

# Proyecto de rehabilitación de la producción

## Peor el remedio que la enfermedad

< POR VANESSA BRITO >



Al cierre de esta edición, estaba pendiente el segundo debate de esta polémica ley. La Asociación de Bancos y otros sectores habían dialogado con los diputados a fin de lograr cambios al proyecto. GESTIÓN analiza la propuesta original y los efectos que tendría sobre la banca y los perjuicios que sufrirían los depositantes.

**E**l ex presidente León Febres Cordero, y diputado generalmente ausente, remitió al Congreso su proyecto de Ley de Rehabilitación del Sector Productivo.

La fecha del envío no fue reciente: el proyecto ingresó en noviembre de 2004, y el Congreso lo aprobó sin mayores obstáculos en primer debate en septiembre de este año, por lo que fue enviado a la Comisión de lo Tributario para el informe definitivo previo al voto final.

Recién entonces se dispararon las sirenas de alarma. Diversos sectores de la sociedad, analistas, prensa, bancos y hasta algunos sectores productivos, supuestos beneficiarios de la propuesta, se han mostrado abiertamente en contra.

El proyecto apunta a disponer los depósitos monetarios de los clientes de la banca privada para entregarlos como créditos a personas que ahora no son sujetos de crédito dado su historial de alto riesgo como malos pagadores.

GESTIÓN investiga en ese artículo algunas de las premisas sobre las cuales se fundamenta el cuestionado proyecto y presenta un análisis de los efectos que tendría esa ley si llegara a entrar en vigencia. Hasta el cierre de esta edición no existía una definición clara de cuándo ni cómo saldrá definitivamente el proyecto, así que todo dependerá de cómo soplen los vientos en las negociaciones políticas.

### Los planteamientos de la ley

El proyecto contiene diez artículos y cuatro disposiciones transitorias que se resumen en los siguientes planteamientos:

- Las instituciones financieras privadas deberán colocar en créditos a los sectores productivos, de acuerdo con la nomenclatura de las Cuentas Nacionales, cuando menos 75% de la totalidad de sus depósitos monetarios.

- El saldo de los depósitos monetarios no podrá ser depositado en cuentas del extranjero.

- El directorio del BCE establecerá trimestralmente los lineamientos y porcentajes de crédito para las actividades productivas, de acuerdo con la nomenclatura de las Cuentas Nacionales.

- La Superintendencia de Bancos podrá sancionar a las instituciones financieras y a sus representantes legales, con una multa por incumplimiento de \$ 100.000 que puede llegar a \$ 300.000, e incluir destitución del directorio, del representante legal y la intervención pública.

- El Directorio del BCE fijará mensualmente la tasa máxima convencional. En ningún caso el margen entre la tasa máxima y la activa referencial será mayor a 3%.

- La tasa pasiva referencial no podrá ser inferior a 60% de la tasa activa referencial.

- Las instituciones financieras no podrán cobrar valores adicionales al interés.

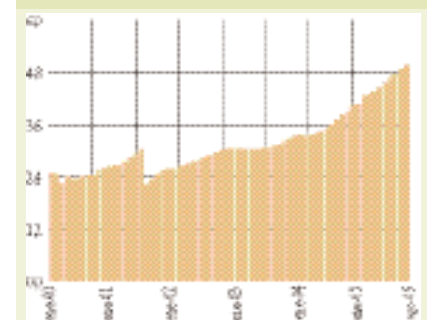
Precede al proyecto una amplia y confusa exposición de motivos, donde prima la idea estatizante, con los dineros de los depositantes “como medida para fomentar al sector productivo que se encuentra imposibilitado de desarrollarse por la falta de líneas de crédito”. Como puede verse, el proyecto plantea la intervención del Banco Central en el sistema financiero privado, obligándolo a que entregue créditos mediante mecanismos que van en contra de las leyes de mercado y de la vigente Ley de Régimen Monetario que regula la acción del BCE.

### ¿Existe restricción crediticia?

Lo primero que hay que preguntarse es si es verdad que existe restricción al crédito. Y la verdad es que la inestabilidad política y la incertidumbre económica no ha detenido el crecimiento del crédito bancario, que en agosto cerró en \$ 4.488 millones, lo que representa un aumento de 17% en los primeros ocho meses del año, es decir, unos \$ 711 millones (Gráfico 1).

DESDE LA DOLARIZACIÓN EL CRÉDITO SE HA MANTENIDO AL ALZA (CARTERA BRUTA EN MILLONES \$)

GRÁFICO 1



FUENTE: SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.

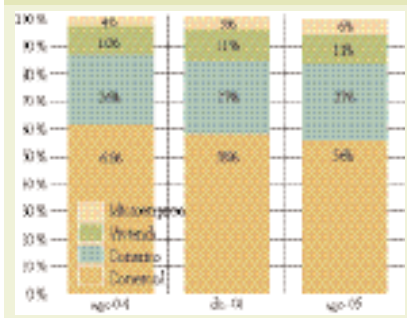
El indicador de profundización financiera (cartera sobre el PIB) también mantiene una tendencia al alza, habiendo cerrado en agosto en 15,5%, lo que indica que el crédito se está expandiendo con una rapidez mayor que el crecimiento de la economía.

## ¿Y el crédito para la producción?

Podría parecer que el crédito se hubiera destinado al consumo o a otros objetivos y no a la producción, pero no es así: el dinero se ha canalizado básicamente a crédito productivo, el cual representa 73% de la cartera total, y abarca a los créditos comerciales, industriales, agrícolas, de vivienda y microempresa. El crédito de consumo representa 27% de la cartera total de la banca (Gráfico 2).

**CRÉDITO PRODUCTIVO DOMINA**  
(PARTICIPACIÓN POR TIPO DE CRÉDITO EN LA CARTERA TOTAL)

GRÁFICO 2



FUENTE: SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.

Según la clasificación de la Superintendencia de Bancos, al crédito productivo se lo denomina crédito comercial, aunque separa a la vivienda y la microempresa.

## Liquidez necesaria pero ineficiente

La legislación vigente permite que las entidades financieras inviertan recursos en instituciones del exterior (no en sus *off-shore*, pues existen limitaciones en la legislación actual), dentro de los principios de prudencia. Mantener sumas en el extranjero obedece al propósito de prevención, al no existir prestamista de última instancia, pues esta liquidez brinda mayor seguridad a los depositantes frente a una eventualidad de retiro masivo de recursos en el Ecuador.

En términos de rentabilidad, este mecanismo no es el mejor negocio para la banca, pues le reporta una tasa de retorno más baja que si colocara estos fondos en el mercado doméstico.

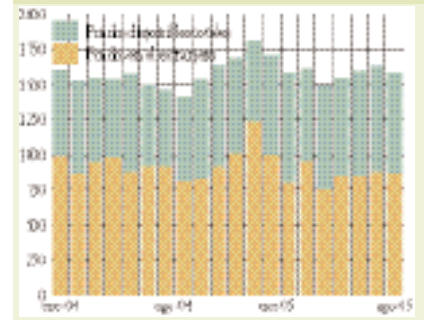
Las estadísticas a agosto de 2005 registran \$ 1.579 millones depositados en bancos e instituciones financieras del exterior, lo que representa solo 18% de los activos totales, por lo que no se puede considerar como una fuga de capitales o restricción grave del crédito (Gráfico 3). Los depósitos en instituciones financieras del exterior ayudan, además, a garantizar operaciones de comercio exterior.

Así que satanizar los recursos que se encuentran afuera, apunta más bien a una maniobra política antes que a un análisis técnico. Lo que no se puede dejar de criticar es la incapacidad de la banca para ponerse de acuerdo en conformar un “fondo de liquidez bancario”, pues mantener individual-

## LOS FONDOS DEPOSITADOS AFUERA NO SON FUGA DE CAPITALES

(CIFRAS EN MILLONES \$)

GRÁFICO 3



FUENTE: SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.

mente altos niveles de liquidez es ineficiente y se refleja en la inflexibilidad para bajar con mayor rapidez las tasas de interés.

## AL FMI NO LE HIZO NINGUNA GRACIA LA PROPUESTA

El Fondo Monetario Internacional dejó ver en su última evaluación del país su descontento con el proyecto propuesto, pues, en su opinión, tendrá el efecto contrario al buscado: restringirá el crédito.

Es opinión del FMI que, aunque el entorno macroeconómico de corto plazo del Ecuador resulta positivo, se ciernen vulnerabilidades tanto en el área fiscal como en el sistema financiero. Reconoce, sin embargo, que “las autoridades estarían tratando de asegurar consensos para continuar con las reformas estructurales emprendidas en el país que soporten en el largo plazo el crecimiento y el régimen de dolarización”.

La lectura del FMI respecto al sistema financiero, según consta en la Carta de Evaluación (*Assessment Letter*), es positiva en la situación actual pero con riesgos en los próximos meses. Se destaca lo siguiente:

- El sistema financiero mostró flexibilidad durante la turbulencia política reciente, y sus indicadores clave continúan mejorando.
- Las autoridades deben considerar al sector financiero entre las prioridades para sostener el régimen de dolarización.
- Las autoridades están intensificando la normativa de supervisión y regulación, en particular las relacionadas con la clasificación del portafolio y la adecuación del capital. Están también trabajando en medidas para mejorar la eficiencia del sistema financiero, incluyendo la legislación para una efectiva operación de los burós de crédito.
- Aunque las autoridades han realizado los mencionados esfuerzos, el tema impositivo y financiero pone en serio riesgo las perspectivas de largo plazo de la economía ecuatoriana. En el tema financiero, es de particular preocupación la propuesta de imponer un techo en el margen entre tasas de interés activa y pasiva, e influenciar en las decisiones administrativas de colocación de créditos de los bancos privados. Si estas medidas son aprobadas, se reduciría la intermediación financiera y podría deteriorarse seriamente la estabilidad del sistema bancario.

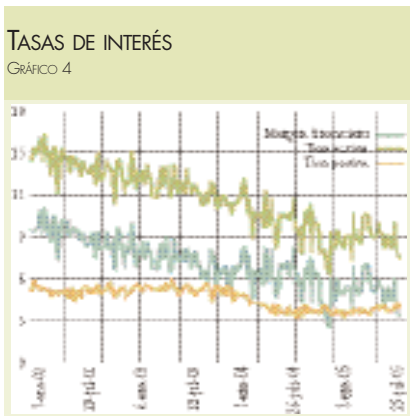


## Que bajen las tasas

Todos los agentes económicos demandan menores tasas de interés, y en este tema parece existir consenso respecto al proyecto de ley. Sin embargo, esto no debería suceder mediante decreto sino como resultado de las leyes que rigen el mercado.

Aunque no sea en el porcentaje deseado, hay que admitir que la tasa activa y el margen financiero han disminuido desde la dolarización, al menos las referenciales.

En opinión de la banca, las tasas han sido exageradas para las actividades comerciales pero peligrosamente bajas en el caso de los créditos de consumo. En ese sentido, existiría una distorsión en el mercado financiero ecuatoriano.



FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

A septiembre de 2005, la tasa máxima convencional mantuvo el nivel de 13,4% que exhibe desde mayo de este año, mientras la tasa activa referencial cerró en 7,5%, la pasiva en 4,1% y el margen financiero en 3,4% (Gráfico 4).

Sin embargo, la falta de representatividad de las tasas de interés referenciales sobre el crédito doméstico, abrió desde hace algunos meses la discusión sobre la medición de estas tasas. El Banco Central y la Superintendencia de Bancos emprendieron proyectos tendientes a mejorar la metodología de cálculo para que no solo muestren lo que pasa en el sector corporativo, sino también en las operaciones de menor

tamaño. Se esperaría tener una tasa activa referencial para cada sector: con ello, la que se aplicaría al sector productivo sería 'baja', la de vivienda 'mediana' y la de consumo y microcrédito más elevada.

Pero el problema no solo está en la fórmula de cálculo, sino que la disminución de las tasas se neutraliza por el aumento de las comisiones y de los cobros por cualquiera de los servicios que presta la banca.

Los mismos banqueros aceptan el alto costo de comisiones, y aquel es evidente en los estados financieros. Los ingresos por comisiones ganadas por servicios han crecido en un exagerado 47% y 93%, respectivamente, si se compara agosto 2004 versus el mismo mes de 2005. Cabe diferenciar comisiones en créditos y comisiones por servicios que no tienen ninguna relación con el costo del crédito (Cuadro 1).

En declaraciones públicas, los voceros de la banca han señalado que "están dispuestos a racionalizar el costo del dinero para aquellas actividades que necesitan fomento", por lo que se esperaría menores tasas para el sector productivo pero sensiblemente mayores para el consumo.

## Banqueros se quejan por la carga impositiva

Es claro que los esfuerzos de la banca para controlar sus costos administrativos aún no son suficientes y están siendo trasladados a las tasas de interés, pero también es indudable que exis-

ten impuestos distorsionadores que están afectando el comportamiento de las tasas.

Las instituciones financieras contribuyen a la AGD con 0,65 por mil de las captaciones, a la Superintendencia de Bancos con un aporte de 0,94 por mil sobre el promedio de los activos totales, al Fondo de Liquidez con un aporte de 1% de los depósitos sujetos a encaje. Además, pagan 15% de sus utilidades como participación de los trabajadores; 25% de impuesto a la renta; tienen encaje bancario no remunerado y, según la normativa en vigencia, en todo crédito que conceden tienen que provisionar 1% como pérdida potencial.

Pese a que los bancos han entregado alrededor de \$ 40 millones al año a la AGD y un total de \$ 150 millones desde su creación, ahora no existirían recursos en el fondo de garantías de depósitos, pues la AGD se habría gastado todo. De suceder una crisis, esta agencia no cuenta con los recursos para responder por la actual garantía de depósitos de \$ 8.000 vigente por ley.

No es la primera vez que se discute el efecto de las contribuciones e impuestos. Hasta se han conformado comisiones especiales entre el sector empresarial, banqueros, SRI y otras organizaciones gubernamentales, pero nada ha llegado a concretarse. Así que queda flotando en el ambiente la pregunta ¿quién responde por estas tasas e impuestos que finalmente son trasladados a los clientes?

## Cobrar es asunto de titanes

Ecuador está considerado como uno de los países con menor seguridad jurídica para los acreedores.

Los bancos tardan años en recuperar un crédito impago, más aún cuando ha sido concedido sobre firmas, e incluso cuando está respaldado por garantías reales, pues el valor recuperado con éstas por lo general no cubre ni el capital del crédito otorgado.

EXAGERADO CRECIMIENTO DE COMISIONES			
CUADRO 1			
Rubro	Ago-04	Ago-05	Variac.
<b>Comisiones ganadas</b>	<b>107.663</b>	<b>158.408</b>	<b>47%</b>
Cartera de crédito	39.433	73.752	87%
Cartas de crédito	8.890	9.361	5%
Otras	47.861	64.787	35%
<b>Ingresos por servicios</b>	<b>42.581</b>	<b>82.071</b>	<b>93%</b>
Afiliaciones y renovaciones	4.984	5.925	19%
Manejo y cobranzas	8.433	12.604	49%
Por asesoramiento financ.	21.826	30.088	38%
Otros servicios	7.339	33.454	356%

FUENTE: SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.

Para las instituciones financieras la posibilidad de recuperar los créditos a través de la enajenación de bienes o ejecución de las garantías se ve limitada por las deficiencias del sistema judicial. No es raro que la calidad de las garantías genere una pérdida para el acreedor al momento de su venta, sea porque su valor comercial no es suficiente o porque la realización normal dentro de un plazo prudencial se hace difícil.

También se dan casos en que los morosos demandan a la entidad acreedora, con lo que el trámite judicial complica y demora aún más cualquier recuperación del crédito otorgado.

<
   
 LO QUE TIENE
   
 QUE ENTENDERSE
   
 ES QUE EL DINERO
   
 QUE ESTÁ EN JUEGO
   
 NO ES DE LOS BANCOS,
   
 SINO DE
   
 LOS DEPOSITANTES.
   
 >

Si hoy suceden estas dificultades pese a que las instituciones financieras realizan una estricta evaluación de los créditos, es fácil imaginar los problemas que habría si llegara a implementarse la Ley de Rehabilitación: entonces los créditos serían imposibles de recuperar.

### Los depositantes, principales perjudicados

Algo que todavía no está muy claro en el debate público de este proyecto de ley es que el dinero en juego no es de los bancos sino de los depositantes... Debería recordarse que las instituciones financieras están obligadas sobre todo a proteger los intereses de los depositantes. En cambio, el propósito final del proyecto de Ley de Rehabilitación Productiva apunta a disponer de los depósitos monetarios de los clien-

tes de la banca privada para entregarlos al sector productivo.

El sistema bancario cuenta con \$ 6.920 millones en depósitos totales, 68% a la vista y apenas 32% en depósitos a plazo, lo que muestra el predominio del dinero de fácil retiro que determina la colocación actual también de corto plazo (*Gráfico 5*). Forzar el plazo entre captaciones y colocaciones generaría un descalce que atenta contra la solvencia de cualquier institución financiera.

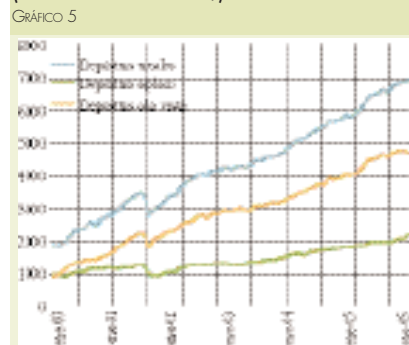
La propuesta busca que las instituciones financieras privadas coloquen en créditos a los sectores productivos, de acuerdo con la nomenclatura de las Cuentas Nacionales, cuando menos 75% de la totalidad de sus depósitos monetarios.

Según las estadísticas de la Superintendencia de Bancos, 66% de las captaciones se originan en la región Sierra, frente a una absorción de recursos de 58% vía créditos, es decir que la Sierra genera los fondos para el financiamiento de la Costa (*Cuadro 2*).

De ahí que una ley que perjudique a los depositantes tendría efectos más perniciosos para las personas naturales y jurídicas de la Sierra.

La experiencia histórica de 1999 ya demostró lo nefasto de entregar créditos a personas naturales y jurídicas sin capacidad de pago. No sería aventurado pensar que lo mismo volvería a suceder con la aplicación de la polémica ley de rehabilitación.

LA GENTE REGRESÓ A LA BANCA PESE A LA CRISIS FINANCIERA (DEPÓSITOS EN MILLONES \$)



FUENTE: SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.

### CAPTACIONES Y COLOCACIONES POR REGIÓN

CUADRO 1

Región	Captaciones	Colocaciones
Sierra	66%	58%
Costa	33%	41%
Amazonía	1%	1%
Insular	0%	0%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

FUENTE: SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.

### En qué están las regulaciones

La Superintendencia de Bancos ha emitido una serie de resoluciones para la administración integral de riesgos, esto es, riesgos de liquidez, de mercado y de crédito, y se conoce que a futuro empezará la normativa para el riesgo operacional.

Básicamente ha apuntado a los ajustes con las normas de Basilea I y II, aunque los problemas del sistema financiero todavía incluyen deficiencias en las regulaciones. Han sido innumerables las veces que una resolución ha tenido que enmendarse por una inadecuada concepción técnica o problemas de aplicación.

El patrimonio bancario a agosto sumó \$ 783 millones, mostrando un crecimiento importante sobre todo porque las utilidades se están reinvertiendo por exigencia de la Superintendencia de Bancos.

La aprobación del proyecto de Ley de Rehabilitación representaría un retroceso en la legislación bancaria. La postura del Superintendente de Bancos es contraria a la aplicación del proyecto por atentar contra los derechos de los depositantes al arriesgar el dinero confiado al sistema financiero y porque, en general, pondría al borde de la crisis a la banca nacional.

### Alerta roja

En efecto, no es posible pretender que los bancos mantengan carteras sanas y recuperen los recursos prestados si la decisión de entregar el crédito está a cargo de otra entidad, el Banco Central, según plantea el proyecto.

Nada más absurdo que canalizar dinero en función de las Cuentas

Nacionales cuando la información que estas proporcionan se refiere al valor agregado por rama de actividad, y no muestra relación alguna con las necesidades de financiamiento.

Las Cuentas Nacionales no fueron diseñadas para asignar crédito. Si se usa esta herramienta se podría llegar a asignaciones en función del valor agregado generado, lo que de todas maneras no tiene sentido desde el punto de vista de las finanzas empresariales.

Además, las personas naturales y el microcrédito serían de los más afectados en las posibilidades de financiamiento, temor que ha sido expresado en una amplia campaña publicitaria.


La vinculación entre crédito y Cuentas Nacionales ignora la calificación de riesgo, el historial crediticio y la capacidad de pago del beneficiario del crédito, con lo cual deudores con calificaciones de alto riesgo (C, D o E) se convertirían en sujetos de crédito violentando principios fundamentales de seguridad jurídica, tanto para la actividad bancaria como para los depositantes.

La fijación de tasas de interés pasando por alto las leyes del mercado tendría como consecuencia el efecto contrario: una elevación de la tasa activa, la imposibilidad de recuperación del dinero prestado y la creación de mercados ilegales. ¿Cómo exigir que baje la tasa de interés por decreto cuando la banca está obligada a financiar proyectos de alto riesgo y cubrir provisiones elevadas según exige la normativa actual?

Las comisiones forman parte de los gastos operativos del proceso de crédito, especialmente los gastos de la microempresa, que no pueden ser asumidos por las entidades financieras. La eliminación de las comisiones llevaría a suspender este tipo de operaciones, y a concentrarse en créditos de altos montos y bajo riesgo, pues estos representan un menor costo operativo y financiero. Hecho que también causaría un efecto contrario al que se busca, al propender a la concentración del crédito.

Una intención positiva del proyecto es que se reduzcan los cobros que hacen las instituciones financieras sobre todos los movimientos de sus clientes.

Lo más grave, sin embargo, es que de aprobarse el proyecto tal como ha sido propuesto, sería inevitable un retiro importante de depósitos de la banca, aunque no de manera inmediata, pues los clientes paulatinamente irían percibiendo el alto riesgo de que su dinero no sea recuperado al haber sido entregado a deudores sin capacidad de pago.

En el fondo, toda decisión política es el resultado de una contraposición de fuerzas. Habrá que esperar para ver si unos cuantos que ahora pugnan por ser beneficiarios de créditos tienen más poder que cientos de miles de depositantes que, tras la peor crisis financiera de la historia, volvieron a confiar en la banca y que pueden ser nuevamente los mayores perjudicados. 

## CHÁVEZ PLANTA CARA AL LATIFUNDIO

*Expropiación de fincas a venezolanos y a extranjeros y canje de reservas en dólares*

El gobierno de Venezuela planea expropiar hasta 50 de las grandes explotaciones agrarias del país este año, como parte de una redistribución de tierras. El presidente del Instituto Nacional de Tierras, **Richard Vivas**, afirma que está elaborando una lista de haciendas para expropiar, pero antes de decidir si se sigue adelante con la iniciativa el instituto hablará con los propietarios.

El presidente **Hugo Chávez** ha vuelto a insistir sobre la necesidad de abolir los latifundios que, en su opinión, son improductivos. En marzo, Venezuela expropió 108.000 hectáreas correspondientes a cuatro haciendas del estado de Cojedes, entre ellas una explotación ganadera de 12.800 hectáreas de propiedad de la empresa británica Vestey Group Ltd., y Hato Pinero, una hacienda y centro turístico de 79.200 hectáreas.

La principal asociación ganadera del país ha vuelto a expresar su deseo de llegar a un acuerdo negociado con el gobierno.

Chávez dijo que las expropiaciones de tierras no ahuyentarán a los inversores extranjeros de un país que es el quinto exportador mundial de petróleo.

El padre de Chávez, gobernador del estado de Barinas, incautó una planta de almacenamiento y distribución de alimentos de Empresas Polar hace unos días. Chávez expropió una hacienda de 8.400 hectáreas en Barinas el 25 de septiembre y dijo que repartirá parte de la tierra entre campesinos pobres.

La mayor asociación agraria venezolana ha anunciado que sus miembros van a combatir las expropiaciones del Gobierno en los tribunales nacionales si no pueden llegar a un acuerdo con Hugo Chávez.

Por otra parte, el Banco Central de Venezuela estudia la posibilidad de invertir en yuanes chinos, yenes japoneses y euros, para diversificar sus reservas internacionales, según ha declarado.

### DESAFÍO

El presidente Hugo Chávez, quien había acusado a EEUU el 16 de septiembre de estar preparando una invasión a Venezuela, dijo a mediados de octubre que el banco central vendió los activos estadounidenses en su poder como reacción a "las amenazas que hemos recibido", según el diario *El Nacional* de Caracas. EEUU ha negado estar planeando una invasión.

**Maza**, uno de los directores del Banco Central de Venezuela, dijo que la decisión de vender los activos estadounidenses fue "puramente financiera, no política". "No ha sido una decisión tomada por el presidente Chávez, sino por el Banco Central", manifestó.

**Morgan Harting**, analista de Fitch Ratings, duda sin embargo de que Chávez no haya participado en la adopción de estas medidas. "Esto es un ejemplo de cómo el Banco Central es mucho menos autónomo ahora que hace cinco años", dijo Harting en una entrevista telefónica desde Nueva York. "Es una táctica adoptada por el Gobierno venezolano para desprestigiar a Estados Unidos", enfatizó. (*Diario El País*) 