

Alerta en el sistema financiero

< POR YOLANDA LÓPEZ >

En una regulación compleja para la mayoría de personas ajenas al tecnicismo financiero, y profundamente preocupante para quienes se mueven en el mundo de las finanzas, el directorio del Banco Central introdujo cambios al manejo del encaje y la liquidez bancaria. El Gobierno defiende las medidas, mientras la Asociación de Bancos Privados pide que se revise su aplicación. Es claro que se ciernen riesgos tanto para las instituciones como para sus depositantes.

El directorio del Banco Central (BCE) emitió una controvertida regulación, que introduce cambios respecto del encaje, el requerimiento de reservas mínimas de liquidez y la administración de las fuentes alternativas de liquidez. Lleva el número 020-2011 y es del 16 de junio de este año, aunque fue publicada tres semanas más tarde en el Registro Oficial 486 de 7 de julio 2011.

Lo más relevante estaría en los cambios introducidos en el manejo de la liquidez bancaria, pues restringe la capacidad de administración de los fondos disponibles y abre las puertas para que el BCE tenga recursos privados a su disposición que podrían utilizarse para cubrir necesidades fiscales.

GESTIÓN conoció las posiciones del presidente del directorio del BCE,

Diego Borja; del director ejecutivo de la Asociación de Bancos Privados (ABPE), César Robalino, y también de altos funcionarios bancarios. También recoge un pronunciamiento del presidente de la República.

Obligación de tener liquidez en papeles del Estado

El alto precio del petróleo y las crecientes recaudaciones tributarias no han sido suficientes para cubrir el gasto

► **La banca, con todo el respeto que merece el Poder Ejecutivo, no puede ser obligada a financiar el gasto público del Gobierno. (ABPE)**



CUADRO 1

Constitución de la liquidez
(Porcentaje sobre captaciones sujeto a reservas mínimas de liquidez)

Tramo	Activos	Bancos	Sociedades financieras	Mutualistas	Cooperativas
Reservas locales	Depósitos en cuenta corriente en el BCE	Requerimiento legal vigente mínimo 2%			
	Aportes al fondo de liquidez	Requerimiento legal vigente mínimo 3%			
	Títulos del BCE o instituciones financieras públicas (ej. Papeles de la CFN)	Mínimo 1%	*	*	*
	Valores de renta fija del sector no financiero de emisores nacionales privados o públicos	Mínimo 1%	*	*	*
	Valores de renta fija del sector no financiero de emisores nacionales públicos	Mínimo 1%	Mínimo 1%	Mínimo 1%	Mínimo 1%
	Caja de la propia institución financiera	*	*	*	*
	Depósitos a la vista en instituciones financieras nacionales	*	*	*	*
	Certificados de depósito en instituciones financieras nacionales cuyo plazo remanente no sea mayor a 90 días	*	*	*	*
	Valores originados en procesos de titularización del sistema financiero	*	*	*	*
Reservas en el exterior	Depósitos a la vista en el mercado internacional calificados	*	*	*	*
	Valores de renta fija en el mercado internacional calificados	*	*	*	*

* HASTA COMPLETAR REQUERIMIENTO MÍNIMO DE RESERVAS DE LIQUIDEZ.

FUENTE: BCE, LIBRO I. POLÍTICA MONETARIA CREDITICIA, ACTUALIZACIÓN # 135. REGULACIÓN N° 020-2011.

fiscal. Según las estadísticas de la ejecución presupuestaria enero-mayo 2011, el gasto aumentó en 28% frente al mismo período del año anterior, mientras los ingresos subieron solo en 21%. Esto ha generado un desfase de alrededor de \$ 300 millones que, de continuar bajando el precio del petróleo, crearía un hueco mayor. Pero la nueva normativa financiera posibilita atenuarla con la intervención a la liquidez bancaria.

La liquidez es el dinero que tienen las instituciones financieras para atender el retiro de sus clientes. No necesariamente deben ser billetes, pues la ley contempla algunas formas de constituir la liquidez.

En el Art. 5 de la nueva regulación, se incluyó en la liquidez por primera vez los “valores de renta fija del sector no

financiero de emisores nacionales públicos” (que podrían ser certificados de tesorería (Cetes) del Ministerio de Finanzas, papeles emitidos por gobiernos seccionales o empresas públicas o bonos del Gobierno central —incluso los bonos Global 15—), y fijó un porcentaje mínimo de 1%.

En el Art. 6, se hizo constar que esto es obligatorio, pues se cambió la palabra “podrán” por “deberán”, señalando entonces que las instituciones financieras “deberán” constituir sus reservas mínimas de liquidez con los activos y porcentajes que se detallan en el Cuadro 1.

Esto significa que es obligatorio para los bancos comprar papeles de emisores no financieros públicos (principalmente Cetes) para que mínimo 1% de su reserva de liquidez que se encuentra

► **El Art. 303 de la Constitución dispone que la formulación de políticas monetarias, crediticias, cambiaria y financiera es facultad de la Función Ejecutiva y se instrumentará a través del BCE.**

dentro del Ecuador esté constituida con los papeles del Gobierno. La norma rige para bancos, sociedades financieras, mutualistas, pero no para cooperativas, pues estas no están obligadas a cumplir con ningún límite.

La nueva regulación hizo que la demanda supere la oferta de papeles, y el resultado fue que se agotó una primera emisión de Cetes por \$ 35 millones; luego el ministro **Rivera** indicó a

GESTIÓN que en total se colocaron unos \$ 125 millones (*Ver recuadro al final*), aunque la banca había calculado que necesitaban por lo menos \$ 150 millones en papeles del Estado central.

El porcentaje exigido arranca en 1%, pero nada impide que pueda incrementarse según las necesidades del Gobierno.

Además, la regulación incorporó la frase “o públicos” en uno de los activos que conforman las reservas mínimas de liquidez, privilegiando al sector público no financiero sobre el sector real privado.

Esto es rechazado por el BCE al insistir que da la potestad a las instituciones financieras de invertir en ambos sectores si así lo consideran.

Sin embargo, para la ABPE, la regulación “obligaría a los bancos a comprar papeles del Estado, lo que equivaldría a incrementar el encaje, en virtud de lo cual sugiere su eliminación. La banca, con todo el respeto que se merece el Poder Ejecutivo, no puede ser obligada a financiar el gasto público del Gobierno. La regulación autoriza a no comprar e invertir en papeles emitidos por empresas del sector real de la economía y reemplazar sus posiciones con emisiones del sector público, dando, aparentemente, a pensar que se buscaría privilegiar al sector público no financiero sobre el sector real, situación que a criterio de la Asociación va en contra de lo que el Gobierno siempre ha solicitado con respecto a la expansión y colocación del crédito al sector real y privado de la economía”.

Mediante esta regulación el Gobierno habría instrumentado una forma de acceder a la liquidez que la banca privada tiene en respaldo de los depósitos de sus clientes, para que esté a su alcance a través del BCE y en algún momento sea utilizada para financiamiento fiscal.

El presidente **Rafael Correa**, en una reunión que sostuvo con los miembros de la Asociación de la Prensa Extranjera (APE) el 4 de agosto, dijo que si él fuera gerente de banco estaría feliz de poder tener ahora parte de su liquidez en papeles que generan renta, en

GRÁFICO 1
POSICIÓN SEMANAL DE ENCAJE BANCARIO
(ENERO 2010 A JUNIO 2011, MILLONES \$)



FUENTE: INFORMACIÓN ESTADÍSTICA MENSUAL N° 1913, JULIO 2011.

vez de depositarlos en el Banco Central sin que ganen un centavo.

Pero el problema está en que, si bien al momento no se configura un riesgo sistémico dado el monto invertido en papeles del Estado, se trata de una intervención del Gobierno en la liquidez privada, que finalmente son recursos del público. Es claro que el BCE no ha garantizado mecanismos para la venta inmediata de los papeles y la recuperación rápida del dinero de los depositantes en caso de ser necesario.

Más dinero privado en el BCE y a disposición del Gobierno

Un cambio en apariencia sutil introducido en la nueva normativa, pero que a decir de expertos consultados es realmente lo más importante, empuja a la banca privada a inflar sustancialmente el dinero que debe mantener en el BCE para cumplir con la reserva mínima de liquidez.

El Art. 4 de la nueva regulación sustituye la frase “en promedio” por “en todo momento”, con lo que las instituciones financieras están obligadas a mantener a diario el requerimiento de reservas mínimas de liquidez.

Esto destruye la figura de administración de recursos líquidos y complica el flujo de caja, pues al ser un valor mínimo diario no se puede utilizar la liquidez inmediata para cubrir requerimientos de los clientes, sino que irá a

► **El contenido de la Regulación N° 020-2011, emitida por el directorio del BCE, “es intensamente preocupante, tanto su inconveniencia técnica como por su ilegalidad”. (ABPE)**

parar al BCE. Este organismo del Estado va a tener constantemente saldos importantes de dinero y, por tanto, mayor capacidad para maniobrar con recursos privados que respaldan a los depositantes privados.

Encaje frente a solvencia

La función principal de los intermediarios financieros es captar recursos del público y con ellos otorgar créditos. Dada la naturaleza de este negocio, las entidades financieras deben mantener parte de sus fondos en activos líquidos o reservas, para cubrir retiros de fondos de sus clientes.

El encaje bancario es el porcentaje de recursos que deben mantener congelados los intermediarios financieros que reciben captaciones del público en resguardo de sus clientes. Además, suele ser utilizado por los Gobiernos para controlar la oferta monetaria y la liquidez... aunque pocas veces, en provecho propio.

En 2010 los bancos registraron un promedio semanal de encaje de alrededor de \$ 5 mil millones y, entre enero y

junio de este año, de \$ 4 mil millones, recursos privados que se encuentran en el BCE (Gráfico 1).

El Art. 1 de la nueva regulación 020-2011 obliga a la banca a incluir en el encaje algunos títulos que antes estaban exentos como las obligaciones convertibles que eran consideradas por la Superintendencia de Bancos como parte del patrimonio técnico, cédulas hipotecarias, bonos prendarios y otros títulos valores de similares características, las operaciones de reporto con la mesa de dinero del BCE y las operaciones de crédito interbancario realizadas entre entidades financieras.

Precisamente la eliminación de estas excepciones produce malestar en el sistema financiero. Y ello, más que por el monto, por la inconsistencia conceptual que introduce el BCE en el cálculo del encaje, al exigir una cobertura de fondos de largo plazo que más bien sirven para el patrimonio técnico, los cuales ante una posible corrida financiera no son de retiro inmediato, todo esto con el consecuente desestímulo a la solvencia.

La ABPE “no comparte el que se obligue a encajar sobre recursos que forman parte del patrimonio técnico, pues corresponde a otro tipo de fondeo. Encajar sobre obligaciones convertibles en acciones es castigar el incremento del patrimonio técnico que demuestra la solvencia de una entidad y del sistema”.

Los bancos en el Ecuador han venido encajando en los porcentajes fijados en la norma legal sobre las lla-

mas obligaciones ordinarias y papel comercial.

Para el BCE la inclusión de las obligaciones convertibles en la base de cálculo del requerimiento del encaje no constituye afectación al patrimonio técnico, ya que no representa un gasto y sus valores no son relativamente significativos. Según este organismo, el cambio en la normativa incrementaría en \$ 2 millones los recursos en poder del BCE (Cuadro 2).

¿Obligación de encajar con papeles del Estado?

Hubo discrepancias entre el BCE y la ABPE respecto a la obligación de encajar en papeles del Estado. La nueva regulación permite que las instituciones financieras encajen:

- Hasta 100% con los saldos en dólares que dispongan en la cuenta corriente del BCE.
- Hasta 75% con papeles emitidos por el Estado central con repago, en un plazo menor a 360 días desde su compra y que deberán obligatoriamente mantenerse en custodia del BCE.

Según la ABPE, utilizar la conjunción ‘y’ obligaba a la banca a encajar en papeles del Estado en un porcentaje de hasta 75% de dicho encaje, lo que era ilegal por estar prohibido en la disposición séptima de la Ley de Planificación y Finanzas Públicas, donde quedó expresamente prohibido que cualquier funcionario público ejerza presión para encajar en papeles del Estado.

El BCE ha aclarado que deja potestad a las instituciones financieras y no hay obligatoriedad de encajar con instrumentos emitidos por “el Estado central”.

Incumplimiento anunciado *urbi et orbi*

Las instituciones financieras pueden incurrir en una posición deficiente de encaje, es decir, en una situación en que no cubrieron el monto exigido por ley, pero no por problemas de liquidez sino por error operativo o humano.

En la regulación anterior, la deficiencia era conocida por las autorida-

des de control, pero con la nueva normativa “las instituciones que habiendo incurrido en posiciones de encaje semanal deficientes, no las hubieren repuesto o no tuvieren derecho a repone-rlas, dicho incumplimiento será comunicado por el BCE a todo el sistema financiero”.

Para la ABPE una divulgación masiva sería “sumamente peligrosa pudiendo generar especulaciones en el mercado que causen inestabilidad en el sistema. La información generalizada que daría a conocer el BCE creará un serio problema, como una corrida bancaria de una institución solvente, ocasionando una posible quiebra bancaria y, a través de ello, un contagio al resto del sistema...”.

El BCE ha aceptado analizar la posibilidad de modificar o eliminar el correspondiente artículo.

Fuentes alternativas de liquidez

Puede suceder que las instituciones financieras no tengan suficiente dinero para responder los retiros de sus depositantes. Eso precisamente ocurrió en la crisis financiera de 1999, cuando ante una corrida masiva de depósitos, los bancos que no eran sólidos pasaron rápidamente de un problema de liquidez a otro de solvencia y quebraron.

Según la Regulación 020-2011, las fuentes alternativas de liquidez (FAL) en orden de acceso son las siguientes: líneas bilaterales de crédito (créditos entre instituciones del sistema financiero); operaciones de reporto preacordadas con el BCE; otras que el BCE pueda ejecutar de manera inmediata, y fondos de liquidez.

El BCE ha aclarado que la elección de una de las FAL es potestad de cada entidad financiera y que tanto para las líneas bilaterales de crédito como para las operaciones de reporto se requiere la suscripción de un contrato.

Una vez que se superó la crisis del 99, los préstamos interbancarios y las operaciones de reporto por necesidades de liquidez han sido prácticamente inexistentes en los últimos años. Los bancos a junio 2011 mantienen un holgado

CUADRO 2

Montos adicionales para requerimiento de encaje por cambio de norma

Banco	\$
Pichincha	851.938
Guayaquil	700.080
Produbanco	244.000
Bolivariano	128.000
Rumiñahui	110.000
Territorial	86.030
Pacífico	7.128
Amazonas	4.037
Total	2'131.213

FUENTE: COMUNICACIÓN DBCE-0786-2011 DEL BCE DE 20 DE JULIO DE 2011.

índice de liquidez de 30%, que representa \$ 4.680 millones en fondos disponibles, los que cubren la tercera parte de los depósitos de corto plazo (Gráfico 2).

Cuidado con los riesgos

No hay que olvidar que encaje y reserva mínima de liquidez son temas legales distintos, pero están íntimamente ligados en el manejo operativo de una institución financiera.

El BCE abrió un aparente beneficio para las instituciones financieras, al permitir que encajen hasta 75% con papeles del Estado central, de manera que en lugar de mantener fondos ociosos recibirían el interés de los papeles, como lo ha mencionado el presidente Correa.

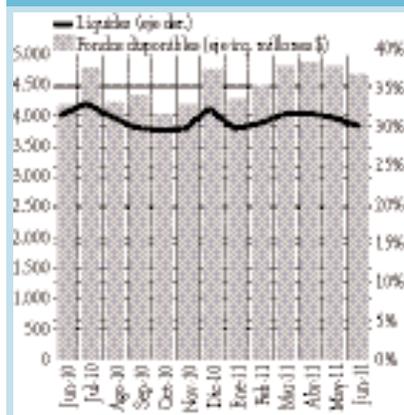
Pero en la regulación se deja señalado expresamente que estos papeles deberán mantenerse obligatoriamente en custodia del BCE, es decir, contabilizados en una cuenta de disponibilidad restringida, lo que significa que no pueden ser utilizados para nada más.

¿Por qué el beneficio es aparente? Porque las instituciones financieras se vieron obligadas a comprar papeles del Estado para cumplir con el requerimiento de liquidez, pero no pueden usar estos mismos papeles para encajar, así que si quieren acogerse al 'beneficio' de encajar con papeles del Estado central deberán comprar aún más papeles públicos.

Es claro que los bancos privados no

GRÁFICO 2

HOLGADA LIQUIDEZ BANCARIA



FUENTE: SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.

► **Se ha coordinado con las respectivas entidades del sector público para poner a la venta suficientes títulos para que las instituciones financieras puedan cumplir con la nueva regulación. (BCE)**

quieren más papeles del Estado, pero probablemente otros como el Banco del Pacífico de propiedad del BCE o el Biess sí estarán dispuestos a encajar con papeles, así como a deshacerse de papeles privados para reemplazarlos por papeles públicos.

El BCE ha señalado que los cambios obedecen al cumplimiento de uno de

los objetivos constitucionales de establecer niveles de liquidez global que garanticen adecuados márgenes de seguridad financiera, pero la nueva regulación habría incorporado una serie de distorsiones e inconsistencias técnicas en busca de mantener millonarios recursos privados a su disposición. ¿Qué tan seguro es esto para los depositantes?

Los papeles del Estado central y los de emisores no financieros públicos definitivamente no son un instrumento líquido, pues por definición un papel es líquido cuando se lo puede vender rápido y con mínima pérdida, lo que no va suceder en caso de requerir convertir estas reservas en dinero. Entonces, mientras más dinero privado tiene el BCE, el problema sería más grande para el sistema financiero.

La nueva regulación supone que la banca deberá destinar entre \$ 150 millones y \$ 170 millones a papeles públicos en perjuicio del financiamiento disponible. Así mismo se dejarán recursos adicionales para cumplir con el requerimiento mínimo en todo momento, por lo que se esperaba que en los próximos meses el crédito se restringa.

La alerta está planteada ante la intervención del Gobierno en la liquidez privada, recursos del público en los que no debería "meter la mano" la función pública. ▣

Lo que dijo el ministro Rivera en la entrevista que concedió a Gestión respecto a la Regulación 020-2011

—En una ocasión anterior hablamos del Código de Planificación y Finanzas Públicas y usted decía que era optativo para los bancos si querían o no comprar papeles del Estado, ¿ahora es obligatorio?

—No confundamos el encaje con la reserva mínima de liquidez. El código se refiere a cómo se maneja el encaje, la Regulación sacada por el directorio del BCE en cuanto a la obligatoriedad se refiere a la reserva mínima de liquidez.

La facultad del directorio viene de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado.

No se está haciendo algo que el código no permita, el código habla del encaje y la Regulación 020 habla sobre la reserva de liquidez y encaje. Este mecanismo está legalmente vigente, no sé cuántas veces se haya utilizado, pero el directorio del BCE está autorizado para implementarlo.

La preocupación del sector privado era qué va a pasar si hay problemas de liquidez. Estamos enviando una carta al directorio del BCE que dice que si algún banco tiene problemas de liquidez, después de haber comprado estos papeles para reserva de liquidez, el ministerio a mi cargo se compromete a recomprarlos en 24 horas, previo informe de la Superintendencia de Bancos.

Se hizo una colocación de alrededor de \$ 125 millones, siendo este un monto menor al que potencialmente podría colocarse con esa norma. Hay un cronograma planificado de colocaciones, que se ha respetado.

Si no hay oferta de papeles, un banco no debe tener la obligación de comprar los títulos para la reserva mínima de liquidez.

Uno de los conceptos que está detrás de esta Resolución es dinamizar el mercado de valores. Esto es un objetivo de política pública, no se busca financiamiento por \$ 125 millones. Dado que manejamos un presupuesto por alrededor de \$ 24.000 millones, los \$ 125 millones no son representativos en términos de financiamiento.