

SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO

SELA

**REGULACIONES BANCARIAS DE LOS PAISES ACREEDORES Y SU INCIDENCIA
EN EL MANEJO DE LA DEUDA DE LOS PAISES EN DESARROLLO**

Estudios sobre Relaciones Económicas

*ere/38
Septiembre 1990*

INDICE

Página

PRESENTACION

I. CONSIDERACIONES GENERALES.....	1
II. LA REGULACION BANCARIA EN LOS PAISES ACREEDORES.....	2
III. REQUERIMIENTOS DE CAPITAL EN LA BANCA.....	5
IV. POLITICAS RELATIVAS A LA CONSTITUCION DE RESERVAS EN LOS PAISES ACREEDORES Y SU APLICACION EN EL CASO DE MEXICO.....	14
V. ANALISIS DE LA SITUACION ACTUAL.....	19
VI. CONCLUSIONES.....	21
REFERENCIAS.....	23

PRESENTACION

La Secretaría Permanente del SELA, como parte de los trabajos que realiza en relación con la situación y evolución de la deuda externa, ha elaborado el presente estudio en el cual se analizan las regulaciones bancarias vigentes en los principales países acreedores y la manera en que éstas influyen sobre la deuda de los países en desarrollo.

El trabajo realiza una descripción comparativa de los mecanismos de regulación bancaria vigentes en algunos países de Europa, Canadá, Japón y los Estados Unidos. Además, trata sobre un nuevo tema en el cual se están produciendo cambios importantes en la gestión bancaria, cual es el relativo al vínculo existente entre las reservas para préstamos calificados como de dudosa recuperación y el capital de las entidades financieras.

En la cuarta sección del documento, se describen las políticas relativas a la constitución de reservas en los principales países acreedores y la manera en la cual éstas se aplicaron en el caso del reciente acuerdo de México con relación a la renegociación de su deuda.

El estudio se complementa con un análisis crítico de la situación actual, efectuado desde la perspectiva latinoamericana y con un conjunto de conclusiones que pueden servir para otorgar elementos de juicio a los Estados Miembros del SELA en relación con el tema de las regulaciones bancarias y sus eventuales modificaciones para promover un arreglo satisfactorio del problema de la deuda externa.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Durante algún tiempo, los gobiernos deudores preocupados por la necesidad de una mayor flexibilidad en el manejo de la deuda, incluyendo la posibilidad de que sea reducida, han argumentado que los gobiernos acreedores deben revisar urgentemente sus regulaciones bancarias y fiscales para facilitar la reducción de la deuda y de su correspondiente servicio.

En el mes de junio de 1989, los principales gobiernos deudores de América Latina, representados en el Grupo de los Ocho, expusieron formalmente dicha posición ante los principales países industrializados. La misma fue resumida por Mailson da Nobregas, Ministro de Finanzas del Brasil, al declarar: "Estamos preparados para proponerle al Grupo de los Siete que adopte medidas concretas y rápidas, tales como la instrumentación de regulaciones fiscales y bancarias, que permitan a la banca comercial asumir un compromiso en relación a las políticas de reducción de la deuda" (Financial Times, 19 de junio de 1989). En junio de 1990, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), señaló claramente en su "Propuesta de América Latina y el Caribe para una Solución del Problema de su Deuda Externa", la necesidad de emplear incentivos regulatorios y fiscales para propiciar la reducción de la deuda.

El gobierno de los Estados Unidos apoyó oficialmente la necesidad de introducir dichas modificaciones cuando James Brady, Secretario del Tesoro de dicho país, lanzó su plan en marzo de 1989 durante un discurso en el cual señaló que "los gobiernos acreedores también deberían considerar la forma de reducir los obstáculos regulatorios, contables o fiscales, en aquellos casos en que existan, con el objeto de facilitar el proceso de reducción de la deuda".

Hasta principios de 1990, no se había promovido ninguna reforma importante en el campo regulatorio o fiscal en Estados Unidos, Europa o Japón. Sin embargo, las declaraciones que han emitido recientemente algunos altos funcionarios estadounidenses, tales como Gerald Corrigan, Presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York y Edwin Clark, Contralor Adjunto de la Moneda, reflejan una mayor flexibilidad por parte de las autoridades estadounidenses en la interpretación de la supervisión y de las regulaciones impositivas a fin de contribuir a la instrumentación del Plan Brady. Por su parte, las autoridades europeas encargadas de las regulaciones y de los aspectos tributarios han demostrado, en general, ser más lentas para tomar iniciativas similares. Sin embargo, la reciente medida adoptada por el Reino Unido en materia impositiva constituye en cierto grado un estímulo hacia una mayor flexibilidad. En lo que respecta a los japoneses, su marco regulatorio y tributario parece ser suficientemente adecuado y flexible para incentivar el proceso de reducción de la deuda, cuando las autoridades niponas así lo decidan.

II. LA REGULACION BANCARIA EN LOS PAISES ACREEDORES

La regulación bancaria europea y canadiense difiere considerablemente de la estadounidense. Esto es especialmente cierto en el caso del continente europeo, cuyos regímenes regulatorios e impositivos presentan los contrastes más marcados con respecto a los sistemas imperantes en los Estados Unidos. Por otra parte, si bien en cierto modo el enfoque del Reino Unido es un híbrido, se asemeja cada vez más al del continente europeo.

Quizás el principal elemento de carácter normativo que poseen en común, Europa y Canadá y que los diferencia de los Estados Unidos y el Japón, se refiere a la actitud favorable que en general, han demostrado sus autoridades, en cuanto al estímulo a la constitución de reservas destinadas a respaldar préstamos de dudosa recuperación, y particularmente permitiendo que dichas reservas sean deducibles con fines impositivos. Esto ha generado efectos positivos y negativos en el proceso de reducción de la deuda y del servicio de la misma. El presente análisis, se centra principalmente en la política y los incentivos fiscales, porque parece ser el aspecto de mayor relevancia de toda la gama de regulaciones a causa del impacto que, en potencia, las mismas tienen en el proceso de reducción de la deuda y del servicio de la misma.

Tal como se aprecia en el Cuadro 1, los gobiernos de Europa Continental, han ofrecido incentivos tributarios importantes a los bancos para que éstos a su vez establezcan reservas destinadas a cubrir pérdidas por préstamos otorgados a países del Tercer Mundo. En gran parte como resultado de ello, los bancos europeos encabezan la lista de las instituciones que han constituido elevadas reservas para préstamos incobrables, durante las primeras etapas del surgimiento del problema de la deuda y, en este sentido, el nivel de tales fondos a mediados de 1989 superaba el de los bancos establecidos en las principales plazas financieras británicas y estadounidenses y, sin lugar a dudas, también se situaba por encima del de los bancos japoneses (véase una vez más el Cuadro 1). Si bien las políticas tributarias destinadas a incrementar las reservas constituyen un factor importante para explicar el comportamiento de los bancos de diversos países en materia de constitución de reservas, existen otros elementos, tales como el volumen de créditos comprometidos en países altamente endeudados y las actitudes de los bancos frente a la relación rendimiento/riesgo, que también inciden en la constitución de reservas. En este sentido, Bird (1987) ha señalado que, por ejemplo, el alto nivel de las reservas de los bancos germano-occidentales puede atribuirse no sólo al tratamiento tributario que las mismas reciben, sino también al compromiso crediticio relativamente menor asumido por estos bancos, que se traduce a su vez en costos absolutos relativamente inferiores y al enfoque más prudente que los mismos han adoptado.

CUADRO 1

TRATAMIENTO TRIBUTARIO Y NIVEL DE RESERVAS PARA PRESTAMOS INCOBRABLES

Dic. 1989

<u>País</u>	<u>Deducible de impuestos</u>	<u>Nivel de reservas</u>
Francia	Si, hasta un 60%	60%
Alemania	Si	65%
Suiza	Si	10% para financiamiento comercial 60% para otro tipo de exposición
Reino Unido	Hasta los niveles de la matriz (desde 1987)	60% (a)
Canadá	Si, hasta un 45%	45%
Centros monetarios de los EU.	No	55%
Centros regionales de los EU.	No	65%
Japón	Sólo el 1%	25%

(a) Los cuatro grandes bancos de compensación tienen una cobertura de reservas que oscila entre el 48% y el 70%.

Fuente: Bouchet (1990); IBCA (1989); cálculos propios

El caso británico se considera intermedio. En efecto, los bancos británicos incrementaron sus reservas después de que el CITICORP y otros bancos estadounidenses decidieran aumentarlas en mayo de 1987 y antes de que se esclareciera completamente cuáles serían las concesiones tributarias que se otorgarían. Posteriormente, el Banco de Inglaterra elaboró una "matriz", que permite determinar el nivel adecuado de reservas que los bancos del Reino Unido deben constituir obligatoriamente para protegerse ante los "países deudores problemáticos". Tras la publicación de la primera "matriz" en el mes de agosto de 1987, la Oficina Británica de Recaudación Fiscal -British Island Revenue -I.R., manifestó que "la matriz" constituye un instrumento relevante para determinar el nivel hasta el cual las reservas destinadas a cubrir pérdidas ocasionadas por las deudas externas son deducibles de impuestos. Por su parte, Bouchet y Hay (1989) señalan que aparentemente, las asignaciones en 1987 representan un 80 por ciento de las reservas específicas constituidas frente al riesgo soberano. Al parecer, en 1988 el I.R. llegó a reconocer, para fines impositivos, casi un 100 por ciento de las reservas de "la matriz". Por otro lado, uno de los problemas del Reino Unido consistía en que los argumentos del I.R. no tienen competencia legal y que las autoridades tributarias regionales, entre las que se incluyen diversas jurisdicciones ubicadas en Londres, tienen diversas interpretaciones sobre los aspectos tributarios.

En consecuencia, el tratamiento impositivo ha sido el resultado de una negociación entre el I.R. y las partes interesadas. Si bien la creación de la "matriz" del Banco de Inglaterra contribuyó a aclarar significativamente la situación, todavía no se ha logrado definir totalmente el aspecto tributario a causa de la tradición imperante a nivel del I.R.

Tal como puede apreciarse en el Cuadro 1 anterior, un aspecto regulatorio que Europa y Canadá poseen en común, a diferencia de los Estados Unidos y Japón, consiste en la actitud mucho más favorable de parte de las autoridades de esos países al estimular a los bancos para que éstos constituyan reservas para préstamos incobrables, especialmente al aceptar que puedan ser deducibles de impuestos. Esto ha permitido a los bancos de tales países fortalecerse para hacer frente a pérdidas potenciales o reales que pudieran sufrir en relación con la deuda del Tercer Mundo y, además, sirve para proporcionar la posibilidad de amortiguar el impacto sobre aquellos bancos que están dispuestos a celebrar acuerdos de reducción de la deuda o del servicio de la misma, sin perjudicar su solvencia.

Sin embargo, el hecho de que se hayan otorgado incentivos tributarios globales en el momento en que se constituyen las reservas, implica que no existe estímulo tributario alguno para aceptar celebrar acuerdos de reducción de la deuda o de su servicio.

III. REQUERIMIENTOS DE CAPITAL EN LA BANCA

El tratamiento impositivo a las reservas para préstamos incobrables y a las pérdidas reales vinculadas a las operaciones de reducción de la deuda y de su servicio, parece constituir el elemento crucial que determina la actitud de los bancos frente a la reducción de la deuda y del servicio de la misma. Sin embargo, otro factor de importancia, es el vínculo existente entre las reservas para préstamos en dudosa recuperación y el capital. Al respecto se realizan modificaciones con el fin de lograr mayor convergencia en torno a una medida común sobre los requerimientos de capital en el marco del nuevo Acuerdo de Basilea.

El tratamiento regulatorio de las reservas para posibles pérdidas por préstamos es un tema importante, ya que afecta la voluntad de los bancos a aceptar opciones de reestructuración de la deuda que impliquen reconocer pérdidas. En países tales como en Francia, donde las reservas se incluyen en el capital regulatorio, los bancos no están dispuestos a pérdidas y a castigar las reservas. En la mayoría de los casos, la reducción voluntaria de la deuda implica modificar los términos de un activo existente o bien la aceptación de uno nuevo. Desde el punto de vista de las convenciones contables, se requerirá que las pérdidas sean reconocidas, aunque lo relativo al momento adecuado para hacerlo podría ser modificado. Tal como Bouchet y Hay (1989) lo indican, estimular las pérdidas reduciendo el valor de los activos contra las reservas constituidas, representa un costo de capital para aquellos bancos cuyas reservas generales se incluyen en el capital regulatorio.

La situación difiere en aquellos países, como el Reino Unido, Alemania y Suiza, donde las reservas para préstamos incobrables ya están excluidas del capital, por lo que los bancos no reconocen pérdida adicional alguna cuando los activos son cancelados utilizando reservas. Estos bancos no deberían encontrar obstáculos para participar en operaciones de reducción voluntaria de la deuda, a diferencia de lo que ocurre cuando dichas reservas se incluyen en el capital regulatorio.

El concepto y la definición de las reservas, presenta algunas diferencias en países tales como Francia, donde las autoridades las consideran sólo como una "primera línea de protección" y, por consiguiente, las siguen manteniendo como parte del capital. Tal como lo señala un experto en contabilidad bancaria "puede decirse que los directores de bancos reconocen en lo que respecta a las reservas generales, que mientras la función primordial de todo capital bancario consiste en hacer siempre frente a cualquier pérdida potencial, esta parte del capital de un banco tiene un propósito de asignación más precisa".

No obstante, algunos acontecimientos recientes parecen indicar que la escasez de capital no es tan seria como se temía en el caso de los

bancos franceses (Williamson M, 1988) y que, por lo tanto, los efectos negativos de la inclusión de las reservas para préstamos incobrables en el capital, para una posible reducción de la deuda y del servicio de la misma, podrían no ser tan importantes como algunos observadores habían considerado. De hecho, para finales de 1989 (véase el Cuadro 2), el coeficiente de requerimientos totales de capital, como porcentaje de los activos ponderados por el riesgo, casi había alcanzado, en el caso de Francia, el nivel exigido para 1992 por el Comité de Basilea.

Las autoridades francesas afirman que, una vez que el Acuerdo de Basilea exija un tratamiento prácticamente uniforme respecto a las reservas para pérdidas por préstamos, para finales de 1990 el problema disminuirá; para ese momento serán excluidas del capital todas las reservas que excedan el 1,5 por ciento de los activos ponderados por riesgo. Tal norma es válida para los bancos de todas las nacionalidades. En consecuencia, a finales de 1990, los bancos franceses y estadounidenses considerarán como pérdida de capital cualquier incremento de las reservas, tal como lo haría todo banco británico o alemán aunque persistirán algunas diferencias durante un período de transición. Ello permitirá que su impacto sobre la disposición de estos bancos a reconocer montos limitados de pérdidas, sea más neutral y las diferencias que persistan tenderán a perder importancia en lo que respecta a la participación de los bancos en esquemas de reducción de la deuda y de su servicio, aunque no desaparecerán en su totalidad.

Desde la perspectiva de la reducción de la deuda y del servicio de la misma, convendría que se eliminaran todas las excepciones contempladas en el Acuerdo de Basilea, en lo referente a la inclusión de las reservas para pérdidas sobre préstamos incobrables en el capital, ya que así se armonizarían todos los incentivos previstos para lograr negociaciones de reducción de la deuda y de su servicio.

A continuación se examinan más profundamente los lineamientos del Acuerdo de Basilea, sus efectos sobre el comportamiento de los bancos y, particularmente, en el otorgamiento de nuevo dinero y en la reducción de la deuda de los países prestatarios.

Si bien el contexto internacional sobre los requerimientos de capitales incidirá en el proceso del otorgamiento de préstamos de dinero nuevo y en las operaciones de reducción de la deuda de los PED, tal efecto sería neutralizado con un monto elevado de reservas. Como se señalara anteriormente, el elemento tributario desempeña un papel crucial en la determinación de los incentivos para que los bancos escojan entre opciones que impliquen nuevos préstamos y reducción de la deuda.

En principio, las autoridades bancarias de los países acreedores han acordado implementar el Acuerdo de Basilea, que define un marco internacional para determinar los requerimientos de capital de la banca comercial.

CUADRO 2

Coefficientes promedio estimados por el Comité de Basilea del G-10,
finales de 1989 (requirimientos totales de capital expresados
como porcentaje de los activos ponderados por riesgo)

Bélgica		8,0
Canadá		7,6
Francia		7,5
Alemania	por encima de	8,0
Italia		7,5
Japón		9,0
Países Bajos	por encima de	8,0
Suecia		8,0
Suiza	por encima de	8,0
Reino Unido		8,9
Estados Unidos		8,0
Niveles referenciales:		
Coefficiente mínimo de Basilea (para 1992):		8,0
Coefficiente mínimo de Basiles (para 1990):		7,25

Fuente: IBCA Real Banking Profitability, diciembre de 1989

Al respecto, cabe destacar que, luego de varios años de negociaciones, en el mes de julio de 1988, los miembros del Comité de Basilea sobre Regulaciones Bancarias y Prácticas de Supervisión, acordaron crear un sistema que permite medir el nivel de suficiencia del capital y establecer coeficientes mínimos de capital/activos. Aunque todavía persiste cierta incertidumbre en torno a su impacto, los nuevos lineamientos de capital basados en el concepto de riesgo, podrían determinar la forma en que los bancos administran sus activos y cotizan sus ofertas financieras. En el caso de los PED que tienen acceso a los mercados internacionales de capitales, los nuevos lineamientos de capital podrían incrementar el costo de los préstamos bancarios. Por otra parte, para aquellos países menos desarrollados que tienen acceso a los mercados a través de créditos involuntarios, tales lineamientos podrían a muy corto plazo servir de apoyo al proceso de otorgamiento de nuevos recursos, presionando a los bancos que poseen restricciones de capital a conceder nuevos préstamos, como forma de evitar tener que reconocer pérdidas de capital. Si embargo, a mediano y largo plazo, es probable que los mismos incidan en que el otorgamiento de nuevos préstamos sea cada vez menos atractivo para los principales bancos. El impacto más significativo que podría esperarse de dichos lineamientos en el proceso de concesión de nuevos préstamos, podría obtenerse al establecer límites para la inclusión de reservas para préstamos incobrables en el capital.

Los nuevos lineamientos sobre capital y su impacto en la banca

Los nuevos lineamientos sobre capitales incluirán reformas considerables en las áreas siguientes:

- (i) la estructura del capital
- (ii) la ponderación de los activos con el propósito de determinar la suficiencia del capital, y
- (iii) el establecimiento de pautas que permitan determinar la cobertura mínima de capital que se requiere para las actividades que no figuran en el balance general.

En virtud del Acuerdo de Basilea, la estructura del capital se divide en dos partes: capital básico (Parte 1) y capital complementario (Parte 2). La Parte 1 del capital, consiste en el capital social y las reservas declaradas, mientras que la Parte 2, se compone de reservas no declaradas, reservas para revalorización de activos, reservas generales para préstamos de difícil recuperación, instrumentos híbridos de capital -deuda/capital- y deuda subordinada a plazos.

En lo que respecta a los conceptos de capital de la Parte 2, se aplican ciertas restricciones y limitaciones a los mismos, entre los cuales cabe mencionar:

- * Los conceptos que integran la Parte 2, no podrán ser superiores al 100% del total de los conceptos de capital de la Parte 1.
- * La deuda subordinada a plazos se limita a un máximo de 50% de los elementos de la Parte 1.
- * Si bien se excluyen totalmente del capital las reservas específicas para préstamos incobrables, podrán incluirse las reservas generales en cantidades que no excedan al 1,25% o al 2% en casos excepcionales y en forma temporal, de los activos riesgosos. Esta limitación en cuanto a las reservas para préstamos dudosos que pueden ser incluidos en el capital, fue establecida para sustituir la necesidad de un consenso en torno al concepto de reservas generales. Ahora bien, en caso de llegar a un acuerdo acerca de la definición precisa de las reservas generales, tal limitación podría suprimirse.

Tal como se señalara anteriormente, el Comité fijó en 8% la relación mínima capital/activos ponderados por riesgo que deberá alcanzarse para finales de 1992 y estableció que, de dicho porcentaje, el capital de base debería representar por lo menos un 4%. Se han concertado ciertos acuerdos que regirán durante el período de transición, que se inició en julio de 1988. Durante el mismo, los bancos deberán mejorar sus niveles de capital y evitar disminuir, ni siquiera temporalmente, el nivel de capital alcanzado hasta el presente. El Comité fijó también en 7,25% la relación capital/activos ponderados por riesgo a ser alcanzada, de la cual al menos la mitad deberá consistir en capital de base. Esto último se considera un objetivo a ser alcanzado, en forma provisional, a finales de 1990. Los conceptos de capital de base y complementario, deberán introducirse gradualmente durante el período de transición.

El esquema de Basilea establece un sistema de coeficientes de ponderación de riesgos a ser utilizados al evaluar los requerimientos de capital de los bancos. En tal sentido, se asignan coeficientes de ponderación a las distintas categorías de activos conforme al riesgo relativo que determina para cada caso el Comité de Basilea. Se emplean cinco coeficientes de ponderación de riesgo: 0%, 10%, 20%, 50% y 100%. Algunos elementos particularmente relevantes para los países en desarrollo se mencionan a continuación:

- * El coeficiente de ponderación de riesgo de 0% se aplica a las disponibilidades en efectivo, a las acreencias frente a gobiernos centrales y a bancos centrales denominadas en moneda nacional y cuyos fondos son proporcionados en dicha moneda. Las acreencias de los países menos desarrollados frente a los gobiernos centrales denominadas en moneda local tendrán un coeficiente de ponderación de riesgo de 0%.

- * A discreción de los países, podrán asignarse coeficientes de ponderación comprendidos entre 0% y 50% a las entidades locales del sector público, con la excepción del gobierno central, así como también a los préstamos garantizados por las mismas.
- * Se asigna un coeficiente de ponderación de riesgo del 20% a las acreencias, garantías o colaterales de los bancos multilaterales de desarrollo (BIRF, BID, AsDB, AfDV, EIB); a las acreencias de los bancos de la OCDE o garantizadas por los mismos; a las acreencias de entidades públicas foráneas de la OCDE o garantizadas por las mismas; a las acreencias, con vencimiento pendiente de hasta un año, de bancos localizados en países que no pertenecen a la OCDE, a los préstamos con vencimiento pendiente de hasta un año, garantizados por bancos localizados en países que no son miembros de la OCDE; y al efectivo en trámites de cobro.
- * Se aplica un coeficiente de ponderación de riesgo del 50% a las hipotecas.
- * Se asigna un coeficiente de ponderación del 100% a las acreencias del sector privado; a las acreencias de bancos constituidos fuera de la OCDE con vencimiento pendiente superior a un año; a las acreencias de los gobiernos centrales que no pertenecen a la OCDE, a menos que se encuentren denominadas en moneda nacional y sus fondos sean proporcionados en esa moneda; a las acreencias de compañías comerciales propiedad del sector público, a los activos fijos, a los bienes raíces, a los instrumentos de capital emitidos por otros bancos, salvo que sean deducidos del capital y a todos los demás activos.

En el esquema de Basilea se establece un conjunto de factores de conversión de créditos que toman en cuenta el riesgo crediticio de los compromisos de los bancos que no figuran en el balance general. Esto significa que las partidas fuera del balance general, tales como cartas de crédito, que actualmente no requieren respaldo alguno de capital, en lo sucesivo estarán sujetas a requerimientos de capital.

El impacto inmediato esperado de los lineamientos de capitales, consiste en presionar a los bancos para que aumenten su capital. Si bien ésto está especialmente dirigido a los bancos que presentan estrecheces de capital, también se requiere, en mayor o menor grado, para todos los bancos en general, independientemente de cual sea su capitalización actual. Tanto los reguladores como los mercados están presionando a los bancos para que alcancen, a finales de 1990, los objetivos propuestos para dicha fecha. Por ejemplo, se espera que la Reserva Federal de los Estados Unidos exija el cumplimiento del requisito del 8% como una condición obligatoria previa para aprobar propuestas de fusiones y compras de bancos. Los analistas de mercado han comenzado a evaluar la capitalización de los bancos tomando como referencia los criterios de 1992. La capacidad que tienen las instituciones bancarias para

satisfacer estos criterios, constituye para tales analistas un indicador importante de competitividad. Debe recordarse que el esquema de Basilea establece un requerimiento de capital mínimo. Las autoridades nacionales podrían entonces establecer requerimientos de capital superiores al monto mínimo establecido por tal esquema. Los funcionarios de la Reserva Federal de los Estados Unidos han recomendado a aquellas organizaciones que deseen expandirse, fortalecer sus capitales de forma que sean "considerablemente superiores al nivel mínimo". Al respecto, los lineamientos sobre capitales establecidos por la Reserva Federal, OCC y FDIC, posteriores al Acuerdo de Basilea indican claramente que "la relación mínima no debe considerarse como el nivel a alcanzar, sino más bien como un punto de partida". En tal sentido, muchos bancos y holdings bancarios estadounidenses podrían ya estar comportándose como si estuvieran vigentes los nuevos lineamientos sobre capitales.

Cabe destacar que, en virtud de los nuevos criterios sobre ponderación de riesgo, los bancos pueden liberar capital modificando la composición de sus inversiones, manteniendo o, incluso incrementado, el monto de sus activos.

De acuerdo con lo estipulado por los lineamientos de Basilea, un banco puede incrementar su capitalización sin necesidad de procurarse nuevos capitales en los mercados de valores o de reducir sus activos, si cambia la composición de sus inversiones por activos que impliquen menores coeficientes de capital. Los bancos deberían estar en capacidad de mejorar su capitalización, de forma menos costosa, liquidando los activos de algo riesgo que generen el menor rendimiento y comprando activos de bajo riesgo que produzcan mayores rendimientos. Podrían inclusive efectuar operaciones que aumenten el capital a un costo negativo.

Los nuevos lineamientos motivarán seguramente cambios en la composición de las carteras con el fin de aumentar el capital, e influirán también en las decisiones que en materia de inversión, adopten los bancos que puedan cumplir fácilmente con los requerimientos de capital establecidos para 1992. El valor de un activo se determina no sólo por sus condiciones en cuanto a vencimiento, tipo de interés y riesgo crediticio, sino también por sus requerimientos de capital. El impacto que tendrán los lineamientos sobre los bancos, será similar tanto en el caso de los que cumplen los requisitos como en el caso de los que no los satisfagan, puesto que tales lineamientos estimulan a los bancos a inclinarse por los activos de bajo riesgo ponderado que generen el mayor rendimiento y a salir de los activos de alto riesgo que proporcionan rendimientos más bajos, independientemente de cual sea su grado de capitalización.

Impacto sobre la fijación de los precios de los activos

Al cambiar la disposición de los bancos a conservar ciertos activos que generan determinados rendimientos, por ejemplo, procurando

cambiar la curva de demanda del sector bancario por diversos activos, las nuevas disposiciones sobre requerimientos de capital podrían distorsionar las relaciones de rendimiento relativas entre las distintas clases de activos. La importancia del impacto del cambio de activos dependerá de la magnitud del diferencial de ponderación de riesgo y de la porción del instrumento que se encuentre para ese momento en manos del sector bancario. En base a estos criterios, los nuevos lineamientos sobre capitales, tendrán un impacto significativo sobre las relaciones de rendimientos entre los valores emitidos por entidades gubernamentales de los Estados Unidos, los valores exentos de impuestos, los préstamos comerciales, los préstamos para créditos al consumidor y, evidentemente los préstamos a los países menos desarrollados.

Es importante destacar, que esto no significa que los bancos necesariamente evitarán mantener activos de alto riesgo. Más bien, los nuevos lineamientos estimulan a los bancos a evitar los activos de bajo rendimiento con altos riesgos ponderados y a retener los activos de alto riesgo ponderado que generen los mayores rendimientos. Asimismo, debería aumentar la oferta de obligaciones respaldadas en valores, en la medida en que los bancos traten de reducir sus tenencias de activos de riesgo ajustado.

Impacto en los países en desarrollo que tienen acceso a créditos voluntarios

El análisis expuesto anteriormente indica que se incrementará el costo de los fondos para los países en desarrollo que dependen en gran medida del financiamiento bancario. En general, los prestamistas persiguen un margen más elevado sobre el costo de sus fondos para compensarlos por su riesgo ponderado relativamente elevado. Los préstamos otorgados a tales países requieren actualmente de un "coeficiente de ponderación de riesgo" del 100%. El impacto negativo sobre estos países, no resulta de un aumento del coeficiente de riesgo ponderado asignado a sus activos, sino de una disminución del riesgo ponderado aplicado a otros activos. En la medida en que existan otras fuentes de recursos financieros que puedan reemplazar a los bancos, es de esperarse que los PED recurrirán mayormente a tales fuentes de recursos. En este sentido, es posible que los nuevos lineamientos promoverán algunas modalidades de financiamiento comercial, dado que asignan un coeficiente de ponderación de riesgo de 20% a aquellos préstamos con vencimiento pendiente de hasta un año y que están garantizados por bancos constituidos en países que no pertenecen a la OCDE.

Impacto en los países en desarrollo que no tienen acceso al crédito voluntario

Los nuevos lineamientos sobre capitales podrían obstaculizar el otorgamiento involuntario de préstamos y eliminar algunos inconvenientes que existen actualmente para la reducción voluntaria de la deuda. Dichos

lineamientos suponen un incremento de los capitales requeridos para la concesión de préstamos a los PED, tanto en forma absoluta como en relación con los activos de menor riesgo ponderado, como consecuencia de las restricciones que tales lineamientos imponen a la inclusión de las reservas generales para préstamos incobrables en el capital. En el caso de aquellos bancos estadounidenses y franceses, que actualmente incluyen en el capital cantidades significativas de reservas frente al riesgo-país determinado, los nuevos lineamientos podrían incrementar el costo de capital que implica mantener préstamos a los PED en sus carteras y, por consiguiente, elevar el costo derivado del aumento de los compromisos crediticios bancarios en tales países. En tal caso, debe compararse el costo y los beneficios resultantes del otorgamiento de nuevo dinero frente a cualquier alternativa más ventajosa. Si la alternativa consiste en que los bancos reconozcan una elevada pérdida de capital, ya sea como resultado de su participación voluntaria en esquemas de reducción de la deuda, o por permitir que se acumulen atrasos de pago, los nuevos lineamientos sobre capitales podrían, en el corto plazo, promover el proceso de otorgamiento de dinero nuevo.

Dada la presión de los nuevos lineamientos para que los bancos mejoren su capitalización, algunas instituciones bancarias podrían incentivarse a conceder nuevos préstamos para evitar el costo potencial de tener que reconocer pérdidas de capital. Ahora bien, es posible que tales lineamientos se conviertan en un impedimento para otorgar nuevos créditos, una vez que los bancos con alto grado de exposición mejoren su capitalización teniendo en cuenta los nuevos requerimientos de capital. Se prevé que a corto plazo los lineamientos propiciarán la concesión de préstamos involuntarios. Por el contrario, a largo plazo, dichas pautas deberían desalentar ese tipo de funcionamiento y eliminar algunos de los obstáculos actuales para que los bancos participen en acuerdos voluntarios de reducción de deuda.

IV. POLITICAS RELATIVAS A LA CONSTITUCION DE RESERVAS EN LOS PAISES ACREEDORES Y SU APLICACION EN EL CASO DE MEXICO

En el Reino Unido, las reservas por concepto de riesgo-país son reservas específicas; además, son obligatorias de acuerdo con un sistema de evaluación de países elaborado por el Banco de Inglaterra en 1987, modificado en enero de 1990 y conocido ampliamente como la "matriz" de esa institución. En enero de 1990 dicha "matriz" recomendó que, para fines regulatorios, el nivel de aprovisionamiento prudencial de reservas frente a la exposición en los PED debería ser aproximadamente 50%. Esto representa un aumento considerable respecto a los niveles mantenidos en 1987. El Banco de Inglaterra, entidad con potestad regulatoria del Reino Unido, considera que "la matriz" es un sistema que permite medir el grado hasta el cual se han deteriorado las posibilidades de recuperar en su totalidad las acreencias frente a un país en particular y que proporciona las bases para fijar los niveles de reservas adecuados y prudenciales.

El Banco de Inglaterra establece claramente que, cualquier reserva constituida por un banco para protegerse de los riesgos a los que está expuesto en un país determinado, no se tomará en cuenta en la determinación del capital de base de la institución. Ello representa una diferencia importante con respecto a la política aplicada anteriormente.

En lo que respecta a la constitución de reservas frente a créditos comerciales a corto plazo, el Banco de Inglaterra no establece reglas claras, aunque sí define los niveles de reservas que serían deseables sobre una base caso por caso. Este enfoque resulta mucho más flexible que el de otras naciones europeas. Por ejemplo, los bancos suizos deben crear automáticamente reservas tendientes a proteger los préstamos para financiar el comercio, lo cual les desestimula a efectuar tales operaciones. Teniendo en cuenta que los bancos han reducido considerablemente los nuevos préstamos a los PED en los últimos años, el crédito comercial debería separarse del problema de la deuda internacional. A tal respecto, sería preferible que no se exigiese crear reservas frente a este tipo de crédito, a menos que se tuviera la certeza de que el país prestatario no quisiera o no pudiera cumplir con el servicio de su deuda.

CUADRO 3

Resumen del tratamiento regulatorio en el Acuerdo mexicano

	<u>Bono Par (de descuento de Intereses)</u>	<u>Bono de descuento del principal</u>
Reino Unido	*100% riesgo mexicano *Sin provisión de reserva adicional	*Pérdida igual al descuento *Pérdida contable se carga a reservas *Sin provisión de reserva adicional inmediata
Estados Unidos	*No se exigió reconocer pérdida contable regulatoria (FASB15) *Se exigió reconocer pérdida impositiva *Se redujo la exposición según el valor actual del colateral	*No se reconoció pérdida contable (FASB15) *Se exigió reconocer pérdida impositiva *Se redujo la exposición según el valor actual del colateral *Con fines regulatorios, se exigió reconocer la pérdida del capital regulatorio
Canadá	*Reserva proporcional de exposición (=préstamo menos colateral) *Registrado en libros a su valor nominal *Reserva disminuye a medida que aumenta el colateral	*Reserva proporcional al nivel de exposición (=préstamo menos colateral) *Registrado en libros a su valor nominal *Reserva disminuye a medida que aumenta el colateral *Deducción de impuestos proporcional a la pérdida y el valor nominal

Fuente: Bouchet (1990)

En el Reino Unido, el Banco de Inglaterra tuvo que determinar cómo deberían manejar los bancos las distintas repercusiones que tendrían sus compromisos crediticios en virtud de los dos instrumentos de conversión de la deuda de México. A tal respecto, se acordó el siguiente tratamiento regulatorio para con los bonos: los bonos de descuento serían contabilizados en los libros del banco a su valor nominal. La diferencia existente entre el valor nominal original y el nuevo valor de los activos, sería cargado a las reservas. Sólo se requerirá efectuar otro cargo a los ingresos en el caso de que las pérdidas excedan las reservas. Además, los bonos con descuento permiten un desgravámen fiscal inmediato. El Banco de Inglaterra señaló también, que no se requerirán reservas adicionales para respaldar los bonos "en este momento" ya que se supone que los términos de los mismos reflejan un nivel aceptable de riesgo.

Por lo que respecta a los "Bonos Par", no se requiere constituir reservas adicionales siempre y cuando se considere que los niveles de las reservas originales sean adecuados; sin embargo, deberán mantenerse dichas reservas hasta tanto no se tenga certeza del grado de pérdida potencial. El desgravámen fiscal equivale al valor actual neto de la diferencia existente entre el costo de financiamiento en el que debe incurrir el banco y la tasa de interés reducida. El ahorro impositivo se otorga inmediatamente aunque se refleja progresivamente en los ingresos a medida que se incrementa el colateral, ya que la deducción impositiva es una posibilidad que se ofrece sólo en caso de "acreencias dudosas". Si bien pudiera parecer bastante controversial, en el Reino Unido se exigen reservas adicionales para amparar los nuevos préstamos, lo cual desestimula a los banco a conceder nuevos créditos, por lo que se ofrece la negociación como una de las posibles opciones.

En los Estados Unidos, los bancos establecidos en las principales plazas financieras han elevado sus reservas desde un 28% en promedio en 1988 hasta aproximadamente 56% a principios de 1990. Las instituciones bancarias que presentan los niveles más bajos de reservas son el Citibank (38%) y Manufacturers Hannover (sólo 35%). El Morgan registra niveles de reserva del 100% y el Bankers Trust del 84%. También se incrementaron las reservas mínimas de unos doce "casos específicos de deuda" durante la reunión del Comité encargado de la Revisión de la Exposición en los los Países (ICERC) celebrada en el mes de octubre de 1989.

En lo que respecta al intercambio de deuda mexicana, los bancos estadounidenses enfrentaron el riesgo de que los bonos con descuento hubieran conducido a una pérdida inmediata de capital, hasta incluir las reservas para pérdidas por préstamos que integran el capital regulatorio. En julio de 1989, el SEC envió una carta al Departamento del Tesoro de los Estados Unidos en la cual se estipulaba que tanto los Bonos Par como los Bonos con descuento podían ser objeto de una reestructuración. Dicha reestructuración contempla que no se requiere reconocer

pérdida alguna al aceptarse cualquiera de los dos tipos de bonos, siempre y cuando el total de los ingresos futuros de caja, no descontados especificados en las nuevas condiciones del préstamo, incluyendo las entradas por concepto de intereses sobre el capital, sean equivalentes o superiores al valor del préstamo según libros. Esto reducirá la presión sobre el capital de los bancos hasta que se comiencen a aplicar en 1992 los lineamientos del "Comité Cooke" sobre requerimientos de capitales. Además, los bancos podrán mostrar una reducción de sus compromisos crediticios en los PED en un monto equivalente al valor actual del colateral. En cuanto a los créditos de nuevo dinero, Gerald Corrigan, miembro de la Junta de la Reserva Federal, señaló que no se requerían reservas adicionales en el caso de programas de financiamiento patrocinados por el sector oficial. En consecuencia, los cambios introducidos en la normativa estadounidense parecen facilitar la reducción de la deuda y el otorgamiento de nuevos créditos mediante requerimientos menos exigentes en materia de constitución de reservas.

Para fines tributarios, los bonos deberán registrarse a su valor adecuado si se negocian en un lapso no mayor de diez días contados a partir de la fecha en la que se efectuó el intercambio. De no ser así, se registrarán a su precio de emisión, el cual será el menor entre los dos montos siguientes: a) el valor nominal del nuevo instrumento, o b) el valor actual del instrumento utilizando la tasa de interés vigente del Federal.

En el caso de Francia, se observan dos particularidades. Una de ellas consiste en la elevada concentración de acreencias en Africa, en comparación con las de los bancos de los Estados Unidos o de otras naciones europeas. La otra reside en la estabilidad de las acreencias, al tomar en cuenta la variación de las tasas de cambio.

El Banco de Francia emitió una serie de recomendaciones específicas relativas al tratamiento contable que se brindará a los bonos mexicanos en octubre y noviembre de 1989. Tanto los Bonos Par como los Bonos de Descuento dan lugar a una "cesión de activos" y, como tal, las acreencias anteriores no continúan figurando en el balance general de los bancos. El intercambio a la par, no implica pérdida contable alguna. Los nuevos bonos pueden registrarse a discreción de los bancos en la "transacción" de la cartera de "inversiones". Este tratamiento puede aplicarse sólo a aquellos títulos que son negociables en un mercado provisto de liquidez. Además, los bonos de México no requieren reservas adicionales siempre y cuando no exista una situación de deterioro relacionada con el riesgo-país. En lo que respecta al tratamiento impositivo que se brinda a los bonos con descuento, el Tesoro recomendó a los bancos que recobraron progresivamente sus excedentes de reservas, por encima del 35% de reducción del valor nominal de los bonos, durante el plazo de vencimiento de los nuevos instrumentos para poder así tener en cuenta el incremento de valor del colateral. Las reservas restantes sobre los bonos, recibirán el régimen impositivo dado a los valores y podrán ser deducibles de impuestos hasta en un 15%. Por su parte, los nuevos créditos no requerirán reservas si el nivel global de reservas

del banco prestamista se ajusta al nivel promedio recomendado por la Comisión Bancaria de ese país a la comunidad bancaria.

Por otra parte, el Ministerio de Finanzas del Japón solicitó a los bancos comerciales que incrementaran sus reservas frente al riesgo soberano, hasta un monto equivalente al 25% de los créditos comprometidos en un grupo particular de países deudores (véase Cuadro 1). Las reservas todavía se incluyen en el capital regulatorio, salvo por un 1% de las mismas, que son deducibles de impuestos. Las Oficinas Bancaria e Internacional del Ministerio de Finanzas, establecieron directrices administrativas en el mes de octubre de 1989, relacionadas con el tratamiento tributario y contable que se otorgaría a los bonos mexicanos. Para efectos de contabilidad y de impuestos, los bonos deberán registrarse a su precio de compra, el cual será el primer precio negociado en la Bolsa de Luxemburgo, donde los bonos deben ser registrados. Además de reconocer la pérdida en dicha Bolsa, los bancos deberán reevaluar anualmente los bonos, de conformidad con los métodos ordinarios de contabilidad utilizados para valores que son registrados.

Los acontecimientos recientes ocurridos en el Japón a saber, la depresión del mercado de valores, la caída del yen y el aumento de las tasas de interés, podrían inducir a los bancos japoneses a incrementar su relación capital/activos, lo cual desestimularía su participación en operaciones que involucren el otorgamiento de nuevo dinero.

Por otra parte, en el Canadá se exige que los bancos mantengan un nivel mínimo de reservas del 45%. En la práctica, los bancos canadienses han incrementado dicho nivel hasta colocarlo en un rango comprendido entre el 70 y el 75%. La Oficina del Superintendente de Instituciones Financieras (OSFI) del Ministerio de Finanzas publicó un anteproyecto de regulaciones sobre el impuesto sobre la renta, las cuales se refieren al intercambio de la deuda mexicana para enero de 1990. La actualización de ese tratamiento, estipula que ambos tipos de bonos deberán registrarse a su valor nominal y que cualquier eliminación de los libros, tendrá que representar la diferencia existente entre el nuevo valor nominal y el original. Para efectos de constitución de reservas, ambos bonos se encuentran todavía en la canasta de riesgo-país. El valor nominal del bono, menos el valor actual del colateral, será considerado como exposición mexicana. En efecto, las reservas deberán calcularse en base al valor nominal de la deuda original menos el valor actual del colateral. Cualquier castigo en los libros que se registre sobre el intercambio de la deuda, deberá acreditarse al monto de las provisiones de reservas.

Las reservas deducibles de impuestos, se limitan al 45% del monto principal del préstamo. Dado que el tratamiento tributario depende del capital del préstamo y no de la exposición crediticia, el colateral no reducirá el nivel de reservas para fines impositivos.

V. ANALISIS DE LA SITUACION ACTUAL

La lentitud demostrada por los países acreedores en cuanto a la modificación de las regulaciones bancarias, podría reflejar en gran medida, la diferencia de objetivos entre aquellos que persiguen la reformulación de la estrategia del manejo de la deuda con el fin de centrarse más en la reducción de la deuda y del servicio de la misma y algunos sectores de los gobiernos acreedores y aquellos responsables de las regulaciones bancarias en materia de supervisión y tributación. Esta divergencia de objetivos, se puso de manifiesto claramente en una serie de declaraciones realizadas por diferentes autoridades encargadas de las regulaciones de la banca europea, algunas de las cuales se sintetizan en lo siguiente:

- i. la preocupación fundamental de las autoridades y los supervisores bancarios, no es perseguir los objetivos del Plan Brady para facilitar el proceso de reducción de la deuda y de sus intereses, sino salvaguardar el interés de los depositantes vigilando por la solvencia de las instituciones bancarias;
- ii. específicamente en lo que respecta a los cambios que pudieran introducirse en el área fiscal, las regulaciones bancarias consideran que las modificaciones sugeridas para estimular la reducción de la deuda y/o de sus intereses son hasta cierto punto inconvenientes, no en el contexto de la deuda del Tercer Mundo en sí, sino porque podrían sentar un precedente para otros deudores.

Este último argumento parece perder validez al tomar en cuenta, por ejemplo, que anteriormente se había otorgado un trato regulatorio especial a ciertas categorías de préstamos, sin que por ello otros deudores hubieran exigido las mismas concesiones. En virtud de una ley específica aprobada en el Congreso de los Estados Unidos en 1987, se permitió a algunos bancos, con activos inferiores a US\$100 millones, amortizar pérdidas sobre préstamos agrícolas, que calificaban para ello, en un lapso de siete años. De cualquier manera, la actitud prudente de parte de los reguladores parecería seguir siendo causa de tensiones para introducir cambios en la regulación bancaria y fiscal a fin de lograr la reducción de la deuda, especialmente en Europa.

Las decisiones relativas a los aspectos tributarios, contables y regulatorios, parecen tomarse de forma bastante aislada. En este contexto, resultaría bastante útil que se efectuara un mayor intercambio de ideas y que se estableciera una coordinación en el seno de los países industrializados, a fin de definir políticas más concordantes y transparentes. En segundo lugar, también sería valioso que se desarrollara una mayor coordinación en la esfera internacional en lo referente a aspectos

tales como tributación y normas contables bancarias. En este sentido, el ejemplo del Comité Cooke, que ha dado pasos lentos pero significativos para lograr la coordinación entre las autoridades supervisoras, podría imitarse en las áreas contables y, específicamente, tributarias.

El tema del tratamiento fiscal que se otorgaría a las reservas destinadas a compensar las posibles pérdidas por préstamos incobrables y las pérdidas reales, debe tener en cuenta tanto la magnitud de los incentivos tributarios como el momento oportuno para instrumentarlos. Si se conceden incentivos tributarios totales en el momento de constituir las reservas, se estimulará a los bancos a establecer reservas cuantiosas, aunque no para transformar dichas reservas en reducciones de deuda y de su servicio. Por otra parte, si el beneficio tributario se otorga sólo en el momento en que se reduce la deuda, no habrá incentivo fiscal alguno para incrementar las reservas. Ahora bien, si se asume que los objetivos son, elevar los niveles de reservas y, al mismo tiempo, reducir el monto de la deuda, entonces los mismos podrán lograrse concediendo desgravámenes fiscales contingentes sobre las reservas y privando de los mismos a aquellos bancos que no participen en algún convenio de reestructuración de la deuda.

Una opción interesante para que los gobiernos acreedores brinden su apoyo a las acciones que emprendan los países deudores con el objeto de limitar los pagos de intereses a montos inferiores a los niveles del mercado, podría plantearse siempre y cuando dichas acciones sean compatibles con los programas de ajuste y crecimiento de los países deudores acordados con el FMI y el Banco Mundial. Tal como lo señala la Propuesta sobre Deuda del SELA, el FMI podría hacer uso de las facultades que le han sido conferidas en virtud del Artículo VIII 2(b), según el cual se podrían aprobar mecanismos de control de cambios que limiten las remesas de intereses a niveles que fije el FMI, siempre que los atrasos en los pagos a los bancos puedan considerarse como una restricción cambiaria apropiada. Al respecto, existen bases legales para que esta medida sea interpretada como tal, de acuerdo a lo estipulado en el Convenio Constitutivo del FMI.

Dicho enfoque tendría la ventaja para los gobiernos de las naciones industrializadas y el FMI, de que se aplicaría "caso por caso" y se vincularía a programas de ajuste formalmente acordados. Además, tendría la ventaja, para los gobiernos de los países deudores, de que podría implicar una reducción del servicio de la deuda suficiente para liberar recursos que serían a su vez destinados al crecimiento económico. De hecho, el monto del alivio requerido y el período durante el cual se mantendría, se definirían conjuntamente entre el país deudor y el FMI, con el propósito de garantizar que se contará con suficientes recursos para sostener el programa de ajuste, el crecimiento económico y las reformas que ello implique. El hecho de que el Plan Brady haya aceptado que los préstamos concedidos por el FMI pueden ser desembolsados incluso aún cuando no exista un acuerdo previo con los bancos sobre los paquetes de financiamiento que están siendo aplicados por los países, demuestra que se avanza en esta dirección.

VI. CONCLUSIONES

1. Las modificaciones regulatorias y fiscales experimentadas por los países acreedores son necesarias como parte de la estrategia según la cual los gobiernos de los países acreedores inducen, estimulan y motivan a la banca privada para que participe en programas que impliquen alguna reducción de la deuda y de su servicio. El hecho que algunos gobiernos acreedores hayan comenzado a modificar sus regulaciones, respresenta un avance positivo. En tal sentido, una vía que aportaría resultados potencialmente muy fructíferos sería la de que los gobiernos deudores, establecieran claramente cuáles son las enmiendas fiscales y regulatorias que deberían efectuarse y hacer presión, conjuntamente con organismos internacionales tales como el SELA, que representa a los gobiernos de los países deudores, para promover la adopción de cambios específicos.

2. Un aspecto prioritario que deberá ser modificado, tanto en Europa como en el Canadá, se refiere al tratamiento impositivo sobre la constitución de reservas y la reducción de la deuda y de su servicio, a fin de generar los incentivos necesarios para estimular ambos. Se propone que los gobiernos europeos y el canadiense, modifiquen sus respectivas normas tributarias en el sentido siguiente: Se continuarían otorgando concesiones fiscales cuando se constituyan reservas para préstamos incobrables. Sin embargo, tales concesiones se mantendrán solamente si en el transcurso de un período limitado de tiempo, por ejemplo, tres años, el banco comercial acepta participar en programas de reducción de la deuda y de su servicio por un monto equivalente a la cantidad de reservas sobre el cual se aplicarán concesiones tributarias. En el caso de llegarse a un acuerdo en el marco del Plan Brady para un país en particular en un lapso no mayor de tres años, evidentemente el banco continuaría con dichas concesiones, sólo si participa en el ejercicio de reducción de la deuda y de su servicio, o si realiza contribuciones equivalentes, y se mantendría el desgravamen fiscal sólo para el monto real de la deuda y de su servicio efectivamente reducido.

3. Se requiere definir clara y explícitamente ex-ante, en lugar de negociar ex-post, el tratamiento tributario a ser acordado a los créditos internacionales. Esto implicaría no sólo la necesidad de establecer los incentivos necesarios tal como ya se ha sugerido, sino que los agentes involucrados estarían conscientes de su existencia. Desde un punto de vista táctico, pareciera adecuado que los deudores latinoamericanos establecieran contacto tanto con los principales gobiernos acreedores europeos como con las instituciones europeas, tales como la Comisión de la CEE, con el objeto de negociar modificaciones a las regulaciones impositivas.

4. En lo que respecta al tratamiento a las reservas para préstamos incobrables, es importante para todos los países que dichas reservas se excluyan del capital, pues esto también incentiva la reducción de la deuda y del servicio de la misma. En particular, es importante que no

se acepten excepciones al Acuerdo de Basilea, que establece el nivel máximo uniforme de reservas para préstamos incobrables que deberá incluirse en el capital para 1992. A largo plazo, es posible que mediante dicho Acuerdo, se eliminen algunos de los obstáculos para la reducción voluntaria de la deuda, aunque, por otra parte, el Acuerdo de Basilea a la larga desestimulará a los bancos a otorgar nuevos créditos a los PED y a encarecerlos. Esto parecería reflejar aún más claramente la necesidad de lograr reducciones de deuda. Sin embargo, debería enfatizarse, que el impacto de dicho Acuerdo, en términos de altos niveles de reservas e incrementos acelerados en los coeficientes capital/activos, parece ser menor de lo esperado en aquellos países en los que habría sido potencialmente problemático.

5. En cuanto a la constitución de reservas, convendría que en los países europeos, así como también en otras naciones acreedoras, se dejaran de exigir reservas para proteger los créditos comerciales, salvo que surgieran razones específicas que lo consideren necesario. El crédito comercial constituye un factor esencial del comercio internacional y para lograr un funcionamiento eficaz del mismo, deberá aislarse, en la medida de lo posible, del problema internacional de la deuda.

6. Un cambio positivo experimentado recientemente consiste en que, por primera vez en la historia, la Comisión de Valores y de Cambio (SEC) de los Estados Unidos ha aceptado que la venta de la deuda por bonos al valor nominal y con descuento de México, sea tratada como una reestructuración, lo cual implica que no se requiere pérdida alguna al aceptarse cualquiera de los bonos, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones.

7. Es necesario desarrollar medidas que podrían hacer efectiva la reducción de la deuda y eliminar directamente los problemas relacionados con la aparición de oportunistas (free riders). Una de dichas medidas, que al parecer podría aplicarse fácilmente si los gobiernos del Grupo de los Siete así lo desearan, sería recurrir al Artículo VIII 2 (b) del Convenio Constitutivo del FMI para que dicho organismo apruebe los controles de cambio a ser instrumentados en los países deudores que hayan aceptado participar en un programa de ajuste del FMI, el cual deberá comprender a su vez un plan de reducción de la deuda y de su servicio, a fin de limitar los egresos por concepto de pago de intereses, al nivel establecido por el FMI. Tal medida demostraría claramente a los gobiernos deudores que, si cumplen con ciertos programas especiales de ajuste, lograrán el grado necesario de reducción de la deuda y de su servicio, lo que a su vez permitirá que el programa de ajuste funcione y permita el crecimiento económico. Esto haría que dicha acción sea atractiva para los gobiernos deudores y acreedores, así como también para las instituciones financieras internacionales.

REFERENCIAS

- Bird, G., 1987, "Regulatory aspect of Third World debt", World Bank, mimeo.
- Bouchet, M., (1990), "Tax and Accounting Treatment of LDC Debt Restructuring", paper presented to Annapolis Seminar on Debt Negotiations.
- Bouchet, M., and J. Hay, (1989b), The Tax, Accounting and Regulatory Treatment of Sovereign Debt, World Bank. (This document provides the basis for Section 3).
- Debevoise, W., 1984, 'Exchange controls and external indebtedness: a modest proposal for deferral mechanism employing Bretton Woods concepts', Houston Journal of International Law, No. 1, 1984.
- Devlin, R., 1989, 'The new international management of the Latin American debt problem', paper presented at Raul Prebisch Conference in Santa Fe, Argentina, 14-16 June.
- Faber, M., and S. Griffith-Jones (eds), (1990), Approaches to Third World Debt Reduction, IDS Bulletin, vol.21 No.2, 1990.
- Financial Times, 1989, 'Latin American plea for support for Brady Plan', 19 June.
- Griffith-Jones, Stephany (ed), 1988, 'Conclusions and policy implication', Managing World Debt, Wheatsheaf, UK; St. Martin's Press, USA and Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- IBCA, 1990, Real Banking Profitability, London, England
- Islam, S., 1989, 'Beyond Brady: towards a strategy for debt reduction', paper prepared for the conference on 'The Future of International Financial Monetary and Trade Cooperation for Development', held in Dubrovnik, Yugoslavia, 7-10 June.
- Knox, D., 1990, Latin American Debt, Facing Facts, Oxford International Institute, Oxford, England.
- Rodriguez, E., 1989, 'The political economy of banking regulations', paper presented at IDRC workshop, held at ODC, Washington, 5-7 September 1989.
- Wainman, D., 1989, 'Accounting and tax implications of LDC debt', in S. Griffith-Jones (ed) Third World Debt, Managing the Consequences, International Financing Review, August.

Williamson, J., 1989, 'The Brady initiative: alternatives and evaluation', statement before the Committee on Agriculture, US House of Representatives, May.

Williamson, M., 1988, 'The role of banking regulation in the Third World', Overseas Development Council Working Paper, mimeo.