pérdidas para la sociedad.

A finales de 1990 fue aprobada la Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo, que autoriza al Banco Central de Reserva para emitir bonos por hasta $\text{¢}1\ 900$ millones. La misma ley creó el Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero (FOSAFFI), encargado del saneamiento, el fortalecimiento y la privatización de las instituciones financieras nacionalizadas.

El principal mecanismo aplicado para la recuperación de la solvencia de las mencionadas instituciones ha sido la venta de cartera vencida o riesgosas (clase "E") al FOSAFFI y la restitución directa del patrimonio por medio de aportes de capital.

Objeto de estas operaciones han sido los bancos comerciales y las asociaciones de ahorro y préstamo que se proyecta privatizar (cuadro 11). Para tal efecto se ha recurrido a la colocación de bonos autorizada por la ley al Banco Central, a un plazo que oscila entre los 3 y 10 años, según el valor del patrimonio de cada institución. Estos bonos pueden ser redimidos anticipadamente con las recuperaciones de la cartera mala adquirida por el FOSAFFI y la venta en efectivo de las acciones. La tasa de interés es similar a la que devengan los depósitos a plazo a 180 días y se reajusta semestralmente.

La cartera adquirida por el FOSAFFI fue dada en administración a las mismas instituciones que la vendieron, habiéndose diseñado mecanis-

Cuadro 11
SANEAMIENTO PATRIMONIAL DE LOS BANCOS
COMERCIALES Y ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRESTAMO
(En millones de colones)

Institución	Patrimonio 31/12/89	Compra de cartera	Aporte de capital	Total saneamiento	Patrimonio 31/12/91
Bancos	-589	799	160	959	755
AAP (a)	-62	266	147	413	248
Total	-651	1 065	307	1 372	1 003

Notas: Cifras preliminares.

(a) AAP = Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

mos para agilizar el cobro y refinanciar a los deudores que deseen solventar su situación de morosidad.

iv. Reestructuración institucional

Después de exhaustivos estudios y simulaciones con diferentes escenarios financieros, la Superintendencia respectiva decretó la intervención de los tres bancos que presentaban los mayores índices de mora en sus Carteras de crédito, menor rentabilidad y riesgos más altos para los depósitos del público, esto que carecían de viabilidad.

Con el propósito de detener el deterioro económico-financiero de los bancos intervenidos y preservar la estabilidad del sistema financiero, se elaboró un plan de trabajo con políticas definidas de administración, captación y colocación de recursos y, lo más importante, un programa de disminución de activos y pasivos de las instituciones. Estas operaciones, que se manifestaron en el traslado de sucursales y agencias, con sus créditos y depósitos, a los bancos que se proyecta privatizar, se llevaron a cabo en un tiempo relativamente breve y ocasionaron un moderado impacto sobre los usuarios del sistema. Las operaciones involucraron depósitos por alrededor de ¢1 000 millones y un total de 31 agencias y sucursales diseminadas por todo el país.

Antes de su intervención, los bancos mencionados exhibían, además, una crítica situación en materia de liquidez, evidenciada en los elevados montos de financiamiento de estabilización del Banco Central (¢148 millones) y de préstamos interbancarios (¢47 millones) para cubrir el encaje legal y sus necesidades de efectivo. Esta situación, que ponía en peligro el cumplimiento de sus compromisos con los depositantes, obligó a las autoridades al análisis de diferentes opciones para evitar que se acentuara la desconfianza o cundiera el pánico en el sistema financiero. En la actualidad esas instituciones han entrado en un proceso de liquidación que se está conduciendo de forma de minimizar los costos económicos y sociales.

Adicionalmente se han efectuado cuatro fusiones, una entre bancos comerciales y tres entre asociaciones de ahorro y préstamo, con el objeto de que las instituciones dispongan de cierto nivel de competitividad, la intermediación financiera mejore y el costo social del proceso se minimize.

También están en proceso de fortalecimiento y reestructuración las instituciones oficiales de crédito, con el objeto de evitar duplicidad de funciones y falta de coordinación. Las medidas adoptadas son las siguientes: evaluación de la situación financiera de cada institución y calificación de los riesgos que encara; delimitación de funciones y atribuciones; estudio para el establecimiento de una financiera de segundo grado para apoyar el financiamiento para la adquisición de vivienda; subrogación de la deuda externa; y compra, por parte del Estado, de la cartera vencida de las cooperativas del sector agrario reformado.

v. *Revisión del marco legal*

Las reformas introducidas a la legislación financiera establecen un nuevo marco legal de regulación y supervisión que elimina la excesiva injerencia estatal. Sin embargo, no excluyen la intervención de la autoridad, con el objeto de asegurar un razonable grado de competitividad y la preservación de la estabilidad y eficiencia del sistema.

En consonancia con tales objetivos se sometieron a consideración de la Asamblea Legislativa los siguientes proyectos: Ley de bancos y financieras, Ley orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, Ley orgánica del Banco Central de Reserva, Ley de saneamiento y fortalecimiento de bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo, Ley de privatización de bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo, Ley de cajas de crédito y de los bancos de los trabajadores. Adicionalmente, se propusieron reformas a las leyes del Banco Hipotecario de El Salvador y del Banco de Fomento Agropecuario. Se hallan en estudio la ley de mercado de valores, la ley de instituciones de seguros y fianzas y el Código de Comercio.

Singular importancia para la regulación del funcionamiento del sector cabe atribuir a la Ley de Bancos y Financieras, recientemente aprobada. Sus normas promueven la consolidación de instituciones solventes y estables. Se les exige, en efecto, una relación de por lo menos el 8%, entre su fondo patrimonial y la suma de sus activos ponderados de acuerdo con su riesgo. Además, se otorga a la Superintendencia la facultad de intervenirlas, pudiendo ese organismo llegar a la liquidación de la entidad afectada cuando las circunstancias así lo ameriten.

El nuevo ordenamiento legal permite el ingreso de entidades financieras extranjeras al mercado salvadoreño, como forma de inducir una mayor competencia.

La ley recientemente aprobada procura, asimismo, inducir una mayor transparencia en las operaciones financieras, ya que hace exigible la publicación de los estados financieros y las clasificaciones de la cartera de créditos, así como del monto de las comisiones y el nivel de las tasas de interés activas y pasivas que paga o cobra cada institución. Se mantiene el secreto bancario para las operaciones de depósitos y de crédito, pero se lo elimina en el caso de aquellas operaciones de crédito que tengan una reserva de saneamiento del 100%, es decir, para operaciones que se hayan llevado por completo a pérdidas.

Para proteger a los depositantes, se autoriza el otorgamiento de un seguro para los depósitos de hasta ¢30 miles. También para salvaguardar la sanidad financiera y evitar abusos de los administradores y accionistas principales, se imponen algunas limitaciones, entre las que destacan las relativas al grado de concentración del crédito en una sola persona y al otorgamiento de crédito a los administradores y accionistas principales.

vi. Fortalecimiento de la Superintendencia

La falta de una adecuada regulación y supervisión fue una de las principales causas que precipitaron la crisis financiera. En consecuencia, un aspecto clave del Programa de Fortalecimiento y Privatización del Sistema Financiero es la transformación de la Superintendencia en un organismo autónomo y capaz de cumplir con eficiencia sus funciones de supervisión. En este contexto, la Superintendencia elabora su presupuesto y régimen de salarios de acuerdo a sus necesidades y objetivos. El referido presupuesto se solventa en parte con fondos del Banco Central, pero los bancos y financieras contribuyen hasta con el 50%, de manera proporcional al total de sus activos.

Para que una supervisión eficiente coadyuve a la consolidación del sistema financiero se requiere, como condición previa, la existencia de un marco jurídico idóneo. La Ley Orgánica de la Superintendencia, recientemente aprobada, confiere a ese organismo facultades para la adopción de decisiones fundamentales. En efecto, queda habilitada para autorizar la

promoción y el funcionamiento de nuevas instituciones financieras; intervenir y liquidar instituciones con problemas de solvencia; diseñar reglas para evitar la concentración del crédito; vigilar y coordinar la labor de los auditores externos; garantizar la transparencia de la información; elaborar sistemas para la clasificación de créditos con el fin de estimar las pérdidas potenciales de estos activos productivos; dar cumplimiento a buenas normas y principios contables; fijar requisitos mínimos de capital y establecer provisiones o reservas de saneamiento.

De manera complementaria se ha venido desarrollando un programa de modernización y fortalecimiento de la Superintendencia. A partir de enero de 1991 se ha contado con la asesoría permanente de un experto en supervisión financiera del Fondo Monetario Internacional y en abril de 1992 se contrató, con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), una reconocida firma consultora internacional para que desarrolle un plan de trabajo que abarque las siguientes áreas: revisión y perfeccionamiento del marco regulatorio, elaboración de procedimientos y manuales, organización y recursos humanos, capacitación y automatización.

En la revisión del marco normativo se han identificado y propuesto las normas básicas que permitirían el funcionamiento de un sistema bancario basado en regulaciones prudenciales estrictas y modernas. El trabajo contiene 25 proyectos, los que han sido organizados en los siguientes núcleos principales: estados financieros y regulaciones bancarias tradicionales; normas prudenciales sobre los principales riesgos bancarios; y normas sobre negocios bancarios complementarios y transparencia del mercado.

Se está recibiendo asesoría para la implementación de procedimientos y manuales, lo que incluye la elaboración de un catálogo de cuentas. Cabe señalar que el Consejo Monetario Centroamericano y el FMI están trabajando en un proyecto conjunto para establecer un catálogo uniforme en los países del área.

En lo concerniente a la organización y recursos humanos se están efectuando las siguientes tareas: revisión de la organización, evaluación del personal, detalle de la estructura y sus funciones, y elaboración de un sistema de administración de recursos humanos.

Respecto a la capacitación, el objetivo principal consiste en fortalecer la capacidad de análisis, supervisión e inspección del personal. Para tal efecto se están desarrollando seminarios y talleres; posteriormente se con-

tinuará con las asesorías en el terreno, a fin de que los consultores puedan traspasar su experiencia mediante el análisis conjunto de casos prácticos.

Un aspecto clave lo constituye la automatización. Se espera dotar a la Superintendencia con equipos computacionales avanzados, que permitan la puesta en operaciones de un sistema integrado de información.

vii. Privatización

Habiéndose avanzado en el saneamiento y fortalecimiento del sistema financiero y del marco regulatorio y legal, se ha iniciado la privatización de las instituciones financieras nacionalizadas.

Uno de los propósitos básicos de esta etapa consiste en lograr la mayor participación posible de accionistas, para lo cual se han establecido incentivos especiales para los empleados de las instituciones financieras y los pequeños inversionistas.

viii. Mecanismos de venta de las acciones

- Venta directa

La venta directa de acciones constituye una modalidad de oferta preferente a través de crédito a favor de los empleados de cada institución y de pequeños inversionistas, quienes durante el plazo de 120 días tienen el derecho exclusivo de comprar hasta ₡100 000. A los primeros se les ofrece crédito hasta por el 90% de la compra de las acciones, a una tasa de interés del 10% anual; para los segundos, el financiamiento alcanza hasta el 85%, con una tasa de interés del 14% anual. En ambos casos el plazo es de hasta 10 años, con dos de gracia y cuotas anuales de capital e intereses.

- Subasta o licitación pública con precalificación de accionistas

Las acciones de los bancos y asociaciones de ahorro y préstamo objeto de subasta son las que quedan disponibles una vez transcurrido el plazo preferencial de 120 días para la participación de empleados y pequeños inversionistas. El precio base de la subasta es el valor en libros, que se determina de conformidad con el balance certificado por una fir-

ma de auditores externos. Pueden participar en la subasta todas las personas naturales o jurídicas que estén interesadas en adquirir acciones por cantidades superiores a ₡100 000.

Quienes deseen adquirir acciones por más del 1% hasta el 5% del patrimonio de una institución financiera deben someterse a la precalificación que efectúa la Superintendencia del Sistema Financiero.

Al el 31 de octubre de 1992 se había vendido en la etapa preferente la totalidad de las acciones de los tres primeros bancos (Banco Agrícola Comercial, Cuscatlán, Banco de Desarrollo e Inversión) sometidos al proceso de privatización. Dadas las facilidades de financiamiento para adquirir acciones, fueron otorgados créditos por un total superiores a los ₡400 millones en créditos. Los funcionarios de esas instituciones pasaron a controlar alrededor de un sexto del capital accionario.

Los estudios de mercado anticipan que no habrá dificultad alguna para vender los dos bancos cuya privatización se puso en marcha en noviembre. Sin embargo, existe la presunción que el límite de tenencia de acciones (5% por agente individual) será burlado a través de terceras personas.

IV. EVALUACION DE LOS SISTEMAS DE REGULACION Y SUPERVISION

Según se ha señalado, en 1989 se inició en El Salvador el Programa de Reforma Financiera, en virtud del cual se han introducido profundos cambios en la legislación financiera y desplegado grandes esfuerzos para fortalecer la supervisión bancaria. Ello ha permitido superar muchas de las deficiencias y causas que provocaron la quiebra de la banca comercial. En consecuencia, al evaluar el actual sistema de regulación y supervisión se hará una comparación con el sistema anterior.

1. Calidad de la supervisión

La nueva Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero otorga a este organismo la autonomía administrativa y financiera necesaria para cumplir sus atribuciones y le faculta para efectuar supervisiones

preventivas e imponer sanciones, así como para intervenir e incluso liquidar instituciones cuando las circunstancias lo exijan.

Otro punto relevante es que el Superintendente debe ser nombrado por el Consejo de Ministros y ratificado por la Asamblea Legislativa. Asimismo, la dirección superior de la Superintendencia está a cargo de un consejo directivo de cinco miembros, de los cuales dos son designados por el sector público y tres, a propuesta de colegios profesionales independientes.

En lo tocante a la supervisión persisten, pese a los esfuerzos realizados, las siguientes deficiencias: falta de tecnología computacional, insuficiente número de inspectores, obsolescencia de los manuales de contabilidad, ausencia de normas en campos críticos. Se espera que estos problemas sean superados en breve plazo merced al plan aprobado a los consultores y al apoyo ofrecido por el BID.

2. Diversificación de la cartera de crédito

Salvo una disposición general en la Ley de Bancos y Financieras, que exige a las instituciones efectuar los análisis que les permitan apreciar el riesgo de no recuperación de los fondos, se carece de reglamentación específica en lo concerniente a la diversificación de la cartera de crédito por agentes económicos, sectores de actividad y regiones, con el objeto de evitar la concentración de riesgos. En todo caso, éste no fue un factor relevante en el problema de insolvencia bancaria que se precipitó en los años ochenta. A excepción de los créditos a la gran empresa, no se registra en El Salvador una concentración excesiva en las diferentes clasificaciones presentadas. (Véase el cuadro 12).

3. Relaciones entre fuentes y usos

La Ley de Bancos y Financieras dispone expresamente que compete al Consejo Directivo de la Superintendencia aprobar las normas que tienen que ver con las relaciones entre las operaciones activas y pasivas de los bancos, procurando que los riesgos derivados de plazo y monedas se mantengan dentro de los rangos que la prudencia aconseja. Sin embargo, hasta el momento no se dispone de la reglamentación pertinente.

Cuadro 12
BANCOS COMERCIALES: ESTRUCTURA DE LA CARTERA DE CREDITOS
 (En porcentajes)

Estructura	1984	1985	1986	1987	1988
Según tipo de garantía					
Hipotecaria	38,6	39,8	41,3	40,6	43,1
Prendaria	21,0	22,2	21,7	23,9	23,6
Personal	40,4	38,0	37,0	35,5	33,3
Según plazos					
Corto	47,9	45,7	46,7	45,0	40,6
Mediano	42,8	44,4	40,4	41,1	43,8
Largo	9,3	9,9	12,9	13,9	15,6
Según sector económico					
Agropecuario	27,5	25,5	24,2	25,1	23,4
Ind. manufacturera	24,5	30,8	32,9	33,6	34,2
Construcción	9,6	9,9	10,3	10,0	9,8
Comercio	21,3	16,1	14,8	15,1	13,8
Servicios	4,4	5,9	6,0	6,1	6,3
Otros	12,7	11,8	11,8	10,1	12,5
Según usuario					
Microempresa	-	-	1,3	2,0	2,0
Pequeña empresa	16,3	15,0	13,3	14,6	13,4
Mediana empresa	8,5	8,7	7,6	8,1	7,7
Gran empresa	75,2	76,3	77,8	75,3	76,9

Fuente: Memorias del Banco Central de Reserva de El Salvador.

El hecho de que hasta ahora no se hayan suscitado problemas con dichos indicadores podría explicar la falta de diligencia para actuar en este campo. Se trata de una omisión que es preciso remediar cuanto antes, puesto que ya algunos bancos están adquiriendo fuertes compromisos en el exterior a raíz de la apertura de la cuenta de capitales. Asimismo, las entidades bancarias han empezado a canalizar fondos al sector construcción, con el compromiso de financiar la adquisición de vivienda a largo plazo.

4. Clasificación de la cartera de créditos

En el pasado reciente la inadecuada clasificación de cartera fue uno de los factores que más contribuyó al agravamiento de la crisis del sistema

financiero salvadoreño. El criterio básico a este respecto era la antigüedad de los atrasos en los pagos; sin embargo, las instituciones financieras se las arreglaban, a través de la difundida práctica del refinanciamiento, para poner al día buena parte de la cartera del deudor, incluso sin que éste lo supiera, con el objeto de minimizar la constitución de reservas de saneamiento. La garantía o las buenas relaciones que el cliente mantuviera con el banco eran fundamentales para la obtención de un préstamo.

A mediados de 1989 se llevó a cabo, con el apoyo de una firma consultora internacional, un censo de la totalidad de los sujetos de crédito de la banca corporativa y la mediana empresa, hasta cubrir el 80% del total de los activos de riesgo de cada institución. El levantamiento de datos e información para el análisis individual de los activos de riesgo efectuado en dicha ocasión permitió trazar un acabado diagnóstico, cuyos componentes principales fueron los siguientes:

- Un importante volumen de préstamos habían sido renovados por más de una vez (refinanciamientos).
- Eran numerosos los préstamos vencidos por más de un año, pero respecto de los cuales no se había entablado acción judicial.
- Casi la mitad de los deudores del sistema tenían intereses vencidos y en un buen número de casos dichos intereses se habían estado capitalizando durante años.
- Un gran número de hipotecas y prendas no se hallaban inscritas, a despecho de lo estipulado por la ley.
- Los avales y fianzas otorgados por las compañías de seguro para garantizar los riesgos de los cliente no estaban, en general, sometidos a un análisis de riesgo.
- La evaluación y el control de las garantías presentaban debilidades operativas.
- Los archivos de crédito estaban organizados sobre la base del registro por préstamo, y no por deudor, lo que dificultaba el control de la calidad de los riesgos.
- El rubro "Deudores varios" acusaba una utilización excesiva, encubriendo en forma involuntaria, en la mayoría de los casos, el incumplimiento de su pago.

En la actualidad se encuentra en vigencia un instructivo que establece las normas a que deben ajustarse las instituciones financieras para cla-

sificar de manera uniforme la cartera de activos crediticios y prevenir situaciones de insolvencia. El criterio general en que se fundamenta dicho instructivo es el riesgo, definido como la probabilidad de no recuperar una determinada suma de dinero cedida a otra persona natural o jurídica durante un tiempo determinado y bajo las condiciones pactadas. Dicha probabilidad puede ser clasificada bajo alguna de las siguientes cinco categorías:

Categoría "A"	Créditos normales
Categoría "B"	Créditos subnormales
Categoría "C"	Créditos deficientes
Categoría "D"	Créditos de difícil recuperación
Categoría "E"	Créditos irrecuperables.

Las instituciones financieras están obligadas a mantener actualizada la evaluación de la cartera crediticia y deben entregar trimestralmente informes a este respecto a la Superintendencia. Esta realiza dos visitas anuales para verificar las calificaciones, inspecciones que de acuerdo al instructivo vigente se efectúan en junio y diciembre, lo que crea un problema de insuficiencia de personal. Otra de las dificultades que continúan enfrentando los inspectores es la falta de información y orden en los expedientes.

Las autoridades se hallan elaborando un reglamento que incorporará la evaluación de riesgos de las inversiones en títulos valores de renta fija y variable, así como de aquellos activos recibidos en dación de pago (activos extraordinarios).

Una deficiencia grave de que adolece la actual clasificación de cartera lo constituye la falta de una central de riesgos o deudores que por ley debe tener la Superintendencia. Los efectos de esta deficiencia se agudizan cuando se toma en cuenta que han transcurrido más de tres años desde que se hizo la primera evaluación. La superación de este problema es urgente, ya que el instructivo dispone que cuando una institución califique un deudor, ha de tomar en cuenta la categoría más baja que éste tuviere en el sistema financiero, antecedente que en la actualidad no se encuentra disponible.

5. Constitución de reservas de saneamiento

Al igual que la clasificación de cartera, hasta 1989 la constitución de reservas de saneamiento se hacía en función de la antigüedad de la mora

y la garantía. Los instructivos correspondientes eran emitidos por el Banco Central y en principio exigían elevadas reservas, con el objeto de que los bancos dispusieran de fondos suficientes para castigar sus balances; sin embargo, antes de finalizar el año y debido a que la acumulación de reservas erosionaba las utilidades del ejercicio, los banqueros presionaban a las autoridades para que éstas rebajaran los porcentajes de reservas de saneamiento. Se argumentaba que la difusión de las bajas o negativas utilidades consignadas en los balances, resultado que según los banqueros ¡no era cierto!, daría la razón a quienes criticaban la nacionalización o podría provocar la pérdida de la confianza del público. Las autoridades terminaban cediendo, postergando así la inevitable quiebra bancaria.

En la actualidad las reservas mínimas se determinan sobre la base de la calificación de tres categorías de riesgo:

Categoría "C"	10% de reservas
Categoría "D"	50% de reservas
Categoría "E"	100% de reservas

Una reciente evaluación de la mora de los saldos de capital de los créditos en los bancos comerciales ha permitido detectar que en el rango de 1 a 90 días de cartera vencida se concentra el 66%; otro 18% cae en el rango de 61 a 360 días; en tanto que el 16% restante está conformado por vencimientos que llevan ya más de 360 días. Este último porcentaje equivalía a unos ¢170 millones, cifra que cabe cotejar con los ¢184 millones de reservas constituidas por el principal. La comparación mueve a concluir que la clasificación de cartera es aceptable, si se considera que únicamente la mora que tiene más de 360 días de vencimiento es pérdida total. Por el lado de los intereses la situación es distinta, ya que la mora de más de 360 días ascendía a ¢71 millones (69%), en tanto que las reservas constituidas llegaban apenas a ¢27 millones, brecha que pone de manifiesto la existencia de una falla en la clasificación, tema al que nos referiremos enseguida.

6. Normas sobre registro de intereses vencidos

El instructivo para la constitución de reservas de saneamiento estipula que no deben registrarse intereses sobre los créditos clasificados en las categorías "D" y "E", los que, para los efectos legales y de control, han de

anotarse en las Cuentas de Orden. Sin embargo, las normas también señalan que un crédito "D" puede ser reclasificado a la categoría "C" (10% de reservas mínimas) si las garantías que amparan los respectivos créditos disponen de una cobertura del 125% sobre el saldo insoluto. Asimismo un crédito "E" puede ser llevado a "D" si la garantía cubre el 80% del crédito.

La norma pareciera ser aceptable, pero se da el caso de créditos que teniendo una antigüedad de hasta tres años, siguen contabilizando intereses, los cuales hasta podrían llegar a capitalizarse. Consideramos que se trata de una falla rápidamente solucionable merced al establecimiento de una norma clara en la que se señale que los intereses cuyos pagos registren un atraso de 90 días quedarán en la contabilidad excluidos de los ingresos. Además, si se recurriere a la práctica del refinanciamiento, cabría exigir al prestatario que pague en efectivo los respectivos intereses.

Un cambio que se espera incorporar próximamente al instructivo de clasificación de riesgos es que todo aumento que se produzca en el saldo de un crédito, producto de una reestructuración o refinanciamiento, ha de provisionarse en un 100%, hasta que la Superintendencia certifique que efectivamente ha habido una disminución en el riesgo.

7. Capital de fundación y requerimientos mínimos de capital

Para la fundación de un banco la ley exige un capital social pagado no inferior a ¢20 millones (US\$2,2 millones); para una financiera, el mínimo es de sólo ¢8 millones (US\$1 millón). Cada dos años la Superintendencia debe actualizar, escuchando previamente la opinión del Banco Central de Reserva, el monto de los capitales mínimos de fundación, de manera de preservar su valor real.

Se considera que estos valores son un poco bajos, por lo que se recomienda incrementarlos a fin de garantizar un sólido inicio de operaciones.

Los requerimientos mínimos de capital son más exigentes que en el pasado y la relación de apalancamiento ha sido rebajada de 20 a 15, aproximadamente. El sistema adoptado establece reservas mínimas obligatorias de patrimonio en relación con el activo, incluidas las llamadas cuentas contingentes. Este método es similar a los requisitos de capital aprobados por los países de la OCDE.

8. Límites para la concentración de préstamos

Para evitar la concentración de riesgos en pocas personas o grupos, la ley establece que no se podrán conceder a una misma persona natural o jurídica créditos por más del 15% del fondo patrimonial que ella posea. Pero si los créditos están amparados con garantías reales, la relación subirá a 30%; y si las garantías son de bancos extranjeros de primera línea, los porcentajes se ampliarán, previa autorización del Banco Central.

Los topes iniciales (15 y 30%) parecen apropiados. En cambio, la facultad otorgada al Banco Central para elevar esos niveles cuando se den garantías de bancos extranjeros de primera línea merece críticas, ya que se podría caer en el extremo de que una institución ampliara sustancialmente sus operaciones sin haber existido un aporte de sus dueños, lo que desvirtuaría por completo este indicador de solvencia.

Para los créditos relacionados se establece que la suma del total de los préstamos otorgados a personas naturales o jurídicas vinculadas directa o indirectamente con la propiedad o administración de una institución no podrá exceder del 50% del capital pagado y las reservas de capital. Asimismo, esos créditos no se podrán conceder en términos más favorables que los otorgados a terceros en operaciones similares.

La especificación que el límite de 50% del capital es por la suma del total de los créditos relacionados pretende evitar lo sucedido en el pasado, en que si bien el límite era más bajo, se entendía que sólo afectaba a los accionistas individualmente. Mediante este resquicio, en muchas ocasiones los dueños obtenían financiamiento por el equivalente a una o más veces el capital de la institución.

9. Información periódica al público

La ley exige a los bancos que publiquen sus estados financieros por los menos cuatro veces al año. Dos están referidas a los cierres al 31 de diciembre y al 30 de junio de cada año; las fechas de las otras dos son determinadas por la Superintendencia.

La ley también exige a la Superintendencia:

- i) Dar a conocer, por los menos cuatro veces al año, antecedentes pormenorizados por cada banco y financiera, sobre la clasificación de ac-

tivos de riesgo y el cumplimiento de las exigencias mínimas de fondo patrimonial.

- ii) Editar, por lo menos dos veces al año, un boletín estadístico que contenga información detallada acerca de cada institución financiera. Hasta ahora estas dos disposiciones no se han cumplido, lo cual es bastante delicado, dados el levantamiento de las regulaciones y la mayor competencia que se ha desencadenado con la puesta en marcha de la reforma financiera. Depositantes e inversionistas deben estar bien informados de los riesgos y la situación patrimonial de los bancos, lo que torna urgente el logro de una mayor transparencia.

10. Requisitos de auditoría externa

La Superintendencia ha establecido una calificación y registro de los despachos de auditoría externa que pueden prestar sus servicios a las instituciones financieras.

Está pendiente la dictación de normas mínimas acerca de cómo deben efectuarse las auditorías, lo que incluye el alcance y frecuencia de las mismas, a fin de garantizar que estos procedimientos suministren antecedentes útiles, que sirvan de aclaración o advertencia al público.

11. Garantía de depósitos

Hasta hace no existía en El Salvador un seguro explícito de depósitos, pero al estar en manos del Estado la propiedad y administración de la banca el público consideraba que eventuales pérdidas por insolvencia serían cubiertas por el Gobierno. Exactamente eso fue lo que sucedió cuando en 1989 se otorgó al Banco Central, según ya se ha reseñado aquí, autorización para emitir $\$1\,900$ millones con el objeto de sanear las instituciones financieras.

A raíz de esa escandalosa pérdida, la nueva legislación financiera dejó establecido en forma explícita que el Estado garantizará a todos los depositantes un monto de hasta $\$30$ mil. O sea, se aceptó la tesis de que se debía proteger sólo a los pequeños ahorrantes.

La misma disposición dispone que las instituciones financieras pagarán una prima, en la cuantía y forma que establezca el Banco Central,

para costear esa garantía (Fondo de Garantía). Inquietante resulta comprobar que pese a que ya se ha superado el trauma que provocó la quiebra bancaria, aún no se ha decidido nada respecto de la creación de dicho fondo.

V. RECOMENDACIONES

Sobre la base de la experiencia acumulada en la década de los 80, de la investigación realizada en este estudio y de las opiniones obtenidas de numerosas personas que disponen de amplia experiencia en la actividad bancaria, formularemos enseguida una serie de recomendaciones. Apuntan ellas al mejoramiento de la supervisión preventiva, al suministro oportuno de información confiable al público y a la consolidación del sistema bancario:

- i) Es preciso agilizar y completar en el menor tiempo posible la aplicación del Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Superintendencia, principalmente en las áreas de organización, adquisición e instalación del equipo computacional (automatización) y capacitación.
- ii) Resulta urgente definir y elaborar las normas que regulen el calce de los plazos y monedas entre las operaciones activas y pasivas. Asimismo, debe prestarse atención a la relación entre las tasas de interés activas y pasivas e indicadores de alerta sobre eventuales problemas de liquidez.
- iii) Dado que una de las principales causas de la insolvencia la constituyen las inadecuadas políticas financieras, sería aconsejable que la Superintendencia examinara los impactos negativos que ejercen dichas políticas y diera a conocer a las autoridades y al público en general los resultados de ese análisis.
- iv) Se recomienda establecer con urgencia una central de riesgos o deudores para el conjunto del sistema financiero, para lo que será necesario unificar los tres manuales de clasificación de cartera que existen, respectivamente, para bancos, financieras y otras instituciones.
- v) Se recomienda establecer como norma que los intereses devengados cuyos pagos registren 90 o más días de atraso dejen de ser contabi-

lizados dentro de los activos y los ingresos de la contabilidad. Por otro lado, tanto las cuotas vencidas como las no vencidas de los créditos que tengan más de 60 meses de mora (prescripción de un crédito según la ley) debieran ser excluidos del balance.

- vi) Para evitar la perpetuación de la política de refinanciamiento, se plantea que es necesario que el deudor cancele en efectivo el 100% de los intereses en mora. Si como producto de un refinanciamiento se incrementare el saldo del principal, debería, por ese aumento, constituirse temporalmente una reserva del 100%, hasta que la Superintendencia verificara que ha habido una mejoría en las condiciones del riesgo.
- vii) De ratificarse que el nivel actual de reservas de saneamiento de los bancos es inferior al saldo de capital e intereses en mora de más de un año, sería aconsejable introducir una reserva global obligatoria del 1% sobre el total de la cartera.
- viii) Se sugiere incrementar en un 50%, a partir del 22 de julio de 1993, fecha en que pueden constituirse nuevos bancos y financieras en El Salvador, el capital social pagado, con el objeto de garantizar un inicio sólido de las nuevas instituciones.
- ix) Se estima conveniente eliminar del Art. 104 de la Ley de Bancos y Financieras, el inciso que permite ampliar los porcentajes de crédito máximo a una persona natural o jurídica cuando los préstamos están garantizados con avales, fianzas o cartas de crédito de bancos extranjeros de primera línea.
- x) En vista de que la ley faculta a la Superintendencia para coordinar las labores de los auditores externos del sistema financiero, ésta debe elaborar prontamente las normas acerca de cómo y con qué periodicidad deben efectuarse las auditorías.
- xi) Para evitar que el público se forme la equivocada percepción de que sus depósitos gozan de la garantía irrestricta del Estado, es preciso iniciar la formación del Fondo de Garantía de Depósitos, dándose amplia difusión al hecho. A la par de esta medida, o de ser posible antes, debe empezar a difundirse información acerca de la calidad de los riesgos y la situación patrimonial de cada banco.

REFERENCIAS

Banco Mundial:

- (1989), Informe sobre el desarrollo mundial 1989, Washington, D.C., julio.
- (1990), Los sistemas bancarios de América Latina en los años 80, Washington, D.C., septiembre.

Banco Central de Reserva de El Salvador:

- (1990), Fortalecimiento y privatización del sistema financiero, San Salvador, septiembre.
- (1992), La reforma financiera en El Salvador, San Salvador, marzo.
- Revista Trimestral, varios años.
- Memoria de Labores, varios años.

CEMLA:

- (1990), Boletín, Volumen XXXVI, Número 6, México, D.F., diciembre.

CENITEC:

- (1989), El sistema financiero de El Salvador: análisis y perspectivas. San Salvador, mayo.
- (1990), La reforma del sistema financiero: ¿es oportuna la privatización? San Salvador, septiembre.
- (1992), ¿Hacia dónde se dirige la privatización de la banca?. San Salvador, mayo.

Citibank:

- (1989), Diagnóstico preliminar de la cartera de los nueve bancos comerciales de El Salvador. El Salvador, noviembre.

Consejo Monetario Centroamericano:

- (1992), Desarrollo y perspectivas de la reforma financiera en El Salvador. Managua, Nicaragua, septiembre.

De Juan, Aristobolo:

- (1988), Insolvencia: características, causas e implicaciones. Banco Mundial, noviembre.

FUSADES:

- (1989), Hacia una economía de mercado en El Salvador. San Salvador, mayo.

- (1989), Propuesta de modernización del mercado de capitales en El Salvador. San Salvador, octubre.
- (1992), El Salvador: desarrollo financiero y regulación. San Salvador, mayo.

Gilbert, R. Alton:

- (1987), Como habérselas con las quiebras bancarias, junio.

Ley de bancos y financieras, abril de 1991, El Salvador.

Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, abril de 1991, El Salvador.

Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, noviembre de 1990, El Salvador.

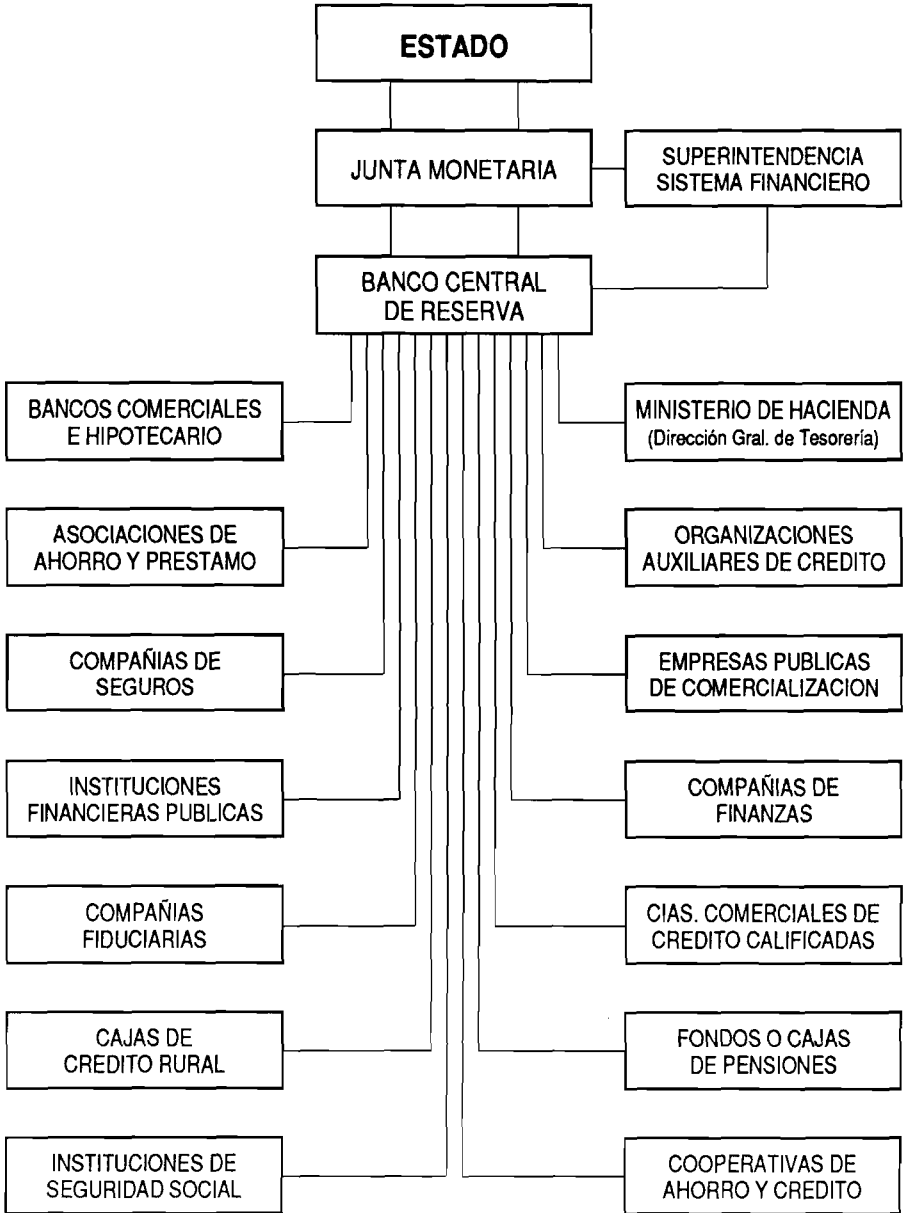
Ley de saneamiento y fortalecimiento de bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo, noviembre de 1990, El Salvador.

Ley de privatización de los bancos comerciales y de las asociaciones de ahorro y préstamo, noviembre de 1990, El Salvador.

Ramírez, Guillermo:

- (1990), Evaluación y clasificación de activos: La experiencia chilena, Santiago de Chile.

Anexo 1
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA FINANCIERO
DE EL SALVADOR - 1989



**REGULACION Y SUPERVISION DE LA
BANCA: EL CASO DE HONDURAS**

Daniel A. Figueroa

CONTENIDO

INTRODUCCION	69
I. SITUACION DEL SISTEMA FINANCIERO	70
1. Composición y características generales	70
2. La crisis de los ochenta	74
a) Desintermediación financiera	75
b) Disminución de la eficiencia y rentabilidad de la banca	75
c) Aumento de la cartera en mora	76
d) Problemas de liquidez	78
e) Insolvencia	79
II. PRINCIPALES CAUSAS DE LA INSOLVENCIA BANCARIA	81
1. Desfavorable entorno	81
2. Estructura institucional política	82
3. Marco regulatorio deficiente y débil supervisión	83
4. Administración deficiente	84
5. Inadecuadas políticas financieras	84
III. PROGRAMA DE REFORMA FINANCIERA	86
1. Política financiera	86
2. Modernización del sector	87
a) Objetivos del Programa	87
b) Etapas del Programa	88
IV. EVALUACION DE LOS SISTEMAS DE REGULACION Y SUPERVISION	96
1. Calidad de la supervisión	96
2. Diversificación de la cartera de crédito	97
3. Relaciones entre fuentes y usos	97
4. Clasificación de la cartera de créditos	98
5. Constitución de reservas de saneamiento	100
6. Normas sobre registro de intereses vencidos	101
7. Capital de fundación y requerimientos mínimos de capital	102
8. Límites para la concentración de préstamos	103
9. Información periódica al público	103
10. Requisitos de auditoría externa	104
11. Garantía de depósitos	104
V. RECOMENDACIONES	105
REFERENCIAS	107
ANEXO	109

INTRODUCCION

En años recientes, numerosos países en vías de desarrollo, incluidos algunos latinoamericanos y caribeños, han introducido reformas en la regulación y supervisión de la banca tendientes a modernizar sus sistemas financieros. En la mayoría de los casos tales reformas fueron motivadas por las crisis que se desencadenaron a comienzos de la década de los ochenta, debido a los problemas de la deuda externa y a la introducción de programas de estabilización y ajuste estructural, que incluían modificaciones de los tipos de cambio y liberalización de precios y de tasas de interés. Este tipo de medidas tiene importantes implicaciones para el manejo de la política monetaria, por lo que en varios casos la reorientación del enfoque de la economía generó serios problemas financieros para las instituciones de crédito, revelando, paralelamente, fallas en los sistemas de regulación y supervisión de la banca.

Honduras es un caso típico. A principios de la década de los ochenta, el sistema de regulación y supervisión mostró su fragilidad, principalmente en términos de regulación prudencial. Asimismo, reveló su incapacidad para controlar los riesgos de insolvencia e iliquidez de los bancos e instituciones financieras. El resultado fue la quiebra del Banco Financiera Hondureña, que a finales de 1980 era considerado, en función del nivel de depósitos, el sexto banco comercial del país. Este hecho provocó la pérdida del patrimonio de los accionistas, llevando a las autoridades a distraer parte de los escasos recursos con que cuenta el Fisco hondureño para auxiliarlos.

No obstante haber quedado de manifiesto la carencia de disposiciones apropiadas para que la autoridad monetaria y supervisora adminis-

trara situaciones de insuficiencia de liquidez y de insolvencia de un banco, el marco institucional ha permanecido sin variaciones.

Con todo, la dura experiencia de comienzos de los ochenta ha servido para que las autoridades monetarias privilegien el mejoramiento del nivel técnico de la Superintendencia de Bancos, organismo que funciona administrativamente como una dependencia del Banco Central. Se considera que en la actualidad se encuentra en un buen pie, en comparación con instancias semejantes en el resto de América Latina, en especial en lo atinente a la auditoría y el análisis financiero. Sin embargo, interna y externamente se reconoce que la Superintendencia carece de facultades legales para manejar de manera eficiente el problema de insolvencia en que pudiese incurrir un banco.

En marzo de 1990 la política macroeconómica del país experimentó modificaciones sustanciales. Estas incluyeron una fuerte alza del tipo de cambio y el establecimiento de un mecanismo de ajustes periódicos del mismo en función de las fuerzas de mercado. También la tasa de interés doméstica quedó afecta a cambios periódicos y la política de control de precios se flexibilizó.

El éxito de muchas de estas medidas dependerá de si existe o no un sistema financiero eficiente, competitivo y estable, que evite costos innecesarios a la economía. Por consiguiente, se torna indispensable impulsar una reforma al marco jurídico que haga posible la modernización del sistema.

Este trabajo se propone hacer un diagnóstico del régimen imperante de regulación y supervisión de la banca, así como evaluar el proyecto de reformas que se ha venido estudiando para adecuar dicho régimen a las necesidades de un sistema de intermediación financiera que optimice la asignación de recursos.

I. MARCO JURIDICO

El marco jurídico que regula el sector financiero hondureño data de la década de los cincuenta en lo que corresponde al Banco Central de Honduras, a los bancos comerciales y al Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, que es un banco de propiedad pública. Otras dos instituciones estatales

fueron creadas posteriormente mediante leyes especiales. Una de ellas, la denominada Corporación Nacional de Inversiones (CONADI), está en proceso de liquidación; la otra, orientada al financiamiento de municipalidades, encara serios problemas de liquidez, por lo que parece probable que deba igualmente ser liquidada.

El sistema de ahorro y préstamo se posicionó en el mercado durante el segundo quinquenio de la década de los setenta. En la actualidad operan seis instituciones, que pese a diversos problemas han logrado sobrevivir. Otras entidades financieras funcionan bajo el régimen denominado de "Prestamistas no bancarios"; aunque están obligados a registrarse en la Superintendencia y a informar sobre el volumen de sus carteras, en la práctica muy pocas cumplen con tales normas, por lo que cabe considerarles integrantes del segmento informal del sistema financiero.

El subsector más importante es el conformado por la banca comercial privada, cuya participación en el mercado, medida en términos de la captación de recursos del público, ascendía a finales de 1991 al 88% del total.

Al 30 de julio de 1992 estaban en operaciones 15 bancos comerciales. 14 de ellos se habían mantenido relativamente solventes durante los últimos diez años, en tanto que el último estaba recién fundado. Los problemas de solvencia se han manifestado en diversos grados de iliquidez, debido a la concentración de la cartera de crédito y a la asunción de riesgos excesivos, que hicieron elevarse los porcentajes de cartera en mora, en ausencia de las provisiones necesarias para cubrir las pérdidas reales o potenciales. Probablemente, una de las causas que explican la preservación de una relativa estabilidad en el sistema bancario, sobre todo en la banca comercial, haya sido la capacitación técnica del personal de la Superintendencia, proceso que se inició en 1980. No obstante los sustanciales progresos logrados en esta área, a la altura de 1992 ese organismo y la autoridad monetaria seguían careciendo de los instrumentos legales necesarios para conjurar eventuales crisis financieras y ejecutar programas de capitalización, fusión, venta y liquidación de un banco.

Desde el punto de vista técnico se introdujo el concepto de "Auditoría preventiva", con la intención, básicamente, de resolver problemas de iliquidez con el apoyo financiero del Banco Central. Por lo común, la auditoría preventiva va acompañada de un programa de rehabilitación de la

entidad en problemas. Este incluye financiamiento condicional por parte del Banco Central, pero a la vez entraña el inconveniente de que la Superintendencia pasa a involucrarse en forma directa en las decisiones administrativas de la institución. Si se toma en cuenta, por otro lado, la carencia de un seguro explícito de depósitos y de normas claras sobre regulación prudencial, las dificultades pueden agravarse y conducir a la intervención y quiebra de una institución financiera.

En Honduras prevalece un respeto excesivo sobre el secreto bancario. Aun cuando la Superintendencia y el Banco Central tengan acceso a información de buena calidad sobre el estado de los bancos, al público llegan tan sólo los balances en forma agregada. En consecuencia, ese público no puede evaluar debidamente los riesgos que asumen, lo que los mueve a suponer que sus depósitos e inversiones están garantizados por el Banco Central.

Este es uno de los problemas más fundamentales a cuya solución ha de abocarse la autoridad monetaria. De igual manera, es preciso que la Superintendencia modifique algunos de sus enfoques, a fin de brindar mayor atención al análisis de la posición de capital, los préstamos relacionados y la clasificación de la cartera de acuerdo con categoría de riesgo.

Adicionalmente, la Superintendencia tendrá que asumir nuevas tareas, como la de establecer una oficina central de deudores y suministrar información acerca de la situación del sistema financiero. También debería ampliar su ámbito en el área del derecho mercantil y bancario, a fin de coadyuvar en la interpretación de leyes y cualquier otro tipo de normas.

II. EVALUACION DEL SISTEMA VIGENTE

1. Régimen de garantía o de seguros sobre los depósitos

En Honduras se carece de una norma legal definida que permita a los inversionistas y a los ahorrantes en general determinar por anticipado el riesgo a que están expuestos sus depósitos en una institución financiera, en caso de que ésta sea sometida a liquidación.

Ante la ausencia de una reglamentación precisa sobre la materia, en la práctica puede entenderse equivocadamente que existe un seguro im-

plícito del Estado, es decir una garantía sobre los depósitos y demás acreencias bancarias. A su vez, ello introduce distorsiones en el comportamiento de las entidades con problemas de solvencia, las que suponen que eventuales pérdidas serán en último termino asumidas por el Estado.

De hecho, en 1980 el Estado se hizo responsable, por intermedio del Banco Central, de restituir los depósitos del público ante la quiebra del denominado Banco Financiera Hondureña S.A. La liquidación de los activos ha sido tan engorrosa, que ya se prolonga por doce años.

Queda así en evidencia la necesidad de establecer un sistema de seguro de depósitos de carácter permanente. Una de sus modalidades podría ser la creación de un Fondo de Seguro de Depósitos, organismo autónomo en el que participarían todas las instituciones financieras. Se ha pensado asimismo en el establecimiento de un sistema legal que estipule en forma explícita el papel del Estado en tanto garante de los depósitos. En este último esquema, se sugiere que la garantía quede restringida a determinado tipo de depósitos y a montos no superiores a cierto tope; igualmente, la garantía podría cubrir sólo a determinadas personas naturales o jurídicas. Uno de los inconvenientes de los fondos de seguros estriba en que se requiere el transcurso de bastante tiempo para que se acumulen recursos suficientes para cubrir la insolvencia de un banco de tamaño mediano.

No obstante, lo importante es la definición de una norma precisa, esto es que señale la entidad responsable de proporcionar la garantía y fije los límites sobre los instrumentos protegidos, las personas favorecidas y la forma de efectuar las indemnizaciones.

2. Mecanismos de regulación y supervisión

a) Diversificación de la cartera crediticia

Con el objeto de evitar la acumulación de riesgo, la ley sobre establecimientos bancarios prohíbe en forma expresa a las instituciones bancarias suministrar a una misma persona o entidad créditos por un monto superior al 20% del capital y reservas de capital, salvo que se trate del Estado, municipios, distritos y demás entidades estatales (artículo 42, inciso l).

Esta norma ha sido frecuentemente violada por los bancos, con la concentración consiguiente de los riesgos. La trasgresión de los límites se ha perpetrado pese a que en la definición de los montos otorgados a personas naturales y jurídicas no se consideran las vinculaciones que existen o que presumiblemente se dan entre personas que constituyen un mismo grupo económico. En consecuencia, el límite de crédito debiera ser aplicado al grupo como si se trata de un solo deudor.

La conformación de grupos de empresas estrechamente vinculados entre sí y con instituciones bancarias constituye un fenómeno que va aparejado al desarrollo mismo de cualquier economía y que deja obsoleta la normativa de carácter más tradicional. El régimen de sanciones se muestra así incapaz de imponer disciplina a los bancos, los que pasan a ser manejados por los grupos en función de sus propios intereses, y de mantener la confianza del público en dichas instituciones.

La introducción de normas que regulen efectivamente la acumulación de riesgos ha de tomar en cuenta la posibilidad de que algunos bancos, quizá la mayoría, queden en posición comprometida respecto del margen legal. En consecuencia, habrá que dictar una disposición transitoria que otorgue a esos bancos un plazo prudente para ajustarse al concepto emergente y a los nuevos límites en materia de concentración del crédito.

b) Categorías de riesgo

La clasificación de la cartera de préstamos se puede considerar un arte, toda vez que no existe un sistema óptimo. No obstante, algunos sistemas son mejores que otros, conforme a los criterios que se decida utilizar a manera de referentes. Lo fundamental es que los bancos clasifiquen sus carteras de préstamos en forma sistemática y con apego a criterios realistas, como parte de una evaluación constante de los riesgos de incumplimiento. De igual modo, auditores, inspectores y supervisores expertos deben estar en condiciones de identificar y fiscalizar los riesgos de cartera.

La experiencia de numerosos países comprueba que la clasificación de cartera por categorías de riesgo configura un elemento básico para los organismos de supervisión, los cuales deben concentrar en este frente su capacidad técnica. Se trata de que la norma sea clara y precisa y de asignar recursos humanos y materiales suficientes a esta labor.

La cartera de préstamos debe clasificarse en función, de un lado, de criterios objetivos, por ejemplo si se trata o no de colocaciones para fines productivos; y, del otro, de apreciaciones subjetivas acerca de la situación financiera y capacidad de pago del deudor. Recogiendo algunos de estos elementos, en febrero de 1982 se introdujeron normas prudenciales en lo tocante a la clasificación de cartera. Las disposiciones pertinentes se limitaron a la evaluación del riesgo por parte del personal de la Superintendencia, debido a que se consideró en se carecía de la base legal necesaria para obligar a los bancos a clasificar su cartera por cuenta propia.

Desde la fecha indicada se han venido utilizando las siguientes categorías de riesgo: i) créditos buenos; ii) créditos especialmente mencionados; iii) créditos bajo norma; iv) créditos de dudosa recuperación; y v) créditos de pérdida.

i) Créditos buenos

Estos créditos se caracterizan por la existencia de información completa sobre el beneficiario; por la constancia de que éste presenta adecuada solvencia y de que la garantía es suficiente; y por el fiel cumplimiento del plan de amortización. Ello asegura la recuperación total del préstamo e intereses dentro de los plazos convenidos; es decir la recuperación del préstamo no se pone en duda bajo ninguna circunstancia.

ii) Créditos especialmente mencionados

En esta categoría se incluyen aquellos créditos que pese a encontrarse debidamente resguardados con garantías o avales, acusan alguna debilidad que si no es corregida a tiempo puede terminar amagando la posición financiera del banco.

iii) Créditos bajo norma

Un crédito clasificado dentro de esta categoría es aquel que está inadecuadamente protegido, teniendo en cuenta el grado de solvencia actual y la capacidad de pagar del deudor o el valor real de la garantía, si es que ésta existe. Las debilidades del préstamo que es considerado en

esta categoría están claramente definidas; en consecuencia, si las deficiencias son insubsanables debe suponerse que ponen en peligro la liquidación de la deuda o por lo menos parte de ella.

iv) Créditos de dudosa recuperación

Los créditos clasificados como de dudosa recuperación son aquellos que exhiben todas las debilidades inherentes a uno clasificado en la categoría "bajo norma", con el agregado de que, a la luz de la información disponible y las condiciones y valores prevalecientes, parece muy dudoso e improbable el cobro o la liquidación total de la deuda. En otras palabras, la posibilidad de pérdida es sumamente alta. No obstante, existe la posibilidad de que algunos factores entren a reforzar el activo, favoreciendo la recuperación. Entre ellos figuran la consolidación de deudas, la inyección de capital fresco y la adquisición de garantías adicionales. La recuperación podría lograrse asimismo mediante la reestructuración de la deuda.

v) Créditos de pérdida

Un crédito clasificado como de pérdida se considera incobrable y de valor muy exiguo, por lo que no se justifica mantenerlo en el activo del banco. La inclusión de un préstamo en esta clasificación no significa que el mismo carezca de todo valor de recuperación, sino que no es práctico ni deseable retrasar el saneamiento de un activo sin valor, aun cuando se logre en el futuro una recuperación parcial. El monto de la pérdida por préstamos incobrables debe asumirse en el período en el cual se define la incobrabilidad.

c) Provisiones sobre los riesgos de cartera

Una vez que la Superintendencia clasifica la cartera o confirma la clasificación efectuada por una institución financiera, ésta se obliga a constituir reservas según categorías, de acuerdo a la siguiente tabla:

Categoría de créditos	% de provisión
Buenos	0
Especialmente mencionados	0
Bajo norma	10
De dudosa recuperación	25, 50 ó 75, en función del valor de mercado de la garantía constituida a favor del prestamista.
De pérdida	100

Para la formación de las provisiones mínimas se toman como base los saldos de capital e intereses, a los cuales se aplican las proporciones indicadas, aun cuando la institución correspondiente haya considerado una proporción mayor en función del riesgo que está asumiendo.

En diciembre de 1990 la Superintendencia instruyó a las instituciones financieras para que por su propia cuenta clasifiquen con una periodicidad trimestral la solidez de su cartera crediticia. En este caso, pues, la responsabilidad por la evaluación se traslada a las propias entidades financieras, a las que se les exige un mínimo de cuatro evaluaciones anuales. Adicionalmente, se obliga a enviar al organismo supervisor los resultados de estos procedimientos. Por su lado, la Superintendencia se responsabiliza de la elaboración y entrega de las formas de clasificación.

La experiencia acumulada en 18 meses demuestra que los mecanismos de clasificación de cartera según categorías de riesgo introducidos por la Superintendencia se han erigido en uno de los elementos fundamentales para prevenir situaciones de insolvencia de las instituciones bancarias hondureñas, pese a que aún no se dispone de una base sólida desde el punto de vista legal.

d) Situación patrimonial de los bancos

La ley vigente impone al endeudamiento de los bancos un límite equivalente a 20 veces el capital y reservas de capital de cada una de estas entidades. La relación, que para el conjunto de la banca comercial era poco superior a 10 veces en 1975, llegó a 16 en 1990, lo que indujo a la Superintendencia a requerir fuertes aportes de capital. De esta forma, la

relación obligaciones a patrimonio disminuyó por debajo de 13 a mediados de 1992, nivel que parece razonable para la economía hondureña.

Cuadro 1
**BANCOS COMERCIALES: RELACION RECURSOS
 CAPTADOS/CAPITAL Y RESERVAS DE CAPITAL**
 (Número de veces)

Año	Relación
1975	10,3
1980	11,6
1985	12,6
1990	16,0
1991	15,9
1992 (junio)	12,6

Fuente: Superintendencia de Bancos.

Acogiendo las recomendaciones del Comité de Regulaciones y Supervisión Bancaria de Basilea, en el segundo semestre de 1990 la Superintendencia introdujo un concepto moderno para evaluar en función del riesgo la situación patrimonial de los bancos. Aunque esta regulación carece de respaldo legal, los bancos la han aceptado como válida.

En virtud de este concepto, los bancos deben mantener en un nivel no inferior a 5,5% la relación Capital y Reservas de capital a Activos netos. El coeficiente, que para el conjunto de la banca comercial había sido de 6.68 en diciembre de 1990, bajó a 6% en julio siguiente, pero subió por encima de 7,7 a fines de 1991 y en junio de 1992 volvió al nivel inicial.

Estas cifras revelan que el sistema bancario comercial en su conjunto se encuentra en una posición patrimonial sana y sólida, aunque en términos individuales hay un par de instituciones que no han alcanzado la relación deseada, esto es el 5.5%.

Estos hallazgos revisten gran trascendencia, dado que en este período se produce un vuelco en la política económica, la que pasa a privilegiar el mercado como mecanismo para la asignación de recursos. Puede concluirse entonces que este nuevo enfoque no ha deteriorado la posición patrimonial de la banca comercial.

e) Capital inicial y capital mínimo de operación

El Banco Central está facultado para fijar el capital inicial mínimo de una institución bancaria, según la clase de operaciones que ésta se proponga realizar, pero que en ningún caso será inferior a L 100 000, monto equivalente a unos US\$ 18 000. En las actuales circunstancias del mercado bancario ese monto de capital resulta ínfimo e inadecuado para competir con éxito. La exigencia de capital mínimo debiera situarse quizá en torno de los US\$ 2 millones, cantidad que sería aproximadamente igual a un tercio del capital de que disponían en promedio los bancos comerciales a mediados de 1992.

En lo concerniente al capital mínimo de operación, sería aconsejable que el Banco Central estuviese dotado de las facultades necesarias para disponer en forma obligatoria incrementos de capital en aquellas instituciones que presenten problemas de solvencia derivados especialmente de un déficit de provisiones, medido en términos de la relación capital y reservas de capital a activos netos.

Una medida de esta naturaleza permitiría exigir a los accionistas de los bancos que encaren problemas de solvencia la adopción de las medidas indispensables para normalizar la situación financiera de la institución y evitar de esta forma la intervención de sus negocios por parte de la autoridad.

Tratándose de una atribución muy amplia, y con el fin de proteger los intereses de los accionistas y evitar discrecionalidades, correspondería definir con precisión en la ley las situaciones que dan origen a esta medida. Ellas podrían quedar vinculadas a los casos en que se han experimentado pérdidas importantes, a consecuencia de las cuales ha dejado de existir una relación prudente entre el capital y reservas de capital, por un lado, y los activos netos de la institución, del otro. Parece aconsejable imponer la obligación de restituir el capital perdido cuando la relación entre capital y reservas de capital a activos netos caiga por debajo de 5,5%. La adopción de este criterio envolvería un sólido respaldo a la actuación de la Superintendencia, coadyuvando a prevenir eventuales problemas de solvencia.

Para que una medida de este carácter resulte exitosa parece aconsejable complementarla con el otorgamiento de incentivos de índole tributaria

para los inversionistas o de dividendos preferentes para las nuevas aportaciones de capital. El beneficio más importante podría consistir en la deducción del impuesto sobre la renta a las mayores provisiones que requiera la Superintendencia para normalizar la situación de un banco.

f) Papel y atribuciones del organismo supervisor

Entre las obligaciones del Banco Central figura la vigilancia y supervisión del sistema bancario, tarea que lleva a cabo por intermedio de la Superintendencia. Aunque ésta funciona administrativamente como un departamento del instituto emisor, sus informes sobre la situación financiera de las entidades supervisadas los entrega al Directorio del Banco Central, por intermedio del Presidente del mismo.

El propósito básico de la Superintendencia es proteger a los depositantes. No obstante, la experiencia ha demostrado que la supervisión de los bancos es necesaria para proteger no sólo a los depositantes, sino que al conjunto del sector de negocios del país, ya que una crisis de confianza en los intermediarios financieros conduciría seguramente a una generalizada paralización de actividades.

Ni Honduras ni en país alguno la supervisión de los bancos basta para crear por sí sola un buen sistema bancario, ni para producir buenos bancos o buenos banqueros. Sin embargo, una adecuada supervisión suministra una ayuda significativa a los banqueros que están interesados en tener instituciones solventes.

Cuando se estableció la Superintendencia el sistema bancario hondureño contaba con nueve oficinas. A finales de 1980 ese número había subido a 260 oficinas y a mediados de 1992 llegaba a 360. Si en la época en que fue creada la Superintendencia estaba en condiciones de auditar el sistema bancario, es obvio que ya en 1980 había perdido esa capacidad. De allí que por esa fecha se procedió a reestructurar este organismo, buscando sustituir la auditoría por el análisis y convertir el auditor en analista. El propósito era que éste complementara, pero no sustituyera, la auditoría interna que le compete llevar a cabo cada institución bancaria.

En la mencionada reestructuración el funcionario que hasta entonces había sido el elemento clave de la supervisión, vale decir el auditor, pasó a ser reemplazado por el inspector. A este último se le asignó como fun-

ción básica, con el objeto de prevenir o anticipar riesgos de insolvencia, la valoración o evaluación de los activos de cada banco, y no la mera verificación de los mismos, que era lo que se había hecho hasta entonces.

En la actualidad, se encuentra en estudio una nueva reestructuración de la entidad, orientada a consolidar y mejorar los sistemas de supervisión y a conseguir que el personal a cargo de dichas actividades satisfaga los requisitos técnicos y profesionales indispensables para responder a los desafíos que plantea la modernización del sistema financiero y de la economía en su conjunto.

3. Casos recientes de insolvencia

En la historia financiera del país se ha presentado un solo caso de insolvencia, que desembocó en el colapso de una entidad privada, el Banco Financiera Hondureña S.A. (BANFINAN), institución cuya demanda de quiebra fue interpuesta en los tribunales en diciembre de 1980.

Otros casos de insolvencia potencial de bancos comerciales han sido superados mediante la cooperación financiera del Banco Central y bajo la dirección de la Superintendencia.

A mediados de 1992 encaraban graves problemas de solvencia dos instituciones bancarias estatales: el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), dedicado al otorgamiento de crédito al sector agrícola, y el Banco Municipal Autónomo (BANMA), creado para financiar a los municipios del país. Las autoridades gubernamentales estudiaban alternativas para reducirlos o disolverlos. Por último, se hallaba en proceso de liquidación la Corporación Nacional de Inversiones (CONADI), creada por el Estado con participación del sector privado bancario y no bancario para canalizar recursos al sector industrial.

El análisis de la situación sugiere que los problemas de la deuda externa, las fluctuaciones de las tasas de interés externas y otras dificultades de la evolución económica reciente del país han repercutido con especial fuerza sobre las instituciones financieras del Estado. Estas fueron creadas en virtud de leyes especiales y muchas de sus decisiones en materia de asignación de recursos han sido resultado de presiones indebidas, antes que de criterios consistentes de política. De allí entonces que la acción preventiva de la Superintendencia se haya visto mucho más entrabada en el

ámbito de las instituciones financieras estatales que en el de los bancos comerciales privados.

En el caso del Banco Financiera Hondureña S.A. (BANFINAN) se detectaron fallas de envergadura en los procedimientos y el sistema de vigilancia y supervisión. Parece adecuado analizarlas para evitar la reedición de estas situaciones.

El cuadro 2 entrega antecedentes respecto de la situación financiera de esta institución en 1980 y en el año en que colapsa. En esta síntesis de los balances se ha reproducido la presentación contable y respetado las normas vigentes hace más de una década, que daba cuenta de la situación en el último bimestre del año. Cabe agregar que los estados financieros fueron certificados por auditores externos a la institución.

Cuadro 2
SINTESIS DE BALANCES BANCO FINANCIERA
HONDUREÑA EN 1980 Y 1992
(Millones de lempiras)

Concepto	1980		1992
	Noviembre	Diciembre	Junio
Activos internacionales	1,0	0,2	-
Activos Nacionales	173,6	160,2	20,3
Disponibilidades monetarias	6,0	0,1	-
Crédito sector público	5,4	3,2	19,0
Crédito sector privado	95,9	92,5	1,3
Crédito sector bancario	1,3	1,3	-
Otros	65,0	63,1	-
Activos = Pasivos	174,6	160,4	20,3
Pasivos internacionales	36,3	44,3	-
Pasivos nacionales	138,3	116,1	-
Sector público	5,2	0,2	-
Sector privado	50,5	5,2	1,0
Banco Central de Honduras	18,6	89,2	0,5
Capital y Reservas	12,2	11,5	11,5
Otros	51,8	10,0	7,3

Fuente: Superintendencia de Bancos.

Lo relevante es que ni la Superintendencia ni los auditores externos previeron que se estaba gestando un problema de solvencia. Tampoco llegaron a detectar que desde finales de 1976 se venían acumulando en el balance préstamos de recuperación dudosa. A diciembre de 1980 éstos se habían convertido en créditos de pérdida por aproximadamente L 40 millones. Con posterioridad se comprobó que tales pérdidas se habían originado principalmente en préstamos a partes relacionadas.

Es importante dejar constancia de que la diferencia principal que fluye al cotejar las obligaciones de la institución entre noviembre y diciembre de 1980, obedece al cambio de los depósitos del público hacia obligaciones con el Banco Central. Esta modificación es coincidente con el monto aproximado de las pérdidas de cartera no registradas. En otras palabras, las circunstancias obligaron al instituto emisor, no obstante la inexistencia de un seguro de depósitos, a cubrir las pérdidas patrimoniales del banco en cuestión. El Banco Central se sintió presionado a proceder de esta forma, dada la generalizada percepción de que las obligaciones de los bancos, tanto depositarias como de otra naturaleza, se hallan garantizadas por el Estado.

III. PROPOSICIONES PARA REFORMAR EL MARCO INSTITUCIONAL

Al igual que en muchos países en vías de desarrollo, en Honduras se han adoptado, en el marco del denominado ajuste estructural, medidas que tienden a acentuar la influencia del mercado sobre la política cambiaria, las tasas de interés y los precios en general.

En efecto, en virtud del Decreto N^o 18/90, en marzo de 1990 se modificó por primera vez en 70 años la tasa de cambio de la moneda nacional; se implantó una política monetaria restrictiva; se eliminaron sobretasas y exoneraciones aduaneras, introduciéndose un programa de rebajas paulatinas en el sistema de tarifario en un horizonte de tres años; y se inició un proceso de liberación de los precios en general.

En términos de la conducción de la política monetaria, la adopción de medidas como las mencionadas se ha traducido en la desregulación de operaciones de crédito y la asignación de recursos en función de las fuer-

zas del mercado. Es imprescindible, por lo tanto, la adopción de medidas complementarias, inherentes a un sistema financiero moderno, de modo que el marco jurídico sea consistente con el mayor énfasis que en estos esquemas se atribuye a la solvencia, la eficiencia y la competitividad. Queda así de manifiesto el imperativo de reforzar el sistema de regulación y supervisión de la banca, teniendo en vista un enfoque prudencial, con el objeto de conjurar problemas de inestabilidad financiera.

Enseguida presentamos una síntesis de las ideas que sobre el particular ha venido examinando el Banco Central de Honduras.

i) Seguro sobre los depósitos

Entre las alternativas que se barajan para establecer un sistema de seguro de depósitos de carácter permanente, la más conveniente parece ser aquella que propone que el Estado asuma en forma explícita el papel de garante por cantidades previamente definidas, beneficio al que accederían sólo determinadas personas naturales o jurídicas.

ii) Protección al giro bancario

En el pasado reciente se ha venido produciendo un proceso de desintermediación bancaria, atribuible en parte a que la definición de actividades que puede desarrollar un banco, de acuerdo a los artículos 1ro. y 2do. de la Ley para Establecimientos Bancarios, resulta un tanto imprecisa. Esta y otras disposiciones dejan cabida para la proliferación, por la vía de la especialización en ciertas operaciones, de diversos tipos de bancos y aún más, de las denominadas financieras, algunas de las cuales operan al margen de las normas jurídicas.

La protección al giro bancario debe quedar claramente definida en la legislación, a fin de despejar toda duda respecto del ámbito de aplicación de la norma. Por consiguiente, cualquier institución, sea pública o privada, nacional o extranjera, que se dedique a captar o a recibir de manera habitual y sistemática dinero del público en forma de depósitos, préstamos o de cualquier otra forma, lo mismo que a otorgar crédito, debe ser considerada una entidad bancaria o financiera y quedar sujeta a la supervisión de la autoridad.

La puesta en vigencia de una norma de este tipo redundaría en una ampliación de la cobertura. Los diferentes tipos de instituciones financieras quedarían englobadas bajo un criterio amplio de banca múltiple. La distinción entre banco e institución financiera debiera obedecer al acceso o a la marginación de determinadas operaciones.

Otros efectos colaterales serían la derogación del régimen que creó las asociaciones de ahorro y préstamo, entidades a las que se ofrecería la oportunidad de transformarse en bancos o financieras. Para que esta alternativa resulte viable, habría que emitir normas transitorias que concedieran a las asociaciones un plazo razonable con el objeto de que materializaran la transformación.

A la vez, se requiere introducir disposiciones que faculten al Banco Central para intervenir administrativamente los bienes de aquellas personas naturales o jurídicas no autorizadas a efectuar actos de intermediación financiera, hasta tanto ellas no cesan dichas actividades.

iii) Constitución y autorización de nuevas instituciones financieras

Se considera que las disposiciones concernientes a la constitución y autorización de bancos y asociaciones de ahorro y préstamo son obsoletas y engorrosas, en términos tanto de los requerimientos de capital inicial, como de los procedimientos para satisfacerlos.

Con el objeto de fomentar una mayor competencia y de promover el avance tecnológico al interior del sistema financiero, resulta aconsejable facilitar la constitución de nuevos bancos. La ley debe definir con precisión los criterios sobre el capital mínimo inicial y otorgar al Banco Central facultades para actualizar los montos. De igual modo, el instituto emisor debiera estar dotado de atribuciones para calificar, sobre la base de la solvencia, la conducta financiera y los antecedentes de los organizadores, la solicitud de ingreso de un nuevo banco.

Convendría asimismo establecer normas en materia de fusión, absorción y traspaso entre instituciones bancarias y financieras de los activos y la asunción de pasivos y otras operaciones que coadyuven a una mayor solidez patrimonial del sistema. En lo tocante a la calificación de la escritura constitutiva y estatutos, lo mismo que respecto de las modificaciones a que hubiere lugar, parece aconsejable traspasar al Banco Central

estas atribuciones que ahora ejerce el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el caso de instituciones financieras extranjeras que desean establecer sucursales o filiales en el país, lo mismo que para la apertura de sucursales en el exterior por parte de entidades financieras radicadas en el país, habría que exigir, además del sometimiento a las leyes nacionales, requisitos similares a los aplicados a instituciones nacionales.

iv) Créditos a partes relacionadas

Para efectos de establecer grados de concentración de riesgo crediticio y en línea con prácticas sanas de administración financiera, las normas vigentes sobre limitaciones para los créditos a personas relacionadas directa o indirectamente a la propiedad o gestión de un banco son ineficaces.

Sería aconsejable que ley contemplara al menos dos normas de tipo general. En virtud de la primera, ningún crédito a personas relacionadas con la propiedad o gestión del banco o financiera se concedería en condiciones más favorables, en términos de plazo, tasa de interés o garantías, que las otorgadas a terceros en operaciones similares. La segunda norma debiera definir a los deudores relacionados, a la luz de la vinculación de una persona determinada con una institución bancaria o financiera. El fundamento de esta propuesta estriba en que la mencionada vinculación se produce mediante la participación directa o por intermedio de terceros en la propiedad o gestión de una entidad financiera.

Lo importante es que se entienda que cuando existan vinculaciones financieras especiales que determinen lo que podría denominarse "grupo económico", se considerará como que se trata de un solo deudor. Si ello no queda estipulado en forma expresa en la ley, cabría facultar al organismo supervisor para que lo haga y actualice periódicamente. En todo caso, es indispensable que se legisle para que los límites de crédito a personas sea aplicables al grupo económico como un solo deudor.

En opinión de la Superintendencia, los créditos que las instituciones bancarias suministraron durante la década de los ochenta a partes relacionadas configuran la causa principal de situaciones de iliquidez e insolvencia potencial y efectiva del sistema financiero hondureño.

v) *Capital inicial y capital mínimo de operación*

Por las razones mencionadas resulta deseable que los aspectos a los que aluden los apartados concernientes a la situación patrimonial de los bancos y a esta materia sean considerados en las reformas a la ley. Se trataría entonces de:

- Establecer como capital inicial una cantidad fija del orden de US\$ 2 millones, equivalente a un tercio del actual promedio del capital y reservas de capital de los bancos comerciales y facultar al Banco Central para actualizarlo cuando fuere necesario.
- Disponer que el capital mínimo de operación guarde la relación capital y reservas de capital a activos netos en un nivel no menor de 5,5%, si se produjere un deterioro de esta relación, los bancos estarán obligados a restituir el capital perdido.
- Introducir en el régimen del impuesto los ajustes necesarios para reconocer como deducible las mayores provisiones que requiera la Superintendencia.

vi) *Normas prudenciales*

El fortalecimiento de la autoridad de la Superintendencia ha de erigirse en uno de los objetivos principales de las reformas. Enumerar la diversidad de normas prudenciales necesarias para que un nuevo esquema resulte funcional y efectivo sería engorroso. Cabe eso sí señalar las categorías genéricas que sería conveniente incorporar a la ley. Las restantes podrían ser desarrolladas en la reglamentación pertinente.

a) *Regulaciones sobre riesgos bancarios*

Un aspecto fundamental en el que la Superintendencia debe de concentrar su capacidad técnica es el relativo a la consolidación y el mejoramiento del sistema actual de clasificación de préstamos e inversiones. La normativa legal ha de reformarse de modo de hacer obligatoria la clasificación por parte de los bancos.

La labor de la Superintendencia consistiría entonces en revisar sistemáticamente la clasificación realizada por los bancos e instituciones financieras, verificar las provisiones sobre la cartera con posibilidades de pér-

didada y efectuar los ajustes que correspondan. Igualmente, sería aconsejable que la ley incluyera un mandato para la formación, por parte de la Superintendencia, de una "Central de deudores", susceptible ser utilizada por los propios inspectores de aquella instancia, lo mismo que por el sistema financiero para fines de determinar el riesgo crediticio.

b) Principios contables y transparencia de estados financieros

Nadie podría cuestionar la conveniencia de que los estados financieros de las entidades bancarias y financieras sean auténtico reflejo de la situación de estas instituciones y que la información que se entrega al mercado y los análisis de la autoridad supervisora resulten útiles a los agentes económicos. Ello exige que los informes respectivos estén disponibles de manera oportuna y sean elaborados a partir de normas contables de carácter general establecidas por la Superintendencia. Este organismo debiera estar facultado para ordenar, mediante normas de aplicación general, que las instituciones bancarias y financieras publiquen los datos que a su juicio resulten necesarios para la adecuada información del público.

Se propone que el balance y el estado de pérdidas y ganancias que publiquen las instituciones supervisadas contenga por lo menos notas explicativas sobre las siguientes variables: i) grado de riesgo de cartera; ii) monto de los préstamos relacionados; y iii) correspondencia entre activos y pasivos y obligaciones contingentes. En general, la información para el público debiera incluir un ajuste del valor de los activos de acuerdo con las pérdidas esperadas, a fin de mostrar el verdadero valor de aquéllos.

c) Secreto bancario

Dada la concepción casi mística que ha prevalecido tradicionalmente en el país acerca del secreto bancario, reviste gran importancia que una nueva ley contribuya a superar el problema de la insuficiencia de la información financiera, característico del mercado hondureño. En rigor, se dispone de antecedentes suficientes en cantidad y calidad, pero ellos son monopolio de los bancos y del Banco Central.

Un mercado bien informado constituye una condición indispensable para la vigencia de un esquema moderno de supervisión prudencial. Facilita la eliminación de conflictos de interés, induce a las instituciones a ejercer el autocontrol y de alguna manera deslegitima la arraigada con-

cepción de que el Estado debe hacerse cargo de los costos de una eventual crisis financiera.

La Superintendencia debiera hacerse cargo de la publicación de un boletín o revista que suministre información relevante y oportuna, de modo que los depositantes e inversionistas conozcan los riesgos que asumen al optar por una determinada institución a la hora de materializar sus inversiones.

IV. CONCLUSIONES

El sistema de regulación y supervisión de la banca en Honduras parece haber evolucionado técnicamente en línea con las tendencias modernas de protección de los depósitos del público mediante la prevención de riesgos. Los avances son significativos en términos de la utilización sistemática de mecanismos de evaluación de cartera de crédito y de constitución de provisiones y de adecuación de capital.

Es probable que estos avances sean uno de los factores principales que explican por qué en Honduras no llegaron durante la década de los ochenta, caracterizada por crisis financieras en la mayoría de los países latinoamericanos, a suscitarse problemas de solvencia y quiebra en el sistema bancario comercial del país. Los resultados dan cuenta más bien de un prolongado período de estabilidad en los parámetros que se consideran válidos para medir la liquidez, solvencia y rentabilidad de las entidades bancarias.

También la Superintendencia, en tanto organismo supervisor, acusa progresos sustantivos, los que aparecen vinculados al reemplazo de la auditoría por la evaluación; de la simple verificación de los activos, por la valoración y evaluación de los mismos.

En materia de regulación y supervisión bancaria, el grueso del trabajo de la Superintendencia y del Banco Central se ha efectuado por la vía del convencimiento y la cooperación técnica. Dado que la mayor debilidad del sistema reviste carácter jurídico, muchas de las acciones y resoluciones adoptadas con el propósito de superar los problemas potenciales y reales y proteger los depósitos del público carecen de fuerza legal. En consecuencia, si se quiere estar preparado para enfrentar los retos de

la modernización, a fin de hacer el sistema financiero más competitivo y eficiente y de preservar su solvencia, se requiere acometer una profunda reforma al marco jurídico vigente. Este debiera ratificar y consolidar las políticas aplicadas por la Superintendencia y el Banco Central, en particular en lo concerniente a la regulación y supervisión preventiva.

BIBLIOGRAFIA

- Corrigan, E.G. (1991). "Statement before the Subcommittee on Telecommunications and Finance of the Committee on Energy and Commerce". United States House of Representatives, Washington D.C.
- De la Cuadra, Sergio (1990). "Modernización de la supervisión bancaria en Honduras". Tegucigalpa, Honduras.
- Khan, M.S. and Sundararajan, V. (1991). "Financial Sector Reforms and Monetary Policy". IMF Seminar on "Structural Adjustment and Macroeconomic Policy Issues". Lahore, Pakistan.
- Ley del Banco Central de Honduras. Tegucigalpa, Honduras, 1950.
- Ley para Establecimientos Bancarios. Tegucigalpa, Honduras, 1955.
- Ley de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Tegucigalpa, Honduras, 1976.
- Mussa, Michael (1986). "Safety and Soundness as an Objective of Regulation of Depository Institutions", Comment on Kareken, University of Chicago. *Journal of Business*, Vol. 59, Nº 1.
- Nadler, P.S. (1979). "Commercial Banking in the Economy". Random House, New York.
- Nacur, M.A. (1991). "Bases sobre un anteproyecto de modificaciones al sistema financiero de Honduras". Tegucigalpa, Honduras.
- Reglamento de la Ley para Prestamistas no Bancarios. Tegucigalpa, Honduras, 1972.
- Superintendencia de Bancos. Forma 15A y Circulares varios años.

**REGULATION AND SUPERVISION OF
BANKING AND NON-BANK FINANCIAL
INSTITUTIONS IN TRINIDAD AND TOBAGO**

Frank A. Barsotti
Subhas Ramkhelawan

INDEX

INTRODUCTION	141
I. COUNTRY OVERVIEW	141
II. COUNTRY ECONOMY	142
III. DEVELOPMENT OF THE BANKING AND FINANCIAL SYSTEM	144
1. Decade of the Sixties	144
a) Establishment of Central Bank	145
b) The Banking Act	146
c) Other Legislation	147
2. Decade of the Seventies	147
a) Non-bank Financial Institutions	148
3. Decade of the Eighties	150
a) Securities Industry Act 1981	151
b) Unit Trust Act 1981	151
c) The Home Mortgage Bank Act	152
d) Amendment to Banking Legislation 1986	152
e) Other Legislation 1980's	153
IV. BANKING REGULATION AND SUPERVISION	154
1. Conditions of Entry	154
2. Operating Conditionalities	156
a) Asset and Credit Regulation	156
b) Liquidity Regulation	159
c) Capital and Reserve Regulation	160
d) Regulation for Provisions	161
e) Other Regulatory Aspects	162
3. Closure and Insolvency	163
4. Deposit Insurance on Cosure	165
a) Establishment of Deposit Insurance Corporation	165
b) Deposit Insurance Coverage	166
c) Contribution of Member Institutions	167
d) Access to Deposit Insurance Funds	167
e) Performance of Deposit Insurance Fund	168
V. CASE STUDY: WORKERS' BANK LIMITED	169

VI. ORGANISATIONAL REGULATION 171

- 1. Barriers to Insurance 171
- 2. Barriers to Equity Trading 172
- 3. Barriers to Unit Trust Business 172

VII. CONCLUSION 173

TABLES 174

INTRODUCTION

In the context of the economy and financial system of Trinidad and Tobago, this paper is intended to evaluate the present system of bank regulation and supervision; to determine the adequacy of such regulatory and supervisory mechanisms as would have been tested by solvency problems which have arisen since the mid - 1980's; to suggest proposals for reform in the institutional, regulatory and supervisory structures; as well as outline other measures for reform which would enhance efficiency and stability in the local banking and indeed the overall financial system.

As a starting point to examining the country's banking system it would be necessary to develop some appreciation of Trinidad and Tobago, its economy and the overall financial system in which banking regulation and supervision have been developed.

I. COUNTRY OVERVIEW

Trinidad and Tobago is a twin island state with a total area of 1,980 square miles (5,128 square km). They are the southernmost islands of the Caribbean archipelago and at their closest point are just 7 miles off the north east coast of the Latin American continent.

A former colony of Britain, the official language is English, with an English based legal system. The country gained independence in 1962 and became a democratic republic, with a President as head of state, a bicameral legislature similar to the English system and with elections held every five years.

The country has a population of 1.2 million people, with the major ethnic groups being of East Indian and African descent who were originally brought to work on the sugar plantations of the former colony. Relatively smaller proportions of the population are of mixed race, European and Chinese ancestry.

II. COUNTRY ECONOMY

Historically, the economy of Trinidad and Tobago has evolved from a plantation economy based mainly on sugar, but with some production of cocoa and coffee. The discovery and exploration of oil at the turn of the century produced an alternative source of income. The international oil shocks of the 1970's led to a booming economy with petroleum becoming the dominant contributor to the national income. Since then, the country's economic fortunes have become highly dependant upon the performance of the oil sector. By the early 1980's declining production combined with volatility of oil prices resulted in persistent economic decline for the rest of the decade.

In 1991, the country experienced real positive growth of 1.8% in Growth Domestic Product after eight consecutive years of economic decline. The petroleum sector remained the highest contributor to GDP, though declining from 29.7% to 22.9%. Despite these difficulties GDP per capita stood at US\$3,990, still among the highest level for developing nations.

Fiscal operations of the Government were adversely affected by the decline in the oil sector as its contribution to Government revenues deteriorated from nearly 50% in the early 1980's down to an average level of 40% by the end of the decade. The commitment by Government to major capital projects as well the need to maintain employment levels resulted in successive budget deficits which were initially financed through savings from the oil bonanza. Over time however, with the depletion of savings, financing of the deficits was sourced mainly from external medium term commercial borrowings supplemented by increased long term financing accessed through the domestic bond market. Throughout the 1980's the fiscal deficit ranged from as high as -13.7% of GDP in 1982 to -1.3% by 1990.

By 1991, external debt -virtually all public sector debt- had risen

considerably to a level of 54.3% of GDP as compared to 10.8% in 1980. These developments have had enduring implications for the country's balance of payments as well as foreign exchange reserves. In 1988 and 1989, the country entered into two successive stand-by agreements with the International Monetary Fund as a result of foreign exchange shortages and balance of payment difficulties.

Foreign reserves which had reached as high as 12 months of total imports in the early 1980's had turned negative by 1990. The country also experienced successive deficits on its balance of payment current account ranging from -8.38% of GDP in 1982 to -1.56% in 1989.

Inordinately high oil prices which were obtained during the tensions of the Gulf War provided a temporary reprieve and served to buttress foreign reserves and the balance of payments during 1990 and 1991. Oil prices have since stabilised but petroleum sector output continues to decline.

A large proportion of medium term debt established for periods of seven to ten years in the early 1980's are now beginning to fall due, increasing significantly the country's external debt servicing commitment over the next three years. In fact, the external debt servicing rate is projected to increase from roughly one fifth of export earnings to in excess of one third of expected exports for the period 1992 through 1994. Thereafter the debt service ratio should decline to levels of approximately 15% - 18%.

Despite economic difficulties, monetary policy measures have served to keep inflation within acceptable levels ranging from 7.5% to 17.5% during the decade of the eighties. Indeed in 1991, the country experienced its lowest level of inflation for twenty years, at 3.8%.

As may be expected however, unemployment has grown to rates varying from 18% to 20%, a considerable increase from the relatively low levels of 13% experienced in the early 1980's.

The decade of the 1980's, and so far the 1990's, has been characterised by continuing efforts at structural adjustment of the economy. Successive governments have responded by cutting expenditure particularly in terms of capital expenditure and subsidies to the State owned Enterprises. The Trinidad and Tobago dollar which was pegged to the US Dollar at a rate of TT\$2.40 = US\$1, was devalued in 1985 by 50% and again in 1987 by a further 18%. By the end of August 1992 the exchange rate remained

fixed at TT\$4.25 = US\$1. Recently, there has been extensive tightening of monetary policy measures aimed, *inter alia*, at preserving the exchange rate.

Generally, structural adjustment initiatives have focussed on the removal of protectionist policies and which have been replaced by programmes geared towards international market competitiveness. In this regard reforms such as trade liberalisation, foreign exchange liberalisation and privatisation of state owned companies have been instituted.

Management of the economy in the past decade has been difficult. The period ahead will also be challenging. Selected economic statistics for Trinidad & Tobago are contained in Table I.

III. DEVELOPMENT OF THE BANKING AND FINANCIAL SYSTEM

The introduction of formal financial institutions in the country can be traced back to the 1830's when the Colonial Bank set up a branch operation in the then colony of Trinidad. As the name implies, the Bank was owned by British shareholders and was set up in the various colonies to facilitate financing for plantation owners and merchandisers. Bank branch establishment which followed for the British Caribbean colonies was closely linked to the development of trading relationships. From the turn of the century up to the 1950's a number of major Canadian banks had set up branch operations in Trinidad. This was followed to a smaller extent by American banks.

1. Decade of the Sixties

Up to the 1960's however, there was no legislation to govern monetary policy or foreign exchange management to meet the specific needs of the then colony. As well, there was no local regulation or supervision for banks. Although there were six banks operating in the country by this time, bank branches were guided by the dictates of their respective foreign Head Offices. As was the case of other British colonies of the Caribbean, the currency in use was the pound sterling.

a) Establishment of Central Bank

With independence in 1962, the legal infrastructure for the development of the country's financial system began in earnest.

By 1964, the Central Bank Act was passed to provide for the establishment of a Central Bank for the newly independent country and to define its powers and duties. The Act generally defined the purpose of the Bank as the "promotion of such monetary credit and exchange conditions as are most favourable to the development of the economy of Trinidad and Tobago".

In addition, the Central Bank was given other specific responsibilities normally associated with such a body and would have the exclusive right to issue and redeem currency notes and coins in Trinidad and Tobago; act as banker for, and render economic, financial and monetary advice to the Government; maintain, influence and regulate the volume and conditions of supply of credit and currency in the best interest of the economic life of Trinidad and Tobago; monitor monetary stability, control and protect the external value of the monetary unit, administer external monetary reserves, encourage expansion in the general level of production trade and employment; and undertake continuously economic, financial and monetary research. Like the Bank of England, the Central Bank was not to be an independent policy making institution in the mould of the Federal Reserve of the United States or the German Bundersbank. Rather, it was structured to implement policy directives of the Minister of Finance in respect of monetary and fiscal policies of the Government.

The Act established the relationship of the Central Bank with commercial banks, as that of the banker's bank. It authorised the Central Bank with power to set discount and re-discount rates; to determine reserve requirements for commercial banks; to access information as required from these banks; to establish selective credit control; to determine maximum working balances which commercial banks may hold in foreign currencies; to establish parameters for local assets to liabilities held by commercial banks.

While the Central Bank Act established the monetary relationship between the Central Bank and commercial banks, specific aspects of regulation and supervision of the commercial banking system were not covered. This came with the Banking Act.

b) The Banking Act

The Banking Act was also passed in 1964, though subsequent to enactment of the Central Bank Act. This act made "provision for the licensing of commercial banks and for regulating the business of banking".

Generally, the Act set out conditions for the granting of a licence to operate as a commercial bank; established qualifications to be met for persons who could become Directors of any commercial bank; defined the business which a bank could conduct as well as areas from which a bank would be prohibited; set limitations in respect of unsecured credit to various entities and individuals; and established cash reserves and statutory reserve requirements for commercial banks to complement those contained in the Central Bank Act.

Very importantly as well, the Act provided for creation of the position of, and established duties for, the Inspector of Banks. The Inspector was charged with the responsibility, *inter alia*, of reviewing applications for banking licences as well as examining the affairs of each bank to determine whether it was operating in conformity to the Banking Act and relevant sections of the Central Bank Act. In addition, the Inspector would evaluate whether the bank was in sound financial condition. The Act authorised that, in cases where the Inspector was satisfied that a bank was insolvent or "likely to become unable to meet the demands of its depositors, or that its continuation in business (was) likely to involve loss to its depositors or creditors," the Inspector was required to report such findings to the Minister of Finance and the Central Bank.

Further details of regulatory and supervisory mechanisms contained in this Act will be examined in a subsequent section. However, the institutionalisation of the Inspector provided the foundation upon which regulation and supervision of the banking system would be built.

The Central Bank Act and the Banking Act formed the centerpiece of development of the financial system in the 1960's. However, even at the time the legislation was enacted there were no indigenous commercial banking institutions operating in Trinidad and Tobago. In fact, of the six banks in operation at the time, one was British based, four were Canadian owned and one was an American bank. The situation remained relatively unchanged during the rest of the decade.

c) Other Legislation

Other developments in the financial system included the passing of the Insurance Act 1966 to regulate the activities of insurance business in the country. In 1968 an Act was passed to provide for the establishment of the Agricultural Development Bank. As the name implies, this Bank was set up to promote the country's agricultural development through the provision of term loans. However, the Bank did not fall under the purview of the Central Bank for purposes of licencing, regulation or supervision.

In 1970, the Exchange Control Act was passed and the Central Bank was given responsibility for management and control of the country's foreign exchange reserves.

2. Decade of the Seventies

Social disturbances in the early 1970's signalled the desire by significant groupings of the populace for greater autonomy in the economic affairs of the fledgling nation. These disturbances may have influenced actions at the political level geared towards localisation of banks operating in the country. Foreign owned banks were required to incorporate their local operations and over time –it was then expected that by the end of the decade– sell down majority shareholding to the local population.

Alongside these developments, the Government moved to encourage the establishment of indigenous banks. When two of the six foreign banks operating in the country opted to sell off their local holdings, these operations were purchased by the Government and provided the basis for formation of the country's first indigenous bank, the National Commercial Bank. The formation of indigenous banks at the instigation of respective governments spread throughout the English speaking Caribbean as the islands gained independence. Curiously, in almost all cases these institutions were named "The National Commercial Bank" of the respective Caribbean country, even though they were totally unrelated.

The other indigenous bank to be established was the Workers Bank of Trinidad and Tobago Limited for which legislation was passed in 1971. As the name implies, the Bank was formed to provide an institution which would meet the requirements of the working class of the nation. Through

specific shareholder classes, the Bank was owned by Government, trade unions and individual members of the registered trade unions. This bank will be used as the case study in respect of bank solvency in a subsequent section.

Another development in the 1970's was the formation of a National Insurance Scheme. Through compulsory deductions from employees and employers alike, the Scheme provided disability and long term pension benefits for workers. The National Insurance Board was incorporated by the National Insurance Act passed in 1971. The funds governed through the Scheme were an excellent source for long term investments and provided a vital fillip to the development of the residential mortgage market.

Up until independence, the banks operating in the country had not been generally involved in the provision of consumer loans but remained heavily skewed towards trade and business lending. In the 1970's many of these banks established trust and mortgage companies as subsidiaries, which began to provide financing for residential mortgages. By the end of the decade 6 of the 9 banks in operation had established such subsidiaries.

By the end of the 1970's as well, although the number of banks operating in the country did not change considerably, the change in composition of the banking sector was marked. Of the 9 banks, 2 were fully locally owned while the remaining 7 held by foreign interests were moving in varying degrees towards local shareholder participation. The economic boom, brought about by the oil shocks of the 1970's, resulted in rapid expansion of branch network of commercial banks. Whereas in 1962, there were 38 branches operating in the country, by the end of the decade there were 85.

a) Non-bank Financial Institutions

With the economic boom as well, a number of companies which were not affiliated with the established banks, were set up to engage in the provision of financial services including the taking of time deposits and granting of loans. These companies, described as non-bank financial institutions, would eventually present the regulatory authorities with their biggest challenges in terms of financial institution insolvency. It would be worth-

while to trace their development.

In the 1970's, the business of these companies was so structured that they did not fall within the definition of the business of banking as contained in the Banking Act. The Act defined the "business of banking" as "the business of receiving of deposits of money from the public on current account or deposit account which may be withdrawn on demand, by cheque, draft or order and generally the undertaking of any business appertaining to the business of commercial banking including the performance of the functions and duties of a trustee, administrator, executor or attorney."

These institutions did not take funds on current account or accept demand deposits nor were they clearing institutions and therefore did not fall under the regulatory and supervisory ambit of the Central Bank. While this aberration was noted by the authorities, appropriate legislation for monitoring and regulating these companies by the Central Bank did not take full effect until 1981 even though legislation, which took the form of the Financial Institutions (Non-Banking) Act, was proclaimed as law on December 31st, 1979.

The Act made provision for the licensing and regulation of the business of financial institutions other than commercial banks. It defined "financial institution" as

"a company licensed ... to carry on business of a financial nature, (including) a finance house, a trust company which solicits business of a financial nature from the public, a development bank, a merchant bank, a mortgage bank, a unit trust, a confirming house and such other institution which the Minister (of Finance) may from time to time ... prescribe."

This broad definition was intended to cover all financial institutions carrying on business of a financial nature which could not be deemed a commercial bank. The Act also defined "business of a financial nature" as

"the collection of funds in the form of deposits, shares, loans, premiums, and the investment of such funds in loans, shares and other securities, and includes the performance of the functions and duties of a trustee, administrator, executor or attorney, but does not otherwise include the business of commercial banking."

The Inspector of Banks was authorised by the Act to perform the inspection function for financial institutions and was given the same powers of supervision as vested under the Banking Act.

The Act further provided for qualification of directors; areas of business from which these institutions were prohibited; limitations on unsecured credit to various entities and individuals; fixing of liquid reserves, reserve accounts and other monetary controls by the Central Bank.

The provision of financial and other information was mandated for all such non-bank financial institution in operation three years prior to the Act. However, the Central Bank was constrained to grant provisional licences to all financial institutions in operation at the introduction of the Act.

In 1970, there was one non-bank financial institution in operation. By 1979, there were 19 such institutions. First available statistics for these institutions showed that they held financial assets amounting to \$1,140 Million by 1980. This was approximately 17.9% of financial assets of the commercial banking system, indeed a high proportion for the relatively short period of their existence. Further these institutions had \$858 Million in deposits or 17.7% of the deposit base for all banks and non-bank financial institutions.

3. Decade of the Eighties

The decade of the 1980's was witness to various significant initiatives to expand and diversify the financial system of Trinidad and Tobago. Many of these initiatives were closely linked to the Central Bank in its general role of fostering financial and capital markets development. In many cases the Bank provided human and capital resources necessary to support these fledgling institutions. In fact, in certain cases, the Bank had statutory powers with respect to choice of Board and management for these institutions.

Development of the institutional framework for the financial system took place against the backdrop of a declining economy in the 1980's. These economic difficulties had significant impact on performance of financial institutions in general, but affected most acutely those non-bank financial institutions which were not associated with the established com-

mercial banks and which had sprung up during the boom years of the 1970's.

a) Securities Industry Act 1981

In order to develop the equity capital market –as well as to institute appropriate mechanisms to facilitate transfer of share ownership brought about through localisation policies– Government passed legislation to provide for establishment of country's stock exchange. During the decade all 8 commercial banks operating in the country were listed on the Exchange so that financial information on the performance of these institutions became more widely available to the general public. However, the extent of disclosure was not sufficiently detailed to provide depositors or financial investors with indepth insight into portfolio risk which obtained at the various commercial banks.

By 1991, there were approximately 30 companies listed on the Stock Exchange with total capitalisation of \$2,852 Million or approximately 13.6% of GDP. However, the number of companies listed on the Exchange has fallen from its highest level of 34 in 1988 as the decline in the economy in the 1980's took its toll on the Stock Exchange and developments in the equity capital market.

b) *Unit Trust Act 1981*

While the Non-Bank Financial Institutions Act of 1979 allowed for the licencing of unit trusts, the Unit Trust Corporation of Trinidad and Tobago (UTC) was specifically established by a separate Act to promote participation by small investors in equity related investments which became more readily available through institution of the Stock Exchange. The initial capital of the Corporation was not open to general shareholding but was sought from financial institutions including the Central Bank, commercial banks and insurance companies. The Corporation was subsequently allowed various tax concessions which provided for certain tax credits and exemptions for investors in the Unit Trust Corporation. These concessions have been made specifically to the UTC and do not pertain to other unit trusts which may be set up through the Financial Institutions (Non-Bank)

Act. Given the significant tax advantage of the Corporation, no other financial institutions have so far opted to establish unit trusts.

The Act to establish the UTC gave the Central Bank wide powers in the selection of Board and management for the institution. In fact, senior management of the institution is comprised of mainly Central Bank personnel.

By 1991, the UTC held funds under management of \$411 Million or approximately 3.6% of the total deposits held by bank and non-bank financial institutions. However, the institution is not required to obtain a licence from the Central Bank nor is it covered by the deposit insurance program which became a compulsory requirement for other banks and non-bank financial investors by 1986. As an institution accepting funds from the general public on an ongoing basis, the UTC occupies an anomalous position in the banking and financial system which may need to be rectified by regulatory authorities.

c) The Home Mortgage Bank Act

The Home Mortgage Bank (HMB) was established in 1985 primarily to promote a secondary residential mortgage market in the country. Share ownership of HMB is limited to holding by the Central Bank, commercial banks, insurance companies as well as an international financial institution.

Funding for the institution comes mainly through tax free bonds which the Bank is allowed to issue, up to a current limit of \$300M, to the general public including financial institutions and other corporations. The HMB is not required to be licenced under the Banking Act or the Non-Bank Financial Institutions Act.

By year-end 1991, HMB held assets of \$301M and had issued tax free bonds amounting to \$268.8M. While the bank is not authorised to raise deposits, it can raise short term funds through mortgage-backed participation certificates.

d) Amendment to Banking Legislation 1986

Prior to the 1980's, the banking system in Trinidad and Tobago had not experienced any bank failures for the century. Indeed, stability of the fi-

financial institutions had led to a high degree of confidence among depositors and other investors. By 1983, however, economic strictures had firmly taken root leading to financial difficulties among some of the institutions in operation. Two non-bank financial institutions failed because of insolvency in 1983. There was, however, no form of protection to depositors other than to claim against the assets of these companies along with other unsecured creditors. Insolvency of these institutions meant that there was little or nothing available to depositors from these failed institutions.

In cognizance of these developments, the Central Bank and Financial Institutions (Non-Banking Amendment Act was passed in February 1986. This represented the most significant amendment made to legislation previously in force for banking and non-bank financial institutions. Generally, the amendment gave special emergency powers to the Central Bank which would allow the Bank to take control of banks and non-bank financial institutions in financial difficulties.

Further, the Act provided for establishment of the Deposit Insurance Corporation, a separate legal entity whose primary purpose was to insure deposits placed in banks and non-bank financial institutions up to prescribed limits.

The amendment represented a significant increase in the regulatory powers of the Central Bank. Previously, the Bank could only suspend and eventually wind up the operation of financial institutions through a Court Order. The amendment allowed for the intermediate step of taking control of an institution and thereby put in place corrective measures including capital restructuring and management changes considered necessary to put the institution on an appropriate footing. Further details in respect of banking regulation will be set out in a subsequent section.

e) Other Legislation 1980's

The other major piece of legislation impacting the financial system during the decade was the Insurance Act 1980. Consistent with the localization policies which had taken root in the previous decade, this Act contained specific requirements for the placement of insurance and pension funds into local investments, replacing insurance legislation which had been passed

in 1966. It provided for the role of the Supervisor of Insurance as the supervisory function of the insurance sector.

IV. BANKING REGULATION AND SUPERVISION

Regulation for banks and non-bank financial institutions has been crystallized in four major pieces of legislation which are as follows:

- i. Central Bank Act 1964
- ii. The Banking Act 1964
- iii. The Financial Institutions (Non-Banking) Act, 1979
- iv. The Central Bank and Financial Institutions (Non-Banking) (Amendment) Act, 1986

The regulations have set out conditions of entry to be met by banks and non-bank financial institutions; regulatory requirements to be met during the normal operations of these institutions; the circumstances which can result in the taking over of control of these institutions by the regulatory authorities, leading to restructuring or eventual closure; and the process of compensation to be effected for depositors through deposit insurance.

Table II sets out information on growth in financial assets and deposits held by bank and non-bank financial institutions up to year end 1991. These figures put into perspective matters relating to insolvency of some of these institutions during the period under review.

1. Conditions of Entry

The process by which companies can become licenced banks or financial institutions is governed by three separate and distinct authorities acting in concert. Application for a licence to carry on the business of banking is to be made to the Minister of Finance through the Central Bank. The Inspector of Banks is required to review such applications to determine whether all provisions of the Banking Act have been complied with and to make appropriate recommendations to both the Central Bank and the Minister. However, the Minister holds the ultimate authority to grant or reject an application. A similar process is followed for the non-bank financial institutions.

Entry requirements stipulate that only companies incorporated or registered under the country's Companies Ordinance could be licenced to carry on banking business. This, combined with the provision of certain basic incorporation documents of the Company, is required in order that an application be considered. Banks and non-bank financial institutions which had been in operation prior to the enactment of relevant legislation were given provisional licences and allowed 120 and 90 days respectively to submit required documentation. All institutions in operation prior to legislation were allowed to continue business subsequently.

Minimum capital requirements for entry vary in respect of banking and non-bank financial institutions. For banks, the minimum authorised capital has been set at \$500,000 of which at least \$300,000 must be paid up capital. While all of the minimum subscribed capital should not necessarily constitute cash, no less than \$200,000 should be cash subscriptions. Legislation for non-bank financial institutions came fifteen years later, in conditions of economic boom, so that capital entry requirements were at a higher level. The minimum authorised capital was set at \$1 Million of which \$800,000 was required by to paid up in cash. The licence granted by the Minister is renewable annually for all institutions for a fee of \$500.

It would appear that the conditions for entry into banking generally are not as stringent as may be expected for an industry of this nature. Capital requirements for entry are extremely low and other aspects necessary for licencing are indeed rudimentary. While this may be so, judgement of the regulatory authorities would be the critical factor in the granting or refusal of a licence for banking. This judgement to date appears to have been well exercised as there has not been a proliferation of banking or non-banking institutions despite the rather lenient legislative requirements.

However, the extent of discretion vested in the Minister of Finance may need to be addressed through establishment of more expansive and stringent entry requirements for these financial institutions. Specifically, the capital entry requirements for banks and non-bank institutions should be significantly increased in order to achieve a threshold level so that only those companies committed to and capable of operating such institutions will pursue entry into the industry.

It appears also that the capital entry requirements for banks should

be higher than those of non-bank financial institutions rather than the reverse situation which exists currently. While banks are authorised to accept all classes of deposits, including demand deposits, non-bank institutions are generally constrained to accept deposits of no less than one year. Banks can provide overdraft financing while non-bank financial institutions are restricted to term loans which must exceed one year. Additionally, while the Minister can specify the classes of business of a financial nature in which non-bank institutions can operate, banks are allowed to pursue all areas relating to the business of banking. These factors indicate a wider level of risk for banks which should be accompanied by higher entry capital requirements. In the Trinidad and Tobago context an appropriate entry level for non-bank financial institutions may be a minimum paid up capital of \$5M. In the case of banks, this figure should be at least \$10M.

2. Operating Conditionalities

While regulatory powers have played an important role in the governance of banking and non-banking institutions by the Central Bank, the Bank has over the years depended heavily on moral suasion in areas which have not been fully covered by legislation. Generally, commercial banking institutions have complied with requirements of the Central Bank even when powers of instruction were not imbedded in legislation. This may be because the majority of banks in operation have had a long history of established relations which centralised authority, initially through their respective foreign head offices. Following the closure of a number of non-bank financial institutions due to insolvency, these institutions as well appear to have settled into a good working relationship with the Central Bank.

Regulatory requirements during normal operation of financial institutions can be broadly categorised into the asset and credit regulation, liquidity, provisioning, liability management, as well as capital and reserves. These will be reviewed separately.

a) Asset and Credit Regulation

The Central Bank is empowered to request information from banks and non-bank financial institutions as it considers necessary. In this regard,

institutions are required to provide data on lending exposure to the various industry sectors, the public sector as well as the consumer market. While there are no limitations on exposure of the financial institutions to the private sector, over time the Central Bank has imposed lending limits to the consumer sector and the public sector.

In an effort to control consumer credit, the Central Bank imposed a limit on total lendings of each bank to the consumer sector in the early 1980's. The limits have been varied over time and is currently set at 30% of the total loans and advances held by each bank. This stipulation has been put in place to curtail what is considered to be high consumer spending patterns rather than to control risk in the respective asset portfolios. In fact, it is generally acknowledged that provisioning for business and commercial loans has been much higher than the consumer sector over the past decade.

As the banks moved to expand consumer lending activities during the 1980's, there was overwhelming response from the retail market. The Central Bank, in its role in managing foreign exchange reserves, would have also been concerned about the high import content in consumer spending. These and other limitations are monitored through periodic reports by each bank to the Central Bank which are submitted for various purposes on a weekly, monthly, quarterly, semi-annually and annual basis. Verification of such reports submitted to the Central Bank is undertaken primarily by the Inspector of Banks through periodic inspections of each bank.

Mention has already been made of increased borrowings by the public sector with decline in the country's economic fortunes. In successive financing agreements with the International Monetary Fund, the Central Bank and Government undertook to limit access of the public sector to credit from the bank as well as non-bank financial institutions. These limitations have continued in force to date.

Essentially, the Central Bank limited total lendings of each institution to the public sector to the amount then existing in 1988. Should lendings fall at the end of any succeeding quarter, institutions were not allowed to increase their positions thereafter.

The above limitations have arisen because of specific exigencies rather than through development of prudential criteria designed to create

-and over time maintain- some balance in credit risk of the portfolios held by banking institutions. While such prudential criteria are not in place at the current time, it is understood that the Inspector of Banks has recently circulated a document on prudential criteria for comments from the various financial institutions. Both the Banking Act and the Financial Institutions (Non-Banking) Act stipulate specific limitations for these institutions in respect of unsecured credit to various entities. The unsecured credit limitations are related to the paid up capital and reserve fund of each institution. The reserve fund is a statutory requirement for each institution into which 10% of profits after tax are put aside up until the fund is equal to the paid up capital of that institution.

Bank and non-bank financial institutions cannot lend on an unsecured basis more than 5% of their paid up capital and reserve fund to any of their directors; they cannot provide unsecured credit of more than 5% to any company in which one of its directors or managers has an interest of more than 10%; nor can they grant unsecured facilities to any entity which would exceed 10% to that institution's paid up capital and reserve.

Through these various clauses, the legislation has attempted to structure unsecured credit so as to avoid undue concentration of risk. Despite this however, the extent of unsecured financing to directors of these institutions seem inordinately high. For the largest bank in the country, with paid up capital and reserve fund of \$155M, the regulations would allow for maximum unsecured credit of \$7.8M to each director, which is over 25 times the minimum paid capital entry requirement for a bank. It may be that the paid up capital of these institutions should not be put at risk in unsecured lending to their directors. Rather such lending proportions should be linked only to the reserve fund. A more practical approach would be for the regulatory authorities to set absolute maximum limits to directors of these institutions for unsecured facilities.

While legislation covers the extent of unsecured credit to be allowed, there is yet no regulatory framework which sets limitations on guarantees that can be provided by these institutions. As a result financial institutions have been providing guarantees on various financial instruments which bear no relationship to the size of their capital bases. In recent years there has been the development of a bankers' acceptance market. In essence, borrowers have been drawing bills of exchange which are purchased and

funded by other parties on the basis of acceptance by banks, which is in effect a guarantee that if the borrower does not pay the bank will do so. In this market, there have been instances where banks have been providing guarantees on an unsecured basis in excess of unsecured credit levels that are allowable under the relevant financial legislation. Such excessive guarantees put institutions at risk and may need to be addressed expeditiously by the regulatory authorities.

b) Liquidity Regulation

Regulation provides for the maintenance of various liquid assets by the banking and non-bank financial institutions, as the Central Bank may prescribe the percentage of liquid assets to total deposit liabilities held by these institutions. Over the years, the Central Bank has utilised its powers to stipulate the maintenance of cash reserves to be met by bank and non-bank financial institutions.

For banks, while the reserve has a legal minimum limit of 5% of deposit liabilities it stood at 16% by the end of August 1992. However, this cash reserve requirement has remained at 5% for non-bank financial institutions since inception of the relevant legislation.

Legislation also stipulates that a "bank shall so conduct its business as to ensure that in placing of its liquid assets preference is at all times given to short-dated instruments originating in Trinidad and Tobago." Through exchange control powers vested in the Central Bank by the Exchange Control Act 1970, the Bank has been to regulate effectively short investment in local assets.

There is currently no mandatory requirement for the maintenance of liquidity ratios in relation to size and composition of the asset base of respective financial institutions. Institutionalisation of such ratios may be a more effective approach to appropriate liquidity in the asset portfolios of these institutions. Additionally, the introduction of appropriate loans to deposit ratios may also enhance liquidity in the portfolios of these institutions.

The cash reserve of the financial institutions are placed with the Central Bank at a zero rate of interest. It would appear that this reserve requirement is more a tool of monetary policy rather than a mechanism

to provide liquidity support to financial institutions in case of need. Indeed, the Central Bank has often used this reserve requirement for the banks in order to impact liquidity and interest rates in the financial system. This is a useful tool since, with the development of money and capital markets at a rudimentary stage, money market operations would prove ineffective.

At 16% of total deposit liabilities for banks, and 5% for non-banks, these cash reserves constitute a significant proportion of the assets of these institutions. However, these assets do not provide a direct source of liquidity support for these institutions in case of need. In fact, there are no established provisions through which these funds can be accessed directly.

The Central Bank does provide liquidity support to the financial institutions through its rediscount window -an overnight lending facility to institutions which are unable to meet their requirements. At the end of August 1992, the rediscount rate was 13% per annum while the cash reserve of these financial institutions placed with the Central Bank earned a zero rate of interest. Even so, there is no specific formulation as to the extent of support to which a financial institution is entitled to receive from the Central Bank relative to the size of its cash reserves.

The purpose and utilisation of the cash reserve ratio may need to be clearly stipulated by the regulatory authorities. Such an approach would establish the extent of liquidity support to which financial institutions may be entitled before additional measures for resolution of liquidity problems are contemplated both by the institution concerned as well as the regulatory authorities. An equitable approach may be to set drawing levels by institutions in a fixed proportion to their respective cash reserves over specific timeframes, when these institutions are in need of liquidity support.

c) Capital and Reserve Regulation

The capital requirements for banks and non-bank financial institutions are linked to total deposit liabilities as the relevant legislation requires that no institution shall incur deposit liabilities greater than twenty times the sum of its paid up capital and reserve fund.

It is evident that this formulation for capital adequacy is not in line with recent international developments emanating from the Basle Committee deliberations. Indeed, bank regulatory authorities associated with the Bank of International Settlements (BIS) have moved towards capital adequacy rules which link capital to risk adjusted assets.

The capital to deposit relationship does not factor in financing that can be raised through other debt sources to foster asset growth. The regulatory requirement also does not factor in capital on the books of financial institutions such as retained earnings and other capital reserves which can support asset growth of these institutions. In recent years banks have had to undertake bonus issues in order to transfer shareholders' equity from retained earnings to paid up capital in order to meet regulatory requirements.

A shift away from the existing regulatory requirements to one based on capital to risk adjusted assets would be appropriate. Indeed, it is understood that a draft document on prudential criteria circulated by the Inspector of Banks outlines such an approach.

d) Regulation for Provisions

Legislation is completely silent in respect of determination of loan loss provisions for bank and non-bank financial institutions. Despite this omission, regulatory authorities have not established standards to be utilised for the provisioning process by these institutions.

This is an area which needs to be addressed since provision expenses as a proportion of loan assets for banking institutions have shown marked differences in recent years which may not be fully supported by the performance of their respective loan portfolios.

Inadequate provisioning could lead to complications with regard to bank solvency. In an economy which remains fragile appropriate provisioning standards are necessary not only for regulatory authorities to pick up early warning signals but also for the investing public to have relevant bases of comparison for investment decisions.

e) Other Regulatory Aspects

The Minister has power to control the branch network of each institution, being authorised to make regulation as considered expedient in the establishment of additional branches.

Regulation also provides for specific prohibitions on persons who can be directors of bank and non-bank financial institutions. Essentially, persons who have been concerned with a financial institution which has been wound up or persons who have been found guilty of an offence involving dishonesty are debarred from directorship in banking institutions. These requirements are fairly rudimentary.

It may be that regulation for an industry of a banking and financial nature should set more stringent requirements as to the qualifications for directors including relevant expertise and experience in related fields of business. Moreover, specific requirements relating to conflict of interest for directors with respect to granting of financing facilities need to be more clearly defined, particularly in this small country where bank directors may hold several directorships in other businesses.

Financial institutions are generally prohibited from engaging in trade, acquiring and dealing in lands or trading in their own shares, except if such security has been realised in satisfaction of debts due to the institution. Prohibition in respect of property acquisition and development may be too rigid a requirement particularly since such activity is allowable for banks in neighboring Caribbean countries.

The extent of public disclosure for financial institutions is a matter deserving of attention by the regulatory authorities. The legislation requires that a bank shall "when required by the Central Bank, publish in a daily newspaper and exhibit in a conspicuous place in each of its offices a consolidated balance sheet of its operations." For non-bank financial institutions the requirement is to publish both the Profit and Loss as well as a Balance Sheet within three months after the close of the financial year. The requirements are quite lenient for institutions of this nature.

The Securities Industry Act 1981, has placed more stringent reporting rules for public companies. However, two of the eight banks operating in the country are private companies and need only conform with the more lenient stipulations contained in legislation for financial institutions. Even

so, the disclosure rules for public companies do not set out in detail specific reporting formats for financial institutions that would provide indepth information to depositors or other interested parties.

This situation will change by 1993 as the local accounting institute has recently adopted International Accounting Standard #30 which sets out detailed disclosure requirements for banks and financial institutions. Such disclosure will include composition and maturity of the asset base, with similar requirements for deposits and other funding of the institution. Specific disclosure in respect of provisioning will provide the basis and extent of provisions made by institutions. Adoption of the Standard is mandatory for all financial institutions and their auditors.

Regulatory authorities should also pursue initiatives which require detailed disclosure for banks and non-bank financial institutions.

3. Closure and Insolvency

Reference has already been made to the duty of the Inspector of Banks to report on insolvency or financial difficulties of any bank. Identical duties were assigned the Inspector in respect of non-bank financial institutions by the 1979 legislation.

Under the Banking Act and the Financial Institutions (Non-Bank) Act, the procedure for closure of these institutions required first that the Inspector report findings of insolvency both to the Minister of Finance and the Central Bank. Based on these findings, and any other investigations which may be subsequently pursued, the Central Bank can order suspension of the institution and require the Inspector to take charge of the assets of the institution, but only with the approval of the Minister of Finance. The relevant order of closure can remain in effect for 30 days. Thereafter the institution would be allowed to re-open unless the Central Bank requires the Inspector to apply to the Courts for winding up the operations of the institution. In the interim as well the Central Bank can allow the institution to re-open conditionally or unconditionally.

It should be noted that the procedure for closure involves three statutorily distinct bodies. The Minister of Finance is the ultimate authority in respect of closure. In this capacity, there may be considerations other than those of a financial nature which influence the final decision as well

as the timing of such decision. Once the decision for closure is made however, further actions will fall primarily under the purview of the Central Bank.

Up until 1986, the actions which could be taken by the Central Bank in respect of closure were limited in scope. The institution could be closed and wound up or it could be re-opened conditionally or unconditionally. Difficulties which beset a number of financial institutions by the mid-1980's necessitated more extensive powers for the regulatory authorities in order to deal effectively with the challenges being encountered. As well, some form of protection seemed expedient for depositors funds which were becoming more at risk.

The Central Bank and Financial Institutions (Non-Banking) (Amendment) Act 1986, extended regulatory powers as well as provided for deposit insurance mechanisms. The Amendment outlined circumstances in which the Central Bank could take control of banks and non-bank financial institutions; determined the actions which the Bank could take in assuming control; set out its powers to appoint a Receiver for the institution and the duties of that Receiver; required that directors and managers of the institution provide full assistance to the Bank, failing which penalties—including imprisonment—could be imposed.

Despite these extended powers, the Bank was still required to comply with any directives from the Minister of Finance and to act only after appropriate consultation with the Minister.

By the Amendment 1986, the Bank was empowered to assume control and carry on the affairs of the institution and take all steps to protect the interests of its depositors and creditors. The measures included restructuring the business as well as reconstruction of the capital base; providing appropriate financial assistance; acquiring, selling or otherwise dealing in the property of the institution; appointing such persons deemed necessary to assist in any of these functions.

The Amendment therefore put the Bank in a position where it could effectively take steps to nurture institutions back to financial health, allowing it to put in management of its choice. Many of these "new" powers were extensively used in taking control of Workers' Bank Limited in 1989, the most recent case of closure and restructuring in the banking system.

The extended powers can only be utilised when the Bank takes con-

trol of an institution. However, there may be instances when the Bank would want to intervene in the affairs of institutions in order to correct particular concerns but which cannot merit the assumption of control of that institution. In such cases, the Bank still has to depend on moral suasion since its powers of intervention in this regard are limited. It may be that further statutory powers should be provided to the Bank to correct these particular concerns or to stop practices pursued by institutions which the Bank considers inimical to the interests of deposits or creditors.

On reflection, however, further statutory powers in this regard may be superfluous since the Amendment 1986 has already empowered the Bank to "stipulate prudential criteria to be followed by the institutions as it may deem necessary". The institution of standardised practices, in respect of operations and reporting, would be a preferred approach. The Bank's supervisory position would be enhanced through expeditious introduction of prudential criteria to cover asset configuration, liquidity, provisioning, funding, capital and reserves as well as the extent of permissible guarantees which the institution can provide relative to its capital base.

4. Deposit Insurance on Closure

a) Establishment of Deposit Insurance Corporation

As noted previously, the Amendment 1986 provided for the formation of the Deposit Insurance Corporation, a body corporate (a separate legal entity distinct from the Central Bank) whose primary purpose was to insure each deposit in member institutions in Trinidad and Tobago currency and payable in the country. The Corporation was also authorised to act as a Receiver, a role it has undertaken for institutions on which deposits insurance payments have been made.

All institutions licenced under the Banking Act and the Financial Institutions (Non-Bank) Act were to become compulsory members of the deposit insurance fund. In its first financial report for the period ended 1987-12-31, the Corporation had twenty seven (27) registered member institutions, comprising eight banks. There were nineteen non-bank financial institutions of which eight were finance houses; six were trust companies

all of which were wholly owned subsidiaries of banks; and three merchant banks, two of which were fully owned by banks, while the other was a subsidiary of the Bank of Credit and Commerce International (BCCI) which did not hold a banking licence in the country.

b) Deposit Insurance Coverage

Coverage under deposit insurance is limited to \$50,000 for each depositor in each right and capacity, the most common of which would be individual accounts, joint accounts and trustee accounts. An individual would therefore be covered up to \$50,000 for each category of accounts but would in total receive more than the limit even though deposits held exceed the amount in any one institution. However, amounts which are held in separate institutions would receive coverage up to the limit of \$50,000 for each institution. This has prompted depositors, with funds exceeding \$50,000 to spread their funds around various institutions to maximise coverage.

In this sense then, depositors have moved away from assessment of the risk inherent in each institution to the extent that deposit insurance would cover investments to a specified limit. They have generally focussed on maximising the returns on these deposits. This approach has developed even though the Deposit Insurance Corporation does not pay interest on a deposit from the date of closure of an institution, even though such deposit may still have some remaining time to maturity. Further, some time would elapse before recovery of funds as the DIC is legally required to commence payment of deposit insurance no later than three months after the date of closure of an institution. In practice, however these payments would continue for periods of over one year after closure of an institution.

The deposit insurance mechanism therefore allows banks and non-bank institutions, which may be thought to be at risk, to access deposit funding from the public on the premise of insurance coverage for such funds up to the stipulated limit.

Up to the time of the Amendment 1986, there was no legal definition for deposits existing under Trinidad and Tobago law. With the coming into force of deposit insurance, this omission was corrected and a deposit defined as:

"the unpaid balance of money or its equivalent received or held by an institution from or on behalf of a person in the usual course of business and for which the institution has given or is obliged to give credit to that person's checking, savings, demand or time account, or for which the institution has issued a certificate, receipt, cheque, money order, draft or other instrument in respect of which it is primarily liable; but shall not include letters of credit or instruments of a similar nature, interbank deposits and deposits from affiliated companies...".

c) Contribution of Member Institutions

With the establishment of the Deposit Insurance Corporation, all bank and non-bank financial institutions in existence were required to pay an "initial contribution" of 0.4% of their total deposit liabilities to the Corporation. All institutions subsequently applying for licences would be subject to the same requirement. The Central Bank was also required to pay the equivalent of total initial contributions of all institutions.

Institutions were required also to pay an annual contribution thereafter equivalent to 0.2% of the total average deposit liabilities. Annual contribution are not required from the Central Bank.

Over and above this the Amendment 1986 provides that, when the Fund is exhausted or likely to become exhausted due to projected payments for any year, the DIC can recommend to the Minister of Finance amounts necessary to meet such obligations upon which the Minister may by Order require such "special contributions" from each member, with the Central Bank being required to match such special contribution. As will be shown later, even though the Fund has been in deficit since its inception, these special contributions have not been called upon by the Minister.

d) Access to Deposit Insurance Funds

The deposit insurance fund can only be accessed in cases where the member institution is closed by or with approval of the Central Bank as a result of financial difficulties or insolvency. From the date of closure depositors have one year during which claims can be made through the DIC.

After such time, depositors can only claim against the remaining assets of the failed institution. Clearly in these cases the depositor would be unlikely to receive any compensation because the claims of secured creditors would be first addressed.

The DIC is entitled to recover all claims paid to depositors from the member institution and ranks ahead of all other unsecured creditors. Generally though, the financial situation of closed member institutions have been in such a state that recoveries have been minimal so that replenishment of the deposit insurance fund through this source has not been possible. The DIC also has the right of offset against depositors' claims for those who had loans with the failed institution. Payment to depositors in these cases would be on a net basis.

e) Performance of Deposit Insurance Fund

The DIC was established in recognition of financial difficulties being experienced by various institutions. Indeed, even before its establishment two financial institutions had failed by 1983. This was uncharacteristic of the stable financial system which had existed prior to the 1980's.

Almost immediate upon the coming into force of the DIC, five non-bank financial institutions were suspended. Eventually, four were permanently closed. The total deposits held in these closed institutions amounted to \$355 Million or 3.5% of the deposit base of member institutions with 13,850 depositors at risk. By the deadline date for submission of claims one year later, of the total of \$332 Million claimed approximately \$196 Million or 1.93% of total deposit liabilities was payable by the Corporation. This was indeed a substantial requirement as the DIC had only collected \$94.6 Million in insurance contribution by its first financial reporting date at 1987-12-31. Even after minimal recoverable claims against failed member institutions, the deficiency on the deposit insurance fund stood at \$84.7 Million.

To meet this deficiency the DIC was given a long term loan by Central Bank of \$91.8 Million in order to provide for the deficiency. The loan was for a period of fifteen years commencing in 1987, with a moratorium on fixed financing rate of 3% per annum. (Commercial bank prime at the time was above 10% per annum).

Many funds in respect of deposit insurance had their genesis in response to insolvent institutions in which losses would have been experienced by their depositors and for which no prior deposit insurance coverage was available. As has been pointed out by the DIC itself, deposit insurance institutions –in developed as well as developing countries such as Canada, India, the Philippines, the United Kingdom and the United States– have come about in response to failed financial institutions. In fact the DIC has been modelled along the lines of the Federal Deposit Insurance Corporation of the United States, which is the oldest institution of its kind in the world. These deposit insurance institutions also had to seek initial financing support from banking regulatory authorities.

By 1990, with annual insurance contributions from member institutions averaging \$19 Million, the deficiency in the deposit insurance fund had been reduced to \$26 Million. Only one more non-bank financial institution had been closed for which deposit insurance payment was required. The amount involved, which did not exceed \$7.9 Million, was relatively small. Since then, the BCCI merchant bank has been closed, consistent with international measures.

Provided that there are no further closures against which deposit insurance will be paid, it is expected that the DIC will move from deficiency in its insurance operation to a small surplus by 1993, even with annual payment of over \$7.5 Million in respect of its loan from the Central Bank.

V. CASE STUDY: WORKERS' BANK LIMITED

In addition to the four failed non-bank financial institutions with which regulatory authorities had to contend in 1986, the Central Bank also assumed control of the country's smallest indigenous bank, the Trinidad Co-operative Bank. The Bank was restructured with financial assistance provided by the Central Bank and was re-opened for business under new management. The period was indeed a busy one for regulatory authorities and it is to their credit that they were able to maintain confidence in the financial system by the investing public, even with the extent of failures that were being experienced by institutions.

Perhaps the most significant financial institution to be closed was the

Workers' Bank Limited in May 1989. Coming in the wake of difficulties in the financial sector in 1986 and 1987, the closure of the second of three indigenous banks existing in the country could have resulted in crisis in the financial system. Indeed this was the largest financial institution to be closed having total deposits of approximately \$550 Million or 5.5% of total deposits of bank and non-bank financial institutions at year end 1988.

It was clear that the bank had been in financial difficulties for some time since it had fallen substantially short of its cash reserve requirements and was also borrowing \$164M from the Central Bank on an overnight basis, approximately 19% of consolidated assets of the bank at financial year end 1988.

It may be that the regulatory authorities were unable to handle the case of Workers' bank earlier because resources –both financial and human– were already been spread thinly due to failures of financial institutions previously. The Central Bank would have been aware of financial difficulties for Workers' bank long before action was eventually taken to assume control of the institution. Apart from the question of resources to handle the Workers' Bank closure, consideration may have been given to the timing of the closure by the regulatory authorities in order to minimize the impact of declining confidence in financial system stability.

Although insolvent, the bank was not liquidated. Rather it was restructured and, under new Board and management, re-opened for business. Indeed the extent of the bank's deposit liabilities at \$550M in 1988, could not have been met by the DIC had liquidation been pursued since the Corporation was experiencing substantial deficiency in its insurance operations.

With the capital base of \$38M at year end 1988 effectively eroded, the Central Bank pumped as much as \$250M in concessional long term loans, into the Workers' Bank for its restructuring. Central government and government agencies, particularly the National Insurance Board, injected a further \$280 Million in low cost loans, preference stock and ordinary shares. Clearly these substantial injections would have been undertaken in consideration of the risk of severe loss in confidence in the financial system had the bank been liquidated.

In evaluating the Workers' Bank case, the regulatory authorities may be vindicated in their approach to resolving the issue. However, in this case, as well as those of the other failed financial institutions, intermedia-

te steps at intervention by regulatory authorities may have averted measures which eventually had to be taken.

Apart from effective asset/liability management which could be established and monitored through appropriate prudential criteria, it may be necessary for regulatory authorities to have statutory powers to give specific instructions to management of financial institutions where particular weaknesses have been identified.

VI. ORGANISATIONAL REGULATION

Banks in Trinidad and Tobago are allowed to provide a range of services which include mortgage financing, trust services, and merchant banking. Non-bank financial institutions are specifically disallowed from taking deposits and granting loans for less than one year. These institutions however can generally provide the other services which would be available through banks, with the exception of the clearing function.

Internationally, financial deregulation has been taking a course geared towards removal of artificial barriers to entry previously experienced by banks in the areas of insurance and equity trading. Local regulation has not kept pace with such developments.

1. Barriers to Insurance

Banks are specifically disallowed from entering into insurance business. Indeed officers and employees of banks are prohibited from acting as agent of an insurance company or in the placing of insurance for any person. These prohibitions seem obsolete in the context of international developments as insurance products are being increasingly sold in the banking halls of many countries. The restrictions placed on banks, particularly in insurance business, appears to have been based upon barriers to entry existing in developed countries at the time of framing of local legislation. These barriers have since been lifted generally, so it may be appropriate that local regulation be reviewed accordingly. Recent concerns in respect of inadequate capitalisation of smaller insurance companies operating in Trinidad and Tobago suggest that participation by the generally better

capitalised banks could be a welcome development. Further, significant synergies in marketing and distribution would be achieved through the removal of artificial barriers to entry since, of all the financial institutions, banks generally have the largest branch network in the country.

2. Barriers to Equity Trading

By the Securities Industry Act 1981, banks were not allowed to own stockbroking firms nor to participate in the business of equity trading. Again, international developments have overtaken local legislation as banks in many jurisdictions are now allowed to participate in the securities industry.

Local stockbroking firms have continued to operate at minimal capital levels and have performed in the role of brokers rather than market makers. Banks have substantially higher capital than local stockbrokers and such capital would facilitate improved liquidity in the stock market as well as may enhance general performance of the equity capital market.

Banks are however allowed to deal in long term bonds as no official bond market has been instituted. Bond trading through the Stock Exchange is expected to be put in place soon with banks being allowed to be licenced as Authorised Bond Dealers.

It is understood that a revision of the Securities Industry Act is being undertaken by the authorities and amendments will allow for participation by banks in equity trading.

3. Barriers to Unit Trust Business

Mention has already been made of legislation to establish the Unit Trust Corporation of Trinidad and Tobago (UTC) in 1981. While banks can apply for licence to operate unit trusts, the UTC has been granted substantial tax concessions which are not available to other institutions. It is necessary that regulatory authorities create a level playing field in which all unit trusts would be subject to equivalent terms and conditions of operation. Until such time, other institutions will not be able to compete effectively in the business of unit trusts.

The removal of artificial barriers to entry in the areas of insurance, securities trading and unit trusts will establish the infrastructure through

which institutions may be able to expand operations and achieve significant economies of scale. Appropriate initiatives by the regulatory authorities in this regard would result in more effective competition which would redound to the benefit of customers requiring financial services.

VII. CONCLUSION

At the time of writing this paper, new banking legislation was being considered for introduction in the country. Many of the issues raised and suggestions put forward in this paper have been under consideration by regulatory authorities and banking practitioners alike. It is expected that many of these issues will be addressed by new banking legislation. Further, it is understood that prudential criteria being proposed will deal with existing concerns in respect of asset management, liquidity, deposit and liability management, standards for provisioning as well as capital and reserves.

There are strong indications that new capital adequacy regulations will establish requirements between capital and the quality as well as size of assets rather than the current linkage between capital and deposit liabilities. This move will be in line with the approach adopted by industrialized countries pursuant to Basle Committee recommendations. Clearly these initiatives are intended to deal with what has been recognised deficiencies in the system of bank regulation and supervision.

It is unlikely that new banking legislation will deal with matters of organisational regulation as has been suggested in respect of insurance business, equity trading and unit trusts. However, through the lobby of the banking sector these aspects should be addressed eventually.

Since independence in 1962, the banking and financial system has evolved at a relatively rapid pace. Economic difficulties over the last decade have provided the regulatory authorities with substantial challenges. In the context of these developments, the authorities have moved to keep pace with regulatory and supervisory requirements. It is to their tribute that confidence in the financial system has been maintained in the face of significant challenges, although more expeditious action on the part of regulatory authorities may have been warranted at times.

**TRINIDAD & TOBAGO
SELECTED ECONOMIC STATISTICS**

TABLE I

	(1) (TT \$M)	(2) (%)	(3) (TT \$M)	(4) (%)	(5) (TT \$M)	(6) (%)	(7) (TT \$M)	(8) (%)
1965	1,263	n/a	(18)	-1.4%	(157)	-12.4%	233	18.4%
1970	1,644	n/a	(73)	-4.4%	(116)	-7.1%	393	23.9%
1975	5,300	n/a	514	9.7%	716	13.5%	636	12.0%
1980	15,892	5.3%	820	5.2%	1,132	7.1%	1,710	10.8%
1985	18,077	-2.5%	(1,362)	-7.5%	(263)	-1.5%	5,021	27.8%
1986	17,224	-4.5%	(1,380)	-8.0%	(2,275)	-13.2%	5,374	31.2%
1987	17,272	-5.2%	(1,248)	-7.2%	(891)	-5.2%	7,994	46.3%
1988	17,287	-3.9%	(1,113)	-6.4%	(412)	-2.4%	9,250	53.5%
1989	18,207	-0.7%	(764)	-4.2%	(284)	-1.6%	9,588	52.7%
1990	21,125	-0.2%	(274)	-1.3%	1,828	8.7%	10,484	49.6%
1991	20,978	1.8%	(89)	-0.4%	(131)	-0.6%	11,383	54.3%

- (1) - Nominal Gross Domestic Product (GDP).
 (2) - Growth of Real GDP at Factor Cost.
 (3) - Central Government Overall Fiscal Surplus/(Deficit).
 (4) - Central Government Overall Fiscal Surplus/(Deficit) as A% of GDP.
 (5) - Balance of Payments Current Account Surplus/(Deficit).
 (6) - Balance of Payments Current Account Surplus/(Deficit) as A% of GDP.
 (7) - Central Government Public Sector Debt.
 (8) - Central Government Public Sector Debt as A% of GDP.
 n/a - Not available.

All figures are quoted in Trinidad & Tobago dollars. At August 1992 TT\$4.25 = US\$1.00.

TRINIDAD & TOBAGO
ASSETS & DEPOSITS OF FINANCIAL INSTITUTIONS

TABLE II (a)

ASSETS

	(1) (TT \$M)	(2) (%)	(3) (TT \$M)	(4) (%)	(5) (TT \$M)
1965	286	-	-	-	-
1970	491	-	-	-	-
1975	1,556	86.7%	238	13.3%	1,794
1980	5,216	82.1%	1,140	17.9%	1,794
1985	10,165	76.7%	1,092	23.3%	13,257
1986	9,913	80.0%	2,471	20.0%	12,384
1987	10,744	79.7%	2,733	20.3%	13,478
1988	10,878	78.8%	2,928	21.2%	13,806
1989	11,152	80.7%	2,676	19.3%	13,827
1990	11,842	79.5%	3,054	20.5%	14,896
1991	12,608	79.7%	3,209	20.3%	15,818

- (1) - Commercial Banks' Assets.
- (2) - Commercial Banks' % Share of Total Assets.
- (3) - Non-Bank Financial Institutions' Assets.
- (4) - Non-Bank Financial Institutions' % Share of Total Assets.
- (5) - Total Assets Bank & Non-Bank Financial Institutions.

TRINIDAD & TOBAGO
ASSETS & DEPOSITS OF FINANCIAL INSTITUTIONS

TABLE II (b)

DEPOSITS

	(1) (TT \$M)	(2) (%)	(3) (TT \$M)	(4) (%)	(5) (TT \$M)
1965	262	-	-	-	-
1970	438	-	-	-	-
1975	1,288	88.8%	163	11.2%	1,450
1980	3,992	82.3%	858	17.7%	4,850
1985	7,701	76.3%	2,396	23.7%	10,097
1986	7,417	79.3%	1,940	20.7%	9,357
1987	7,639	78.7%	2,063	21.3%	9,702
1988	7,806	78.3%	2,166	21.7%	9,972
1989	8,325	80.1%	2,073	19.9%	10,399
1990	8,832	80.0%	2,201	20.0%	11,033
1991	9,055	80.0%	2,267	20.0%	11,322

- (1) - Commercial Banks' Deposits.
- (2) - Commercial Banks' % Share of Total Deposits.
- (3) - Non-Bank Financial Institutions' Deposits.
- (4) - Non-Bank Financial Institutions' % Share of Total Deposits.
- (5) - Total Deposits Bank & Non-Bank Financial Institutions.

NOTA DE LOS AUTORES

Frank Andral Barsotti

Master in Economics, (Cantab), Inglaterra. Presidente Republic Bank Limited, Supervisor de Seguros.

Jorge A. Belloso

Licenciado en Economía, Universidad de El Salvador. Jefe Departamento de Desarrollo Financiero del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Eduardo Fernández

Egresado del curso de posgrado del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro.

Daniel A. Figueroa

Licenciado en Economía, Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Asesor de la Gerencia General del Banco Central de Honduras.

Marcio Gomes Pinto García

Ph.D. y M. Sc. in Economics, Stanford University. Profesor y Coordinador de Estudios de Pre-Grado, Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, Brasil.

Subhas Ramkhelawan

Master in Business Administration. Corporate Planner at the largest banking institution in Trinidad and Tobago.

OTROS TITULOS PUBLICADOS

- Regulación y supervisión de la Banca, Experiencias en América Latina y el Caribe: Argentina, Costa Rica, Chile, República Dominicana". Volumen 1. S.R.V. Impresos S.A., Santiago de Chile, 1991.

- Regulación y supervisión de la Banca, Experiencias en América Latina y el Caribe: Guatemala, México, Paraguay, Perú, Venezuela". Volumen 2. S.R.V. Impresos S.A., Santiago de Chile, 1992.

