

Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros
Comitê Latino-americano de Assuntos Financeiros
Latin-American Shadow Financial Regulatory Committee

Declaración N°9

15 de septiembre de 2003
Cambridge, Estados Unidos

¿POR QUÉ LOS BANCOS NO ESTÁN PRESTANDO EN AMÉRICA LATINA?

En América Latina existe preocupación general por el débil crecimiento del crédito bancario. El Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros (CLAAF) ha analizado los distintos aspectos y causas de dicho fenómeno, distinguiendo aspectos de origen macroeconómico, de origen regulatorio e institucional, y derivados de la constante evolución e innovación de la naturaleza de los mercados financieros. En base a este análisis, el Comité presenta las siguientes recomendaciones. Para recrear las condiciones que permitan la recuperación del crédito, resulta necesario:

- Remover los obstáculos y crear un ambiente favorable al desarrollo de nuevos instrumentos y vehículos financieros que promuevan una administración más eficiente de los riesgos y permitan el financiamiento de sectores hoy excluidos, en un marco que los excluya de eventuales rescates a cargo del fisco;
- Asegurar la estricta aplicación del estado de derecho. Actualizar las normas sobre concursos y quiebras orientándolas hacia las mejores prácticas internacionales, y fortalecer los derechos de los acreedores normando la ejecución de las garantías de modo que ella se constituya en la regla en caso de incumplimiento del deudor;
- Reconocer que los títulos de deuda pública son activos con riesgo de mercado y que deben ponderarse para el cálculo de los requisitos de capital de los bancos;
- Diseñar regulaciones prudenciales apropiadas para atenuar el impacto de cambios bruscos en precios relativos sobre el crédito bancario derivados entre otros factores de la volatilidad de los flujos de capitales. El Comité no recomienda la aplicación de controles de capital.

1. Introducción

Los depósitos bancarios son, en la mayoría de los países, el activo financiero por excelencia y los bancos están captando fondos del público que invierten en gran medida en papeles de deuda pública de corto plazo y otros activos líquidos. Amplios segmentos del sector privado

no tienen acceso al crédito bancario. Por ejemplo, en México desde 1994 hasta la fecha el crédito de los bancos comerciales ha caído de casi 80 por ciento del financiamiento de terceros con que operan las empresas a aproximadamente el 40 por ciento; en Brasil, el crédito de bancos comerciales representa entre el 12 y el 28 por ciento de las fuentes de fondos de las empresas según su tamaño. El resto es provisto por fuentes internas (reversión de utilidades, aportes propios, otros ingresos), el crédito de proveedores y otras fuentes de menor importancia.

Esto es motivo de preocupación porque después de las crisis bancarias que se produjeron en muchos países de la región, los esfuerzos de los reguladores se dirigieron a sanear y fortalecer sus sistemas bancarios y hacerlos menos vulnerables a riesgos sistémicos.

Al mismo tiempo, muchos países adoptaron políticas encaminadas a lograr una mayor profundidad en los mercados financieros. La privatización de empresas, servicios públicos y bancos del Estado elevó el número de empresas de capital abierto y, por ende, la oferta potencial de acciones y bonos. La reforma de los sistemas de seguridad social creó fondos privados de pensiones que amentaron la demanda potencial de acciones y bonos privados. También se ha mejorado la normativa de mercado de capitales imponiendo estándares más exigentes de información y transparencia del mercado. Sin embargo, los mercados de capitales no se han desarrollado con el dinamismo esperado, a excepción de Chile.

Dado que para la mayoría de las empresas privadas, el mercado de capitales no es fácilmente accesible, sigue predominando el concepto de que los bancos deberían proveer la mayor proporción de la demanda de crédito de nuestros países. Esto genera inconformidad en la sociedad, ya que son muchos los que sienten la frustración de no contar con financiamiento para sus proyectos. Y también aumentan las presiones sobre los reguladores para que se relajen las normas y se le abra a los bancos la posibilidad de asumir mayores riesgos.

2. Los factores limitantes del crédito

El Comité cree que es importante distinguir entre, por un lado, el bajo nivel promedio del crédito al sector privado en América Latina, y su reciente caída por el otro. El primer fenómeno se basa en aspectos estructurales, mientras el segundo en factores principalmente de carácter coyuntural. Las principales limitaciones estructurales identificadas por el Comité son algunos aspectos de la regulación bancaria, el entorno jurídico y la vigencia de los derechos de los acreedores, y el desplazamiento del crédito al sector privado hacia el sector público (*crowding-out*). El Comité identificó a la retracción en los flujos netos de capital a la región y el bajo crecimiento como los aspectos coyunturales más relevantes en la contracción reciente en el crédito observada en varios países.

2.1. Regulación bancaria

Muchos países de América Latina han realizado importantes progresos durante la última década en materia de fortalecimiento de sus marcos regulatorios y de supervisión bancaria. En gran medida, estos progresos han reflejado la creciente armonización internacional que ha ocurrido en esta materia, la que ha llevado a la adopción generalizada de los estándares internacionales en materia de regulaciones prudenciales y de evaluación de riesgos en la actividad bancaria. Reconociendo la mayor volatilidad de las economías de la región,

diversos países han incluso adoptado criterios más estrictos que los aplicados en las mayores economías industrializadas.

El objetivo primario de dicho proceso fue reducir la probabilidad de crisis financieras y, por ende, lograr instituciones financieras más sólidas y seguras, con políticas de evaluación de riesgo más prudentes. La contrapartida de dicho proceso ha sido que las mismas entidades financieras, al adoptar criterios más estrictos en cuanto a su manejo de riesgos, se han transformado en entidades más aversas al riesgo y mucho más cuidadosas en el otorgamiento del crédito, concentrándose en los clientes de mayor tamaño y/o menor riesgo, así como en los plazos más cortos. El resultado ha sido que un segmento de los prestatarios ha dejado de ser atendido por la banca.

El Comité estima que la adopción de un régimen prudencial más estricto es un desarrollo positivo para la salud de los sistemas financieros. El problema deriva de su combinación con un inadecuado desarrollo de las condiciones institucionales y legales que deben sustentar las relaciones crediticias entre unidades económicas del sector privado más allá del ámbito bancario.

En particular, la convergencia de la región hacia estándares prudenciales y regulatorios internacionales ha significado, en la opinión del Comité, un acotamiento del papel del Estado como proveedor implícito de un seguro a los riesgos propios del negocio bancario. Esto, combinado con la adopción de requerimientos de capital ponderados por riesgo, hizo más patente la importancia de instituciones legales que aseguren el cumplimiento de las relaciones de crédito.

2.2 El entorno jurídico y la vigencia de los derechos de los acreedores

El crédito bancario se ve afectado por un marco legal débil u obsoleto en lo que se refiere a la protección de los derechos de los acreedores y también en la aplicación de las normas, en el supuesto de que formalmente éstas sean apropiadas.

Efectivamente, la falta de aplicación generalizada del estado de derecho tanto en los contratos de crédito como en los arreglos contractuales entre socios, proveedores, compradores, etc., constituye una formidable barrera a la ampliación y multiplicación de los negocios, y al efectivo funcionamiento de los que ya existen.

Todo ello se traduce en exigencias muy altas de colateral que congelan activos que podrían estar disponibles para otras funciones, en excesivos requisitos de desempeño y supervisión que afectan la función cotidiana de la empresa, o en el caso extremo, en el rechazo de las solicitudes de crédito por parte de los bancos, cuya aversión al riesgo de por sí ha aumentado en los últimos años debido al efecto de las crisis bancarias y el nuevo marco regulatorio.

2.3 El desplazamiento del crédito por parte del sector público (*crowding out*)

El gasto público financiado en parte a través de la colocación de deuda compite con el sector privado por recursos escasos (muy especialmente a la luz del acceso esporádico y volátil que los países emergentes a los mercados internacionales de capital) desplazando gasto privado, especialmente el gasto de inversión, a través de elevadas tasas reales de interés domésticas. En opinión del Comité este *crowding out* del sector privado por parte del sector público es

uno de los factores que explican los muy bajos niveles de crédito bancario al sector privado que se observan en muchos países de América Latina.

Este problema de *crowding out* se ve agravado por regulaciones existentes en la región. En casi todos los países de América Latina se siguen las recomendaciones de Basilea con respecto a los requerimientos de capital bancario. Sin embargo, cuando se aplican dichas recomendaciones en los países latinoamericanos, la regulación en la gran mayoría de los países estipula que los bonos emitidos por sus propios gobiernos deben tener una ponderación de riesgo de cero. O sea, los bancos en América Latina tratan a los pasivos emitidos por sus gobiernos como “activos no riesgosos,” un supuesto que no es válido en todos los países, especialmente si uno tiene en cuenta el gran número de episodios de crisis de deuda pública, incluyendo los casos de Ecuador y Argentina. El problema con esta práctica regulatoria es que para evitar requerimientos de capital, los bancos tienen un gran incentivo para concentrar una parte importante de sus activos en instrumentos gubernamentales.

2.4. La retracción en los flujos de capital y la actividad económica

Es muy claro que la contracción de crédito reciente en muchos países de América Latina data del año 1999. La frecuencia de las contracciones crediticias en América Latina se triplicó entre 1998 y 1999, alcanzando la cifra más alta desde 1982. El deterioro de los términos de intercambio que siguió a la crisis asiática y la contracción de los flujos financieros originados en torno a la crisis rusa produjo una gran caída en inicial en la liquidez bancaria y en una gran subida de las tasas de interés. Con posterioridad, y como es común, las tasas de interés disminuyeron pero así también siguió cayendo el crédito. Esto indica que si bien en un primer momento la contracción de los flujos de capitales genera una escasez de fondos prestables, la recesión que ello genera produce una caída en la rentabilidad esperada de los proyectos y una contracción en el valor real de los colaterales de las empresas y por ello se traducen en una caída en la demanda efectiva de crédito.

3. Recomendaciones

En base a los factores considerados, el Comité ha identificado las siguientes recomendaciones:

3.1 Remover los obstáculos y crear un ambiente favorable al desarrollo de nuevos instrumentos y vehículos financieros que promuevan una administración más eficiente de los riesgos y permitan el financiamiento de sectores hoy excluidos, en un marco que los excluya de eventuales rescates a cargo del fisco

El Comité recomienda remover los obstáculos y crear un ambiente favorable al desarrollo de nuevos instrumentos y vehículos financieros con la capacidad de satisfacer las necesidades de financiamiento de los proyectos de inversión que por sus características de rentabilidad, riesgo y escala no son atendidos ni por el sistema bancario ni por el mercado de capitales. Estos deben desarrollarse en un marco que los excluya de eventuales rescates a cargo del fisco.

Existen distintas formas jurídicas que pueden tomar estos nuevos vehículos. Las sociedades de garantía recíproca pueden ser particularmente útiles para facilitar el acceso al financiamiento bancario a micro, pequeñas y medianas empresas y a proyectos de inversión

que carecen de colateral, transfiriendo el riesgo crediticio a dichas entidades. El desarrollo de vehículos que proveen financiamiento bajo la forma de préstamos, pero que se financian mediante participaciones u otras fuentes de financiamiento distintas a los depósitos, permiten capturar los beneficios de extender crédito similar al provisto por los bancos, en carteras bien diversificadas, sin estar sujeto al riesgo de liquidez asociados con la transformación de plazos ni a los costos de la regulación bancaria.

3.2 Asegurar la estricta aplicación del estado de derecho. Actualizar las normas sobre concursos y quiebras orientándolas hacia las mejores prácticas internacionales, y fortalecer los derechos de los acreedores normando la ejecución de las garantías de modo que ella se constituya en la regla en caso de incumplimiento del deudor

El Comité reconoce que un elemento fundamental para poder revertir las limitaciones observadas en el crédito en la región es establecer una cultura y disciplina de invariable observación del estado de derecho, y reserva de los derechos de todos los actores del proceso económico, tanto de jure como de facto. Esto requiere que las normas sobre concursos y quiebras sean actualizadas y orientadas a las mejores prácticas internacionales.

Asimismo, la capacidad de ejecutar las garantías debe ser normada y debe constituir la regla en caso de incumplimiento del deudor. Esto incluye la protección del derecho de propiedad y la titularización. El derecho a demandar y la posibilidad de ser demandado por romper contratos, y la expectativa de que quien tenga la razón sea compensado por cualquier daño recibido, y de que las sentencias serán ejecutadas.

Finalmente, el Comité reconoce que lo anterior incluye no solamente la aplicación de la letra de la ley, sino la interpretación cotidiana y la operación de la misma, incluyendo el desempeño del sistema judicial en esta tarea.

3.3. Reconocer que los títulos de deuda pública son activos con riesgo de mercado y que deben ponderarse para el cálculo de los requisitos de capital de los bancos

La disciplina fiscal continúa siendo una de las precondiciones importantes para el crecimiento sostenido de los saldos de crédito bancario. La disciplina fiscal es especialmente relevante, no sólo porque mitiga el fenómeno del *crowding out*, sino por su impacto positivo en las expectativas inflacionarias y de tasas de interés, y por el hecho que los títulos públicos son los activos en los cuáles la banca tiende a concentrar sus tenencias líquidas.

Existe una serie de alternativas para establecer las ponderaciones adecuadas de riesgo, que van desde adoptar categorías de riesgo dentro de las actuales recomendaciones de Basilea que reconozcan las volatilidades observadas para los títulos públicos en la región, hasta la implementación de alguna de las alternativas propuestas en Basilea II en donde las ponderaciones de riesgo constituyen una continuidad en vez de categorías discretas. El Comité no recomienda una ponderación de riesgo específica para títulos gubernamentales en tanto que reconoce que hay factores propios de cada país que van a afectar esta recomendación de política.

3.4. Diseñar regulaciones prudenciales apropiadas para atenuar el impacto de cambios bruscos en precios relativos sobre el crédito bancario derivados entre otros factores de la volatilidad de los flujos de capitales. El Comité no recomienda la aplicación de controles de capital

En períodos de grandes influjos de capital es típico observar un incremento significativo en el endeudamiento externo de los bancos locales. En el contexto de las actuales regulaciones, estas entradas de capitales generan un incentivo para que los bancos a su vez aumenten sus préstamos en dólares. Así se genera el problema de descalce de monedas entre los préstamos bancarios y los ingresos de los prestatarios. Cuando se revierten abruptamente los flujos de capital, el tipo de cambio tiende a depreciarse afectando adversamente la capacidad de pago de aquellos sectores endeudados en dólares, cuyos ingresos son en moneda local. Esto, a su vez, compromete la calidad del portafolio crediticio de los bancos. Es importante recalcar que no es suficiente tener un adecuado calce de monedas entre los activos y pasivos de los bancos para garantizar la solvencia bancaria, pues los préstamos en dólares a sectores económicos cuyos ingresos son en moneda local generan un descalce no controlado por las autoridades de supervisión bancaria.

El problema asociado con este descalce de monedas puede ser atenuado por medio de reformas a las regulaciones prudenciales. Existe una serie de alternativas para enfrentar este problema. Una de las propuestas es frenar el influjo de capitales mediante controles de capital. El Comité no apoya esta recomendación. Una posible solución está en diseñar un régimen de provisiones adecuado que tenga en cuenta el riesgo cambiario (que se transforma en riesgo crediticio en épocas de reversión de flujos de capital) de préstamos bancarios a diferentes sectores de la economía. En la actualidad, en los países de América Latina, las provisiones se calculan ex-post, es decir se basan en períodos de tiempo, arbitrariamente diseñados, en los que un préstamo es moroso. El Comité recomienda que este mecanismo regulatorio se cambie por uno en el que las provisiones estén basadas en el riesgo.