



Regulación Financiera:

¿CUÁNTO ESTAMOS DISPUESTOS A PAGAR?

El sector financiero es por su naturaleza la actividad más regulada de la economía; ello lo da por hecho la abundante literatura sobre el sector y sobre los enfoques que debe tener la regulación. La regulación del sector financiero es indispensable, para garantizar el buen manejo del ahorro del público, la estabilidad del sistema de pagos y la transparencia de las entidades frente a sus usuarios; en esa medida, los costos que involucra la regulación están más que justificados.

No obstante, tanto en Colombia como en el resto del mundo son prácticamente inexistentes los estudios que midan los costos que la regulación acarrea para el sector.

Entendemos cabalmente que el sector financiero debe ser regulado; lo que hay que empezar a plantear es cuál es el costo que una sociedad está dispuesta a asumir por esa regulación; de igual forma, es importante que los reguladores empiecen a tomar en cuenta que sus decisiones acarrearán costos que en ocasiones pueden ser mayores que los beneficios perseguidos.

Costos de oportunidad

En general, los costos de la regulación se pueden clasificar en tres grandes grupos: a) los costos de oportunidad; b) los que tiene que asumir la entidad para implementar las normas (costos operacionales), y c) los de financiar los entes reguladores.

En el primero, se consideran los costos de oportunidad, medidos como aquellos beneficios que deja de recibir una entidad o los negocios que no puede realizar por cumplir la regulación.

Este es un costo que con frecuencia se mide pero sólo parcialmente; es decir, se mide el

costo de oportunidad derivado de una norma específica pero no el de toda la regulación.

En el caso colombiano, son múltiples las normas que generan costos de oportunidad al sector financiero: la existencia de encajes; las inversiones forzosas en títulos de FINAGRO (TDA); el impuesto del 50% a la remuneración parcial de los encajes de CDT y depósitos de ahorro; la obligación de invertir en títulos de reducción de deuda a largo plazo con tasa real nula; la reducción de deuda de los deudores hipotecarios.

De igual forma, las restricciones sobre determinado tipo de operaciones genera costos de oportunidad no solo para las entidades financieras sino para toda la comunidad; este es un costo difícil de cuantificar pero, sin duda, afecta la eficiencia de un sector y lo paga la sociedad en su conjunto. Así, la excesiva atomización de las funciones de la banca comercial en Colombia ocasionó unos mayores costos de operación e impidió el aprovechamiento de economías de escala; los compartimientos estancos creados por la legislación anterior a 1990 dieron lugar a la aparición de un número excesivo de entidades frente al tamaño del mercado; el banquero que quisiera realizar las funciones tradicionales de banca comercial se veía precisado a constituir un banco, una CAV, una corporación financiera (para ofrecer crédito de largo plazo), una compañía de leasing y una compañía de financiamiento comercial.

Costos operacionales

Los costos operacionales se definen como los gastos en que debe incurrir cualquier entidad para cumplir las obligaciones establecidas en la regulación; estos costos comprenden tanto los ocasionados por la implantación de una nueva regulación como los de mantenimiento de los procedimientos derivados de ella; la implementación de la regulación implica gastos en asigna-

ción de mano de obra, capacitación de trabajadores, inversión en tecnología, desarrollo de aplicativos, uso de instalaciones físicas, establecimiento de procedimientos y de controles de reportes, equipos de telecomunicaciones, etcétera; en cambio, el mantenimiento hace referencia a los pagos por licencias de software, los costos de producir los reportes, controlar su calidad y la remuneración a las personas encargadas de elaborarlos.

Pese a que los costos operacionales son una consecuencia natural de la regulación, son extremadamente difíciles de medir, por cuanto en ningún país se contabilizan esos costos en forma independiente.

La regulación en Colombia ha significado altos costos operacionales para el sector financiero debido al proceso de modernización de la regulación; cabe destacar los derivados de las modificaciones en las normas de calificación de cartera, la adopción de las recomendaciones de Basilea sobre relación de solvencia, la implementación de las normas de valoración de inversiones a precios de mercado y de gestión de activos y pasivos, la adopción de una cultura contra el lavado de activos y la instauración de procedimientos para su detección, los innumerables cambios en el plan único de cuentas y los procedimientos requeridos para hacer frente a los problemas derivados del cambio de milenio.

A esto hay que sumar los gastos superfluos que imponen al sector, pese al aporte de elementos que prueban que son inútiles. Cabe mencionar la Resolución 24 de 1998 de la Superbancaria, que, atendiendo una solicitud del Incomex, obligó al reporte de información sobre operaciones de cambio con la pretensión de detectar operaciones fraudulentas de los exportadores (¿función de la Dian?), cuando era evidente que esa información no era adecuada para tal propósito. El tiempo dio la razón a las entidades financieras, pues el Incomex nunca pudo utilizar la información; no obstante la desaparición del Incomex, las entidades tienen que seguir haciendo los reportes por cuanto la resolución no ha sido derogada; los costos derivados de esta nor-

ma absurda son altos y lógicamente encarecen la operación financiera.

En esta materia debería existir una regla de oro que impida estas irracionalidades. Uno de los pocos trabajos en esta materia señala lo siguiente: "En la banca, el proceso regulatorio es típicamente uno en el cual el Congreso o la autoridad de regulación establecen un remedio para hacer frente a un problema, sin tener en consideración sus costos. Es raro medir los costos con el propósito de especificar la dosis del remedio, aun cuando los costos puedan afectar la forma en que actúa el remedio. La limitada disponibilidad de datos sobre costos de la regulación es en sí misma una evidencia de la ausencia de consideración de ellos en la regulación bancaria"¹.

Costear al regulador

La regulación del sector financiero es necesaria y tiene un costo directo que es el presupuesto de funcionamiento del ente regulador; sea que la operación de los entes de regulación se cubra con cargo al presupuesto del gobierno o con una contribución parafiscal impuesta a los propios vigilados, se trata de un costo para toda la sociedad; la ventaja es que este costo es fácil de conocer.

El análisis de algunos países latinoamericanos muestra esas dos opciones más una mixta gobierno-vigilados. El costo lo asume directamente el banco central en Argentina, El Salvador y Uruguay, y la Nación en el caso del Brasil. El costo es compartido entre los entes regulados y el gobierno o el banco central en el caso de Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Honduras. Finalmente, el costo lo asumen plenamente los vigilados en Colombia, Venezuela, Bolivia, Chile, Ecuador, México y Perú.

En el cuadro 1 se observa que la carga parafiscal del sector financiero varía desde 0.3x1000 hasta 2x1000 del valor de los activos para la muestra de países incluida. En casi todos

¹ Gregory Elliehausen (1998) "The cost of bankig regulation: A review of the evidence". *Staff Study No. 171*; Board of Governors of the Federal Reserve System; Washington, D.C., April. (versión libre).

los países de la muestra la contribución se establece como una tasa máxima que está en función del presupuesto de la superintendencia; está claramente definido que en caso de que haya superávit, éste se debe transferir al presupuesto de vigencias futuras, disminuyendo así la contribución efectiva.

Cuadro 1
Aporte de las entidades reguladas a la Superintendencia Bancaria

País	Tarifa	Base	% financiado por vigilados
Argentina	0		0
El Salvador	0		0
Uruguay	0		0
Brasil	0		0
Costa Rica	2x100	Ingresos brutos anuales	20
Honduras	máx. 1x1000	Activos promedio	50
Nicaragua	máx. 1x1000	Activos promedio	75
Bolivia	1x1000	Activos + contingentes	100
Chile	1x1000	Activos promedio	100
Ecuador	0.65x1000	Activos promedio	100
Guatemala	máx. 1x1000	Activo-encajes y fondos disponibles	100
Perú	máx. 2x1000	Activos promedio	100
Venezuela	máx. 0.30x1000	Activos promedio	100
México			100

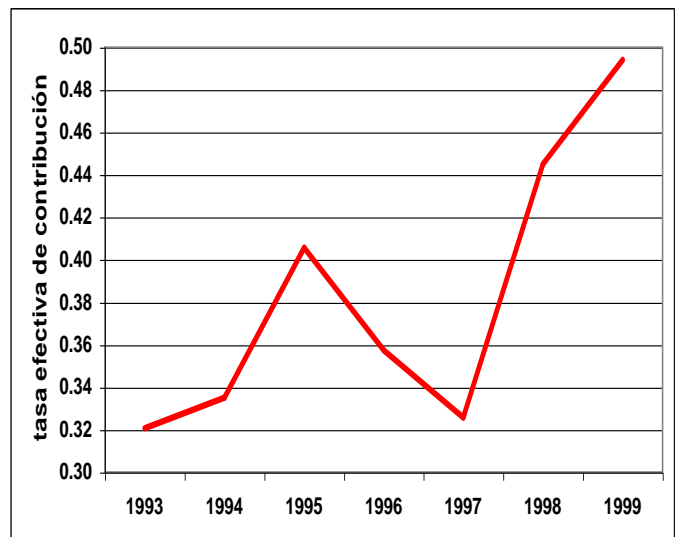
Fuente: Felaban, Asociación de Bancos del Perú y Leyes orgánicas de bancos centrales y superintendencias de bancos

En el caso de Colombia, no existe una tasa máxima establecida por norma; la Superintendencia Bancaria se financia básicamente con las contribuciones de las entidades vigiladas, definidas por una tarifa variable que se aplica sobre el monto de los activos que registra cada entidad al final de cada semestre; esa tarifa es una proporción del presupuesto estimado para cada año por la Superintendencia Bancaria, deducidos los excedentes obtenidos en la vigencia anterior.

El gráfico 1 muestra la tasa equivalente de la contribución efectivamente realizada en cada

año por los establecimientos de crédito; se observa que esa tasa viene creciendo desde el 0.3x1000 del total de activos menos los activos fijos en 1993 (igual a la máxima tasa en Venezuela), hasta el 0.5x1000 en 1999. Debe anotarse que estas tasas no son directamente comparables con las del Cuadro 1, pues en él no se presenta la contribución efectivamente realizada.

Gráfico 1
Tasa efectiva de contribución de los establecimientos de crédito al funcionamiento de la Superintendencia Bancaria de Colombia



Fuente: Asobancaria

Conclusión

Los costos de la regulación del sector financiero sólo son conocidos de forma parcial. Puesto que la regulación del sector financiero es deseable para la sociedad, también resulta deseable conocer cuál es el costo que se está asumiendo por ella; la racionalización de ese costo, debe repercutir en mejoras en eficiencia del sector financiero. Así mismo, es vital que los entes de regulación traten de medir los costos de la regulación como parte de los procesos de toma de decisiones sobre cambios en la regulación.