

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

**PROGRAMA SECTORIAL DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA
BANCARIO**

(UR-0150)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el Equipo de Proyecto integrado por: Guillermo J. Collich (RE1/FI1), Jefe; otros miembros: Ximena Morey (RE1/OD1); Karina Azzinnari (RE1/FI1); Fernando De Mergelina (RE1/FI1); Carlos Sampaio-Costa (LEG); Alfredo Echegaray (COF/CUR); y Haydemar Cova (RE1/FI1), quien asistió en la producción del documento.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA	1
A.	Contexto macroeconómico	1
1.	Antecedentes	1
2.	Evolución reciente	1
3.	Acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI).....	3
B.	El sistema financiero uruguayo	4
1.	El contexto sectorial.....	4
2.	Evolución reciente del sistema	6
3.	Medidas adoptadas por las autoridades para hacer frente a la crisis	7
4.	Situación del sistema bancario.....	10
5.	Principales problemas regulatorios del sistema bancario	16
C.	Estrategia y participación del Banco.....	17
1.	Estrategia de país y del Banco	17
2.	Participación del Banco en el sector financiero y lecciones aprendidas.....	17
D.	Participación del FMI y del BM en el sector	20
II.	EL PROGRAMA	22
A.	Objetivo del Programa	22
1.	Marco macroeconómico	23
2.	Estabilidad y fortalecimiento del sector bancario.....	23
3.	Fortalecimiento del marco regulatorio y de supervisión bancaria.....	23
C.	Descripción de las condicionalidades	27
1.	Medidas ya adoptadas en el marco del Programa.....	27
2.	Condiciones para el primer tramo.....	28
3.	Condiciones para el segundo tramo	28
4.	Condiciones para el tercer tramo	29
D.	Costo y financiamiento	30
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	31
A.	Prestatario, garante y organismo ejecutor	31
B.	Ejecución y administración del Programa	31
C.	Adquisición de bienes y servicios.....	31
D.	Período de ejecución y calendario de desembolsos	31
E.	Seguimiento y evaluación	31
F.	Inspección y supervisión.....	32
G.	Carta de Políticas	32
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS.....	33
A.	Viabilidad del Programa	33
B.	Revisión ambiental y aspectos sociales	33
C.	Beneficios y riesgos	33
D.	Clasificación de equidad social y pobreza	33

ANEXOS

ANEXO I	Matriz de Condicionalidades
ANEXO II	Marco de Indicadores

APÉNDICES

Proyecto de Resolución

DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS

Los datos básicos socioeconómicos de Uruguay se encuentran disponibles en el Internet en la siguiente dirección:

<http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS DE RE1/FI1

PREPARACIÓN:

Ley 17.643/01 Lavado de Activos.

Ley 17.523/02 Fortalecimiento del Sistema Bancario (LFSB).

Ley 17.613/02 Reforma del Sistema Financiero (LRSF).

Boletín Estadístico del Banco Central del Uruguay (BCU).

Estados Financieros Instituciones Financieras, diciembre 2002 – SIIF.

Borradores de Resoluciones sobre cambios regulatorios SIIF.

Borradores de Resoluciones sobre cambios organizacionales y de procedimientos de inspección SIIF.

Carta de Políticas acordadas con el FMI (2002).

Documento de Programa para una propuesta de Préstamos de Ajuste Estructural a la ROU (Informe 25012-UR – Banco Mundial) marzo 2003.

“Fortalecimiento del Marco Regulatorio en Uruguay” (informe técnico preparado por: Sara Ordoñez, Consultor RE1/FI1), junio 2003.

“Fortalecimiento de la Superintendencia de Instituciones Financieras” (informe técnico preparado por: Alberto De Nigris, Consultor RE1/FI1), junio 2003.

“Ley 17.613 y su incidencia en el contexto concursal nacional” (Informe técnico jurídico preparado por: Martínez Blanco, Consultor RE1/FI1), enero 2003.

“Mecanismos de salida del sistema de entidades financieras no viables” (informe técnico Jurídico preparado por: Silvio Lisoprawski, Consultor RE1/FI1), septiembre 2002.

“El contexto legal en relación a la disponibilidad de mecanismos e instrumentos para el manejo de crisis en Uruguay” (informe técnico jurídico preparado por: Noris Aguirre, Consultora RE1/FI1).

“La crisis de la economía uruguaya de 2002: causas, consecuencias y perspectivas de normalización de la situación” (informe económico financiero preparado por: Michelle Santo, Consultor RE1/FI1).

“Recomendaciones del Comité de Basilea I y II” – varios documentos (*Bank for International Settlements Basle-Switzerland*)

Matriz de Seguimiento de las Condicionales

Carta de Políticas

EJECUCIÓN:

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ABN	<i>Algemene Bank Nederlands (ABN Bank – Uruguay)</i>
ACAC	Banco ACAC, S.A. – <i>Credit Agricole</i>
ACL	<i>Advanced Computational Languages</i>
AFAP	Administradora de Fondos de Ahorro Provisional
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Uruguay, S.A.
BCU	Banco Central de Uruguay
BGBA-U	Banco de Galicia Buenos Aires - Uruguay
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BID	Banco Inter-Americano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CESI	Comité de Medio Ambiente e Impacto Social
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
COBIT	<i>Control Objectives for Information and Related Technologies</i>
COFAC	Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito
DEG	Derechos Especiales de Giro
EEUU	Estados Unidos de América
EP	Equipo de Proyecto
FESB	Fondo de Estabilización del Sistema Bancario
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FRP	Fondo de Recuperación Patrimonial
FUAMM	Fundación Uruguaya de Apoyo y Asistencia a la Mujer
FUCAC	Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito
GAFISUD	Grupo de Acción Financiera del Sur
IFs	Instituciones Financieras
LFSB	Ley de Fortalecimiento del Sistema Bancario
LRSF	Ley de Reforma del Sistema Financiero
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MyPES	Mediana y Pequeña Empresa
NBC	Nuevo Banco Comercial
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
OC	Ordinary Capital
PBL	<i>Policy Based Loans</i>
PCR	<i>Project Completion Report</i>
PIB	Producto Interno Bruto
PTI	<i>Poverty Targeted Investments</i>
ROU	República Oriental del Uruguay
RPM	Responsabilidad Patrimonial Mínima
SEQ	<i>Social Equity Enhancement</i>
SIIF	Superintendencia de Instituciones e Intermediación Financiera
SSAL	<i>Special Structural Adjustment Loan</i>
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
UR\$	Pesos de la República Oriental del Uruguay
UR	Unidades Reajustables
US\$	Dólares de los Estados Unidos de América



Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones
Unidad de Información Operacional

Uruguay

Programa Tentativo de Préstamos

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
UR0131	Desarrollo y Gestión Municipal	60.0	
UR0150	Programa Sectorial Fortalecimiento Sistema Bancario	200.0	
Total - A : 2 Proyectos		260.0	
*UR0152	ABN Amro Uruguay TFF	12.5	
Total - B : 1 Proyectos		12.5	
TOTAL 2003 : 3 Proyectos		272.5	

2004

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
UR0141	Programa Desarrollo Ganadero	25.0	
Total - A : 1 Proyectos		25.0	
UR1001	Programa de Infraestructura Vial	70.0	
UR1002	Programa de Apoyo a la Generación de Empleo	N/A	
Total - B : 2 Proyectos		70.0	
TOTAL - 2004 : 3 Proyectos		95.0	
Total Sector Privado 2003 - 2004		12.5	
Total Programa Regular 2003 - 2004		355.0	

*** Proyectos del Sector Privado**



URUGUAY

PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE AGOSTO DEL 2003

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO	3,339,701	
DESEMBOLSADO	2,928,770	87.69 %
POR DESEMBOLSAR	410,931	12.30 %
CANCELADO	316,023	9.46 %
AMORTIZADO	779,527	23.34 %
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	3,193,786	95.63 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	104,079	3.11 %
OTROS FONDOS	41,836	1.25 %
SALDO DE LA DEUDA	2,149,244	
CAPITAL ORDINARIO	2,120,580	98.66 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	28,663	1.33 %
OTROS FONDOS	0	0.00 %
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	265,652	7.95 %
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	425,245	12.73 %
ENERGÍA	116,984	3.50 %
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	343,084	10.27 %
EDUCACIÓN	147,131	4.40 %
SALUD Y SANEAMIENTO	403,694	12.08 %
MEDIO AMBIENTE	0	0.00 %
DESARROLLO URBANO	235,676	7.05 %
INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA	624,578	18.70 %
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PÚBLICO	658,496	19.71 %
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	8,940	0.26 %
PREINVERSIÓN Y OTROS	110,221	3.30 %



URUGUAY

CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE AGOSTO DEL 2003

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACION	NÚMERO DE PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<u>PROGRAMA REGULAR</u>				
Antes de 1997	2	207,300	160,108	77.23 %
1997 - 1998	7	410,355	378,190	92.16 %
1999 - 2000	4	90,825	17,718	19.51 %
2001 - 2002	7	526,600	274,225	52.07 %
<u>SECTOR PRIVADO</u>				
2001 - 2002	1	10,500	6,000	57.14 %
TOTAL	21	\$1,245,580	\$836,241	67.14 %

PROGRAMA SECTORIAL DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA BANCARIO

(UR-0150)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario y Garante:	República Oriental del Uruguay (ROU)		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en coordinación con el Banco Central del Uruguay (BCU)		
Monto y fuente:	BID - Capital Ordinario (OC):	US\$200.000.000	
	Local:	N/A	
	Total:	US\$200.000.000	
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	20 años	
	Período de Gracia:	5 años	
	Período de Desembolso:	2 años (mínimo 18 meses)	
	Tasa de Interés:	LIBOR	
	Inspección y vigilancia:	1,0%	
	Comisión de crédito:	0,75%	
	Moneda:	US\$	
Objetivos:	<p>El objetivo del presente Programa es apoyar la implantación de las reformas que está llevando a cabo el gobierno con el objeto de estabilizar la liquidez y solvencia de la banca y restaurar la confianza de los depositantes en el sistema bancario del país. Mediante el Programa se apoyará: i) el mantenimiento de un entorno macroeconómico consistente con la obtención de los objetivos del Programa propuesto; ii) la estabilización de la situación financiera de las entidades bancarias; y iii) el fortalecimiento del marco regulatorio y de supervisión bancaria.</p>		
Descripción:	<p>El préstamo sectorial propuesto sería desembolsado por el Banco en un período no inferior a 18 meses a partir de la firma del contrato de préstamo. Dicho desembolso se realizaría en tres tramos, el primero de US\$80 millones y los dos subsiguientes de US\$60 millones cada uno, previa la verificación del cumplimiento de las condiciones correspondientes. El mayor monto relativo asignado al primer tramo de la operación (<i>“front loaded”</i>) se fundamenta en la importancia de las medidas ya adoptadas como parte del presente Programa (ver ¶1.21 a 1.28), como así también en que las condiciones de dicho tramo constituyen la masa crítica de la operación.</p> <p>Las reformas propuestas implican cambios sustanciales en la operatoria del sistema y evidencian la importancia que el gobierno le otorga a su fortalecimiento, tal como se desprende de las importantes y costosas acciones y medidas tomadas a partir de agosto de 2002 en el marco del presente Programa como ser i) la</p>		

aprobación de la Ley de Fortalecimiento del Sistema Bancario No. 17.523 (LFSB) que posibilitó mantener, pese a la crisis, la libre disponibilidad de todos los depósitos a la vista y en cajas de ahorros; ii) la aprobación de la Ley de Reforma del Sistema Financiero No. 17.613 (LRSF), que entre otras medidas introdujo modificaciones a los mecanismos de salida del sistema para permitir una más ágil y eficiente atención de los bancos con problemas; iii) la liquidación de los bancos Comercial, Montevideo/Caja Obrera y de Crédito (ver ¶1.21 a 1.28); y iv) la decisión de auto limitar el acceso del sector público a la banca, estableciendo límites de exposición de las entidades financieras para con el mismo y permitiendo que se califiquen los activos financieros públicos en forma similar a los demás deudores. A continuación se describe la racionalidad y el alcance de las medidas a ser adoptadas en cada una de las áreas de acción. Como condición previa a la presentación de la operación para su aprobación por el Directorio del Banco, se requerirá la apertura de una cuenta especial para el manejo de los recursos de financiamiento del Programa y el cumplimiento de la totalidad de las condiciones correspondientes al primer tramo de la operación.

El Banco apoyará la realización de las acciones previstas a llevar a cabo por el BCU en las áreas de regulación y supervisión con acciones de la cooperación técnica a ser financiada con recursos disponibles del Programa de Financiamiento Multisectorial que se financiará parcialmente con recursos del Banco. El monto que solicitó el BCU para dicha cooperación técnica asciende a, aproximadamente, US\$4 millones. A dichos efectos, Uruguay solicitó al Banco efectuar la modificación contractual pertinente y con la aprobación de la presente operación sectorial por el Directorio la Administración procederá a preparar el Contrato Modificatorio respectivo.

Marco macroeconómico

El gobierno, ante la necesidad de estabilizar la economía e iniciar un proceso de reactivación, ha puesto en marcha un programa económico de ajustes y reformas macroeconómicas que cuenta con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco. Dicho programa está recogido en la Carta de Políticas donde el gobierno uruguayo manifiesta su compromiso al respecto para el Banco. La presente operación sectorial financiera incluye las medidas consideradas cruciales para remediar la crisis por la que atravesó el sector financiero y eliminar las debilidades institucionales que se evidenciaron en la misma, de manera de minimizar el riesgo de su repetición futura.

Estabilidad y fortalecimiento del sector bancario

La crisis financiera acaecida en 2002 forzó la intervención del gobierno mediante una serie de acciones (ver ¶1.21 al 1.28), cuyo apoyo se plantea a través del Programa propuesto. La implantación oportuna y exhaustiva de estas acciones resulta un paso fundamental en la restauración de la estabilidad y confiabilidad del sistema bancario uruguayo, condición indispensable para la reactivación económica y el crecimiento estable de largo plazo del país. En este contexto, el cumplimiento de la reprogramación de depósitos por parte de la banca pública ha sido establecido como una de las condiciones del Programa.

La crisis también tuvo un efecto altamente debilitante en las IFs del sistema, resultando en la suspensión y/o liquidación de varias de las IFs nacionales más importantes. Adicionalmente, dada la adopción por las autoridades de una nueva estructura regulatoria diseñada para promover un sistema más resistente (ver ¶1.21 a 1.28) la consolidación de la estabilidad post-crisis del sistema hace necesario el diseño e implantación de un estricto cronograma de adecuación de las IFs que queden incumpliendo dicha nueva estructura. El Programa propuesto contempla también el seguimiento del puntual cumplimiento de dicho cronograma, tanto por la banca pública como por la privada.

Fortalecimiento del marco regulatorio y de supervisión bancaria

a) Marco legal

Con el fin de robustecer el marco jurídico del sistema (ver ¶1.51), el gobierno, como parte de su programa de reformas, introdujo modificaciones a las normas legales vigentes en materia bancaria (ver ¶1.21 a 1.28). Estas modificaciones al régimen legal bancario otorgaron al BCU nuevas atribuciones para ejercer su tarea de regulación prudencial del sistema financiero además de establecer procedimientos específicos para la resolución de la situación de entidades con problemas, incluidos los bancos suspendidos.

b) Normativa prudencial

Al igual que en el caso del marco legal, la crisis puso de manifiesto debilidades en la normativa prudencial del sector bancario (ver ¶1.50). Esas debilidades han sido percibidas como una fuente significativa de riesgo para los usuarios de la plaza financiera uruguaya. Como parte del programa de reformas sectoriales a ser apoyado por la presente operación, el gobierno y el BCU prevén introducir y aplicar un plan de adecuación de

dicha normativa prudencial a las mejores prácticas y estándares internacionales en la materia. En particular, dicho plan incluirá los siguientes temas: i) concentración de riesgos; ii) clasificación de riesgos y provisiones; iii) capitales mínimos; iv) requisitos de liquidez; v) supervisión consolidada; vi) transparencia; y vii) gestión integral de riesgos.

c) Supervisión del sistema

La efectiva y adecuada implantación de las medidas que están adoptándose para fortalecer la legislación y la normativa prudencial bancaria vigente en el país, hacen necesario el fortalecimiento de la SIIF particularmente en lo que hace a su estructura organizativa, procedimientos y capacidad operacional. El Programa propuesto contempla la ejecución de un plan de acción específico para la implantación por la SIIF de los cambios requeridos y para proveerla de los recursos técnicos y humanos necesarios para el adecuado ejercicio de las funciones y responsabilidades adicionales generadas a través de las reformas instituidas por el presente Programa, incluyendo el control de calidad técnica de las mismas. Las reformas referidas a funciones y procedimientos incluyen, entre otras medidas: i) la creación de la Unidad de Riesgos de Mercado; ii) la creación de la Unidad de Métodos; iii) la creación de una Unidad de Entidades No Bancarias; iv) la creación de la Unidad de Riesgo Crediticio; v) la creación de una Unidad de Riesgo Tecnológico; vi) la implantación de procedimientos para la utilización de herramientas informáticas de supervisión; y vii) el desarrollo de una base de datos sobre conglomerados financieros y coordinación operativa de supervisión con supervisores de seguros y valores.

Adicionalmente, la SIIF incorporará a sus procedimientos de control interno un Programa de control de calidad de las inspecciones periódicas que lleva a cabo en las IFs. Este control incluirá la verificación de la realización, con el alcance adecuado, de todos los procedimientos e informes previstos y la evaluación de la calidad técnica de las inspecciones. Los controles se efectuarán sobre muestras amplias del total de inspecciones realizadas en el año inmediato precedente. Los resultados de dichas evaluaciones resultaran en recomendaciones al Superintendente (ver ¶2.14).

Estrategia de país y del Banco:

La estrategia del Banco en Uruguay¹ tiene como objetivo central apoyar los programas de desarrollo y las políticas del gobierno orientadas a lograr, dentro de un marco de estabilidad

¹ Documento de País No. GN/2119/1 del 27/09/00.

macroeconómica, un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB) y una mayor equidad social. En términos operativos, la estrategia del Banco se centra en apoyar: i) iniciativas que aumenten la competitividad de la producción nacional en el ámbito regional e internacional y promuevan la inversión privada sobre la base de una producción sustentada en sus ventajas comparativas y en la incorporación de tecnología moderna, con vistas a lograr una mayor inserción en los mercados regionales e internacionales; ii) la transformación y modernización del Estado para reducir su peso en la economía, aumentar su eficiencia, racionalizar y focalizar su intervención, y disminuir su incidencia en los costos de la producción nacional de bienes y servicios; y iii) los esfuerzos para mejorar el bienestar social y aumentar la equidad, incorporando a los grupos más vulnerables al proceso de desarrollo y a una mejor calidad de vida.

Se considera que el Programa propuesto es consistente con dicha estrategia en la medida que contribuye al logro del primero de dichos objetivos al estar orientado a consolidar la estabilidad del sistema financiero posibilitando la recuperación de su accionar como principal vehículo de movilización del ahorro interno, facilitando de esta forma la inversión privada, y la reactivación de la actividad económica.

Revisión ambiental y aspectos sociales:

Esta operación no tiene impactos ambientales directos, puesto que todas las acciones previstas se limitan a reformas institucionales y legales relacionadas con el sector financiero. La presente operación fue tratada por el Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) en su reunión del día 20 de junio último y el documento incorpora las recomendaciones efectuadas por el mismo.

Coordinación con otras agencias:

El Programa propuesto se inserta en el contexto del Acuerdo de Contingencia entre el país y el FMI para la recuperación de los equilibrios macroeconómicos básicos y, existe una cercana coordinación con dicha institución para asegurar el seguimiento de un entorno macroeconómico consistente con el referido acuerdo (ver ¶1.5, 1.6, 1.63 a 1.65 y 2.4).

Asimismo, el presente Programa complementa tanto el Préstamo *Special Structural Adjustment Loan* (SSAL) del BM, por un monto de US\$151,5 millones, cuyo principal objetivo en el sector financiero es apoyar la reestructura del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), como las acciones que esta llevando a cabo el FMI en el mismo sector en el contexto de su actual acuerdo de contingencia con el país, que se centran en la reestructura del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) (ver ¶1.64 a 1.69).

Beneficios:	Los principales beneficios que se espera derivarán del logro de los objetivos planteados mediante las medidas y reformas impulsadas por el presente Programa serán su contribución a: i) consolidar la liquidez y solvencia de las instituciones del sistema bancario y ii) fortalecer la regulación y la capacidad de supervisión del mismo a través de su ente rector, el BCU.
Riesgos:	<p>El principal riesgo de la operación está asociado a un eventual debilitamiento de la voluntad de las autoridades uruguayas para implantar y mantener, oportuna y adecuadamente, las reformas propuestas. Las medidas ya adoptadas hasta el presente y la firme actitud demostrada por las autoridades en ocasión de proceder con medidas sensibles y costosas como la liquidación de los bancos suspendidos hacen que el equipo de proyecto considere que dicho riesgo es bajo y aceptable.</p> <p>Otro riesgo significativo es el de que la banca pública no pueda cumplir oportuna y cabalmente con las relaciones técnicas emergentes de la normativa prudencial adicional a introducirse en el marco del Programa y con el cronograma de liberación de los depósitos reprogramados previsto en la LFSB. Sin embargo, la evidencia demuestra que las autoridades están trabajando intensamente junto al FMI (ver ¶1.63) para mitigar este riesgo dada la conciencia existente de la gravedad de la situación que se generaría si esto ocurriese.</p>
Cláusulas contractuales especiales:	El Programa será ejecutado de acuerdo con los términos y condiciones estipulados en el Contrato de Préstamo. El desembolso de los recursos correspondientes a cada tramo estará condicionado al: i) mantenimiento de un entorno macroeconómico consistente con la obtención de los objetivos del Programa; y ii) cumplimiento de las acciones de política acordadas para el respectivo tramo, especificadas en el capítulo II y en el Anexo I de este documento. Para el caso específico del primer desembolso, son también condiciones previas: i) la apertura de una cuenta especial para el manejo de los recursos de financiamiento del Programa; y ii) la firma de un Convenio entre el MEF y el BCU por el cual: a) el BCU se comprometerá a cumplir con todas las condiciones que le correspondan, establecidas en el Contrato de Préstamo, y b) el prestatario proporcionará al BCU los recursos materiales, técnicos y humanos necesarios para que éste pueda cumplir con dichas condiciones.
Clasificación de la equidad social y de la pobreza:	Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social (SEQ), como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704), tampoco califica como un proyecto que contenga inversiones

orientadas a la reducción de la pobreza (PTI).

**Excepciones a las
políticas del Banco:**

Ninguna.

Adquisiciones:

Los recursos de rápido desembolso del préstamo sectorial financiero podrán ser utilizados para financiar el costo agregado, en divisas, de importaciones elegibles provenientes de países miembros del Banco. Se aplicará en este caso los procedimientos del Banco referentes a los préstamos sectoriales, los cuales no requieren de licitación pública internacional.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Contexto macroeconómico

1. Antecedentes

- 1.1 Durante la pasada década, la economía uruguaya tuvo un crecimiento satisfactorio con inflación decreciente, la cual se redujo de tres dígitos en 1990 a un dígito en 1998, utilizando el tipo de cambio como ancla nominal del sistema de precios y ejerciendo un control estricto sobre las finanzas públicas. El manejo prudente de las finanzas públicas y un entorno externo favorable permitieron lograr un crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB) de 3,9% anual promedio durante el mismo período. No obstante, la apreciación real efectiva del peso durante ese período empeoró la rentabilidad de los sectores productivos en un ambiente de mayor apertura al exterior, lo que llevó a un progresivo deterioro de la balanza comercial cuyo déficit aumentó a lo largo del período (ver Cuadro 1.1). En el manejo de las finanzas públicas, cabe destacar que pese a los esfuerzos por controlar los gastos, la reforma del Estado y del sistema de pasividades, si bien tendrán un impacto positivo a mediano y largo plazo en las finanzas públicas, generaron presiones financieras a corto plazo. Como consecuencia, creció la presión de los gastos sobre las finanzas del sector público, y durante los últimos años, a pesar de las tasas positivas de crecimiento económico, el déficit del sector público mantuvo una relación estable con el PIB de entre 1 y 1,6%.
- 1.2 A partir de 1999, la economía del país entró en una fase recesiva. Las finanzas públicas se deterioraron principalmente debido al impacto de la recesión sobre los ingresos tributarios, incrementándose el déficit del sector público consolidado a alrededor de 4% del PIB durante los años 1999 a 2001. Esta prolongada recesión se vincula con: i) el deterioro de la relación de intercambio (aumento de los precios internacionales de los principales insumos importados, particularmente petróleo y baja en los precios internacionales de los principales productos de exportación del país); ii) la pérdida de competitividad de las exportaciones tradicionales debido al “atraso cambiario”; iii) los efectos adversos sobre el comercio con Brasil de la devaluación del real brasileño en 1999; y iv) el impacto negativo sobre la demanda de bienes y el flujo turístico procedente de Argentina por la recesión económica y la fuerte devaluación del peso argentino tras el abandono de la “convertibilidad” en este país. Como consecuencia del fuerte proceso recesivo, la tasa de desempleo en Uruguay creció de 10,1% en 1998 a 15,3% en 2001.

2. Evolución reciente

- 1.3 La problemática económica se agudizó en 2002, con una caída del PIB real de 10,8%. El PIB experimentó así un retroceso de 17,5% en el último cuatrienio. En este entorno, la tasa de desempleo en el país urbano aumentó a 16,9% a fines del año y a 17,5% en el trimestre móvil abril-junio de 2003; igualmente, los salarios reales cayeron 10,7% en 2002 y 18,3% en enero-junio de 2003. Por otra parte, las finanzas públicas continuaron reflejando los efectos de la recesión sobre la recaudación de manera que el déficit fiscal en los últimos 12 meses a mayo de 2003 fue US\$619 millones, aproximadamente el 5% del PIB. Estas cifras incluyen el efecto de pago de intereses que se hizo por el canje de la deuda a fines de mayo

de 2003 (ver ¶1.7). La tasa de inflación se aceleró a partir de julio de 2002, en respuesta a la libre flotación de la moneda que provocó una mayor devaluación, aunque fue menor que ésta debido a la prolongada recesión del país y las presiones deflacionarias provenientes de la región. En este contexto, en los 12 meses a junio de 2003, la inflación aumentó a 25% frente a una devaluación en el mismo período de 50%. Para el 2003 se estima una contracción adicional del PIB de 1%. Sin embargo, la última información disponible indicaría que habría comenzado una fase de recuperación de la actividad económica ya que el PIB del primer trimestre de 2003, en términos desestacionalizados, creció 2,2% respecto al del cuarto trimestre de 2002 y 3,3% entre abril y junio respecto al primer trimestre de 2003. No obstante, el PIB real se contrajo en 6,8% en el primer semestre de 2003 en comparación con igual período del año anterior.

- 1.4 A los factores adversos señalados anteriormente, en 2002 se agregó la seria crisis de liquidez y solvencia experimentada por el sistema financiero -que redujo fuertemente la oferta del crédito- y la pérdida del “grado de inversión no especulativa” como calificación de la deuda pública soberana, debido a la persistencia del déficit consolidado del sector público y al aumento del nivel de deuda pública en moneda extranjera incurrida para financiarlo. La fuerte devaluación del peso uruguayo (que disminuyó el PIB en dólares por sobre la caída en términos reales del nivel de actividad económica); el elevado endeudamiento externo incurrido para hacer frente a las necesidades de financiamiento de la crisis de liquidez experimentada por el sistema bancario a partir de julio; y las necesidades de financiamiento del sector público resultaron en un aumento de la deuda pública de 34,4% del PIB a diciembre de 1998 (US\$7.694 millones de la cual US\$1.619 millones era multilateral) a 92,1% en diciembre de 2002 (US\$11.345 millones de la cual US\$4.494 millones era multilateral). Como resultado de la operación de canje de deuda llevado a cabo a mediados de mayo de 2003 se pospusieron vencimientos de los títulos de deuda pública por montos sustanciales (ver ¶1.7) con lo que disminuyeron las necesidades proyectadas de financiamiento del gobierno en el corto y mediano plazo.

Cuadro 1.1						
Principales Indicadores Económico-Financieros de 1998-2003						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB Real	4,5	(2,8)	(1,4)	(3,1)	(10,8)	(6,8) ¹
Precios, Salarios y Empleos (%)						
- Inflación (var. dic.-dic.)	8,6	4,2	5,1	3,6	25,9	19,5 ²
- Devaluación (var. prom. dic.-dic.)	8,3	7,6	7,3	12,9	93,7	19,0 ²
- Salario real (var. prom. anual)	1,8	1,6	(1,3)	(0,3)	(10,7)	(12,5)
- Tasa de desempleo (prom. anual)	10,1	11,3	13,6	15,3	16,9	17,5
Sector Externo (mill. US\$)						
- Exportaciones bienes FOB	2.829	2.291	2.384	2.144	1.931	1.013 ³
- Importaciones bienes FOB	3.601	3.186	3.311	2.914	1.871	934,4 ³
Finanzas Públicas (% del PIB)						
- Déficit SP consolidado (-)	(0,9)	(4,0)	(4,1)	(4,2)	(4,2)	(4,7) ⁴
- Deuda bruta del sector público	33,9	40,8	45,3	54,1	92,4	108,7 ⁵

FUENTE: Banco Central del Uruguay (BCU)

(1) enero-junio 2003/enero-junio 2002.

(3) enero-junio 2003.

(2) 12 meses a julio 2003.

(4) 12 meses a abril 2003.

(5) Estimación FMI.

3. Acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI)

- 1.5 La política económica de corto plazo en 2002 se concentró en reducir el desequilibrio fiscal y generar condiciones para revertir la crisis de confianza que afectó a la economía uruguaya, en especial al sector bancario, durante la mayor parte del año. La estrategia del gobierno de reactivar la economía con estabilidad de precios ha sido apoyada por acuerdos contingentes con el FMI. El acuerdo de marzo de 2002, por 594,1 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) (alrededor de US\$745 millones) abarcaba hasta el 31 de marzo de 2004. En mayo de 2002, el gobierno solicitó al FMI una ampliación del acuerdo vigente en 1.160 millones de DEG (aproximadamente US\$1.500 millones) en el contexto de las medidas que se estaban implementando para proteger al sistema bancario uruguayo de los efectos de las crisis financieras regionales. El 22 de febrero de 2003, el FMI completó la segunda revisión, acordando así el programa para 2003, y ampliando el actual acuerdo por un año hasta marzo de 2005.
- 1.6 Este acuerdo permitió el desembolso inmediato de US\$300 millones al tiempo que allanó el camino para que el país gestione el acceso a recursos adicionales provenientes del Banco y el Banco Mundial (BM). Los principales aspectos del programa son: i) superávit fiscal primario de 3,2% del PIB (reducción del déficit fiscal a 3,1% del PIB); ii) inflación del 25% al 27% en 2003; iii) mantenimiento de la política cambiaria (tipo de cambio flotante) con una tasa de devaluación estimada similar a la de inflación; y iv) profundización de las medidas estructurales necesarias para fortalecer las finanzas públicas en el mediano plazo (estas medidas se hallan referidas esencialmente a la aprobación en 2003 de una reforma tributaria y de las reformas de las Cajas de Retiros y Pensiones Policial y Militar).
- 1.7 Por otra parte, las autoridades uruguayas completaron el canje voluntario de la deuda pública como un importante elemento para resolver el problema de liquidez inmediata y la solvencia fiscal en el mediano plazo. De la deuda emitida en Uruguay, se adhirieron un 99% de los títulos, mientras que de la que se emitió en el exterior, lo hicieron un 89,2%. El 29 de mayo se pagaron los intereses de los bonos que formaron parte del canje, lo cual sumó más de US\$100 millones, y comenzaron a entregarse los nuevos bonos¹. La elevada adhesión al canje contribuyó a una favorable percepción de las perspectivas económicas del país por parte de los mercados financieros locales e internacionales. Ello se refleja en un descenso del denominado “riesgo país” a menos de la mitad de los 1.700 puntos básicos que presentaba la deuda externa soberana uruguaya antes de la concreción del canje. A principios de agosto de 2003 dicho indicador, medido sobre el precio medio de mercado de los nuevos bonos globales de mayor circulante, se ubicaba en alrededor de 800 puntos básicos sobre los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos de América (EEUU) de similar duración.

¹ La oferta del gobierno consistió en dos opciones: i) la “opción extensión”, que propuso cambiar los papeles actuales por otros de igual tasa y moneda pero extendiendo los plazos en 5 años; y ii) la “opción liquidez”, que ofreció una extensión mayor del plazo y la concentración en pocas emisiones de bonos globales más voluminosos y, por lo tanto, con mayor liquidez. Esta última opción incluyó cambios en los parámetros de tasas de interés y en algunos casos del valor nominal de los bonos a intercambiar.

B. El sistema financiero uruguayo

1. El contexto sectorial

- 1.8 En el caso de Uruguay, el sistema financiero equivale, básicamente al sistema bancario, especialmente luego de la virtual desaparición de los fondos de inversión que se comenzó a dar a partir de la crisis rusa de 1998. En su época de mayor esplendor, los fondos de inversión locales llegaron a acumular capitales bajo manejo del orden de los US\$450 a US\$500 millones, pero en la actualidad esa cifra se redujo a menos de US\$5 millones, habiendo desaparecido virtualmente todos los fondos que se habían iniciado durante la década de los '90. Los bancos Citibank, Boston, Santander, *Algemene Bank Nederlands* (ABN) se retiraron del mercado, así como varias de las casas de bolsa que habían lanzado fondos de inversión.
- 1.9 Las dificultades económicas y algunos problemas con algunas empresas emisoras de obligaciones negociables (en particular el fraude con “Granja Moro”), liquidaron el mercado de deuda privada, que recibió su golpe de gracia con la quiebra de los bancos Comercial y Montevideo, fuertes emisores de Eurobonos tanto en el mercado local como internacional.
- 1.10 El bajo volumen de los otros dos inversores institucionales que operan en la plaza (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) y compañías de seguros) hace que todavía, y a pesar de la fuerte salida de depósitos del sistema durante la crisis de 2002, el sistema bancario sea la parte más importante del sistema financiero en Uruguay. Las AFAPs manejan alrededor de US\$1.000 millones, al tiempo que las reservas técnicas de las compañías de seguros son del orden de los US\$200 millones, frente a depósitos en el total del sistema bancario de más de US\$7.500 millones a fines de 2002.
- 1.11 A diciembre de 2002, el sistema bancario uruguayo estaba compuesto por 17 bancos privados (total activos US\$5.620 millones) y dos bancos oficiales, el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) (total activos US\$4.436 y US\$1.361 millones respectivamente). También existían 7 casas financieras, 6 cooperativas de intermediación financiera y 7 instituciones financieras externas. La regulación y supervisión de todo el sistema bancario es competencia exclusiva del Banco Central del Uruguay (BCU), quien la ejerce a través de la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera (SIIF).²
- 1.12 Durante varias décadas, el sistema bancario uruguayo sirvió como refugio de inversores no residentes ante los avatares que han sufrido periódicamente otras economías de la región. La legalización de los depósitos en moneda extranjera en 1972, el estricto secreto bancario e impositivo y el respeto a los derechos de los

² El sistema bancario Uruguayo no contempla la figura de “banca múltiple”, según la definición habitual de dicho término. Las IFs no pueden efectuar inversiones en empresas, vender seguros u organizar o administrar directamente fondos de inversión o de pensión. Sin embargo, la mayoría de los grupos bancarios, a través de subsidiarias, llevan a cabo diversas actividades no bancarias (particularmente administración de fondos de pensiones y operaciones de mercados de capital).

depositantes durante la seria crisis del sistema en la década de los 80s, dieron credibilidad al rol de Uruguay como plaza financiera preservando el valor patrimonial de los fondos allí depositados.

- 1.13 Dichas características del sistema bancario debieron ajustarse al marco normativo internacional que regula la prevención del delito de lavado de dinero. Los principios internacionales reclaman una colaboración proactiva entre las instituciones financieras (IFs) y las agencias que investigan este tipo de delitos: reporte de transacciones sospechosas, identificación de clientes y registro de operaciones. También se requiere amplia cooperación internacional para controlar delitos que, por su naturaleza, trascienden fronteras políticas.
- 1.14 A partir del año 2000 el Uruguay ha venido adoptando eficientes medidas para prevenir y combatir el lavado de activos. Como parte de estas medidas (que incluyen la aprobación de la Ley No. 17.343 y las Circulares No. 1.712, 1.713, 1.722 y 1.737, aprobadas entre 2000 y 2001), el BCU creó una Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) en la SIIF con una base de datos centralizada para registro de transacciones de los sujetos obligados. Asimismo, en marzo de 2001, se creó el Centro de Capacitación en Prevención de Lavado de Activos bajo el ámbito de la Junta Nacional de Drogas y en la II Reunión del Grupo de Acción Financiera del Sur (GAFISUD), se aceptó que dicho centro coordine las actividades de capacitación con alcance regional para todos sus países miembros³.
- 1.15 El cumplimiento de Uruguay con los estándares internacionales para la prevención del delito de lavado de dinero fue analizado en el 2002, durante la primera ronda de evaluaciones mutuas del GAFISUD. Todas las recomendaciones derivadas del informe de evaluación correspondiente están incorporadas en un nuevo proyecto de ley que estaría siendo presentado al Parlamento en octubre del 2003 y que amplía la legislación vigente. Entre otros avances, el proyecto extiende la nómina de sujetos obligados dentro del sector financiero a reportar operaciones sospechosas a la vez que resalta que “el secreto profesional”(ámbito que incluye el secreto bancario en Uruguay) no es oponible al cumplimiento de las obligaciones que marca la ley. El sector privado también ha desarrollado medidas autoregulatorias de prevención al lavado de activos, como ser la adopción de los Códigos de Conducta de 1997 adoptados por la Asociación de Bancos de Uruguay y por la Cámara de Entidades Financieras, así como el adoptado por la Asociación de Casas de Cambio y el Código de Conducta aprobado por la Bolsa de Valores de 2002.
- 1.16 En 1992, con apoyo del FMI y de un Programa Sectorial del Banco (UR-0031) se dictaron varias reformas a la Ley de Intermediación Financiera No. 15.322 de 1982, que dieron al BCU poder explícito para manejar la intervención y liquidación de IFs. Se dictaron asimismo los Decretos Reglamentarios No. 381/989, mediante el cual se estableció que las IFs serán de objeto único y se reguló la creación y funcionamiento de las IFs externas que sólo podrán operar con no residentes, y No. 614/992, que establece el principio de la consolidación de los estados financieros de las IFs constituidas en el país, con sus sucursales del exterior. También se dictó,

³ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

en 1992, la Ley No. 16.327 que agregó un capítulo especial sobre la situación de crisis en las IFs, las medidas preventivas y la liquidación administrativa. Se estableció, como función del BCU, la adopción de medidas preventivas (que pueden llegar a la intervención, suspensión de actividades, disolución y liquidación de las IFs) y actuar como prestamista de última instancia.

2. Evolución reciente del sistema

- 1.17 Hacia fines de 2001, ante la crisis financiera en Argentina, ingresaron al sistema bancario uruguayo depósitos por más de US\$1.000 millones provenientes de ese país, incrementándose notoriamente el nivel de depósitos del sistema. Como muestra el cuadro No. 1.2, al 31 de diciembre de 2001 el stock total de depósitos de residentes y no residentes en el sistema bancario uruguayo había alcanzado US\$17.077 millones. El flujo extraordinario de depósitos de no residentes comenzó a revertirse a principios de 2002 cuando la plaza entró en un proceso que llevaría hacia fines del año a una crisis bancaria sin precedentes en la historia uruguaya. En efecto, en enero de 2002, el Banco Comercial (principal banco privado del país) entró en crisis como consecuencia de la liquidación, en Argentina, del Banco General de Negocios cuyo principal accionista era también el mayor accionista del Banco Comercial, así como de irregularidades en el manejo de sus activos y pasivos. La situación se solventó con una capitalización de emergencia de la institución, de la que participó el gobierno uruguayo en igualdad con los 3 restantes socios extranjeros (*Chase Manhattan, Dresdner Bank y Credit Suisse First Boston*).

Cuadro 1.2					
Evolución de los Depósitos (en millones de US\$)					
	Dic-99	Dic-00	Dic-01	Dic-02	Jun-03
Total depósitos	14.798	14.536	17.077	9.612	9.020
Moneda Extranjera	12.699	12.552	15.373	8.781	8.041
- Residentes	7.567	7.823	8.311	6.328	5.824
- No Residentes	5.132	4.729	7.062	2.453	2.218
Moneda Nacional	2.099	1.984	1.704	831	979
- Residentes	2.092	1.978	1.697	829	978
- No Residentes	7	6	7	2	1

Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU)

Nota: Se excluye Nuevo Banco Comercial y “bancos gestionados” excepto Galicia.

- 1.18 En febrero de 2002, como resultado de los desequilibrios macroeconómicos experimentados desde 1999, el país perdió la calificación de “*investment grade*”. En ese mismo mes, ante las dificultades del sistema financiero argentino, y la subsiguiente implantación de restricciones al movimiento de capitales en ese país, el Banco de Galicia Buenos Aires-Uruguay (BGBA-U), filial del homónimo argentino y el segundo banco privado del Uruguay por volumen de depósitos, no pudo responder frente a sus ahorristas, motivando su intervención y suspensión por el BCU. No obstante el fuerte impacto psicológico de ambos eventos, las autoridades aún mantuvieron un control satisfactorio de la situación y el sistema presentaba niveles de liquidez consistentes con sus valores históricos.
- 1.19 Fue a partir de fines de junio de 2002, que comenzó a producirse un rápido deterioro de la liquidez, hasta alcanzar niveles críticos. Este deterioro se vió impulsado por una nueva serie de eventos negativos. En efecto, al ser afectado por las irregularidades puestas en evidencia por la situación financiera de su principal

accionista (vinculado con el Grupo Financiero Velox, mayoritariamente argentino), el Banco de Montevideo, que había absorbido recientemente al Banco de la Caja Obrera privatizado en 2001, debió también ser intervenido por el BCU.

- 1.20 En este contexto se desató, en julio de 2002, una corrida de depósitos que llevó al BCU a suspender la actividad comercial y financiera del Banco Comercial, el Montevideo/Caja Obrera y el Banco de Crédito que también evidenciaba serias dificultades de liquidez. Estos tres bancos representaban, en ese momento, aproximadamente el 46% de los activos del sistema financiero no estatal.

3. Medidas adoptadas por las autoridades para hacer frente a la crisis

- 1.21 A partir de fines de julio, como resultado del retiro masivo de depósitos del sistema, la banca estatal (BROU y BHU) también comenzó a experimentar dificultades de liquidez. A raíz de ello, en agosto de 2002, a través de la Ley No. 17.523 de Fortalecimiento del Sistema Financiero (LFSF), el gobierno dispuso la reprogramación de los depósitos a plazo en moneda extranjera de la banca pública (BROU y BHU)⁴ por un monto de aproximadamente US\$2.237 millones y la creación de un Fondo de Estabilización del Sistema Bancario (FESB) con el fin de proveer liquidez para afrontar la atención de extracciones de depósitos en cuentas a la vista y en cajas de ahorro de los bancos del sistema. Asimismo, en el contexto del proceso de reestructura del BHU que se está llevando a cabo con asistencia del BM (ver ¶1.68), el gobierno dispuso que los depósitos reprogramados del BHU fueran trasladados al BROU. Los depósitos reprogramados de ambas instituciones que se mantienen en el BROU, tienen vencimientos trimestrales, escalonados de 25% para el primer año, 35% para el segundo y 40% para el tercer año, abonando intereses a una tasa del 6% anual. La primera cuota, del 25%, debe comenzar a pagarse a partir de agosto de 2003⁵.
- 1.22 La asistencia directa e indirecta concedida por el gobierno a través de diversas vías (BCU, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)) a los tres bancos suspendidos alcanzó los US\$1.051 millones (Comercial: US\$351 millones; Montevideo/Caja Obrera: US\$412 millones y de Crédito: US\$288 millones). Adicionalmente, se creó el FESB por un total de US\$1.422 millones provistos por la asistencia concedida por organismos multilaterales. De éstos, se utilizaron US\$640 millones para los bancos oficiales y US\$346 millones para los bancos suspendidos. De las cifras descritas surge que la crisis del sistema bancario en 2002 ha tenido un costo estimado de US\$1.051 millones⁶. Si se consideran además las pérdidas operativas incurridas por la banca estatal en 2002 (US\$1.319 millones en total: BHU US\$1.078 millones y BROU US\$241 millones), el costo de la asistencia del Estado a las IFs alcanzaría, a

⁴ Dicha reprogramación de depósitos refiere a los depósitos constituidos antes del día 30 de julio de 2002. Los plazos se computan a partir de vencimientos iguales de cada uno de los depósitos.

⁵ Sin embargo, el 23 de junio último el BROU comenzó a devolver parcialmente los vencimientos correspondientes a la primera cuota y a partir de agosto decidió liberar la totalidad de la misma.

⁶ Costo estimado de asistencia directa del gobierno a los bancos suspendidos, suponiendo que el gobierno logra recuperar el 100% de los adelantos a los bancos oficiales y gestionados para cubrir sus depósitos.

diciembre de 2002, a US\$2.370 millones, lo cual representa aproximadamente un 19% del PIB uruguayo.

1.23 Dada la importancia de los bancos Comercial y Montevideo/Caja Obrera en el sistema, en especial a nivel de las colocaciones al sector no financiero (al 31 de julio representaban el 21.9% del total del sistema), las autoridades consideraron que la opción de la liquidación debía tratar de evitarse, y se abocaron a estudiar la posibilidad de reabrir un nuevo banco formado a partir de las carteras sanas de ambas instituciones, con un plan de negocios viable y que cumpliera con todos los requisitos de solvencia y liquidez exigidos por la SIIF. A tales efectos, las autoridades uruguayas contrataron el asesoramiento de *ING Consulting* para evaluar la situación de ambas instituciones, y estudiar la posibilidad de crear una nueva institución.

1.24 Fue así que el 27 de diciembre de 2002, el Poder Legislativo aprobó por unanimidad la Ley de Reforma del Sistema Financiero (LRSF, No.17.613). Esta ley: i) otorgó atribuciones especiales al BCU entre las que se destaca la que le otorga autoridad para promover, a través del Poder Ejecutivo, la aplicación de sanciones a las IFs estatales en caso que las mismas incurran en incumplimiento de la normativa bancaria dispuesta por la SIIF; y ii) dispuso la liquidación de los bancos Comercial, Montevideo/Caja Obrera y la creación del Nuevo Banco Comercial (NBC). Los activos y pasivos de estas entidades liquidadas fueron trasladados a Fondos de Recuperación Patrimonial (FRP) bajo administración del BCU⁷. Adicionalmente, el 28 de febrero de 2003, ante el fracaso de reiterados intentos, de parte del gobierno y los accionistas privados de la entidad, de concretar aumentos de capital suficientes para permitir elevar su capitalización a los niveles mínimos requeridos por la regulación vigente, el BCU dispuso, en el marco de la nueva LRSF, la liquidación del Banco de Crédito.

Recuadro 1
FRP – Manejo de Activos Remanentes de Bancos Liquidados

De acuerdo con las disposiciones establecidas por la LRSF, la liquidación de IFs, desde su declaración hasta la distribución final de bienes, es responsabilidad exclusiva del BCU, quien lleva a cabo el proceso en sede a

entidad se creará, automáticamente un FRP al que se deben trasladar la totalidad de los activos y pasivos de cualquier tipo que presente la entidad liquidada. La administración y

del BCU, se convierte así en la suma del proceso de liquidación. El BCU en su carácter de administrador

puediendo disponer la resolución de los fondos, tanto por distribución de activos como por cobranza o venta, siendo su obligación primordial la protección de los derechos de los depositantes de la entidad liquidada.

En este contexto, el BCU se encuentra administrando actualmente los FRPs correspondientes a las 4 entidades liquidadas en 2002 y principios de 2003. En el caso particular de los FRPs del Banco Comercial y Montevideo/Caja Obrera, permanecen actualmente en los fondos, los Certificados de Depósitos (CDs) del NBC entregados en pagos de los activos que no fueron adquiridos, a los que se sumarán eventualmente, los activos y/o créditos que devuelva el NBC como resultado del ejercicio de su opción (ver nota al pie 8).

Con estos recursos, se cancelarán progresivamente pasivos de dichos FRP, comenzando por los depositantes de menor cuantía. Estas cancelaciones puede que se efectúen tanto en efectivo (por cobranza o venta de activos) o mediante la entrega de CD's del NBC u otros activos. La pronta y eficiente resolución de los citados FRP es una de las áreas de acción contemplada en el programa acordado entre el FMI y el gobierno uruguayo para el sector financiero en el contexto del Acuerdo de Contingencias vigente entre el país y dicha institución (ver párrafo 1.63).

⁷ La subasta de los activos existentes en los FRP tuvo lugar el 20 de febrero de 2003, siendo el único oferente el NBC que adquirió por US\$830 millones, gran parte de los activos del fondo de liquidación a un promedio de 94% de su valor nominal. El NBC tiene una opción de devolución a los respectivos FRP hasta diciembre 2003 de aquellos créditos de las carteras adquiridas con calificaciones 4 y 5.

- 1.25 El NBC fue constituido como banco comercial de derecho privado con el 100% de su capital inicial (US\$100 millones) en propiedad del Estado, pero bajo administración privada. La decisión de su creación se tomó por diversos motivos, entre los que se destacan: i) la importancia de los bancos intervenidos en el mercado financiero local, especialmente en lo que tiene que ver con el crédito a las pequeñas y medianas empresas locales y el sector agropecuario; ii) la importancia de dichos bancos y de sus redes físicas en el interior del país, donde la única alternativa a los mismos es el BROU, considerándose inconveniente que sólo el BROU mantuviera un monopolio de hecho en el sector de servicios bancarios en el interior del país; iii) el objetivo de tratar de preservar, al menos en parte, las fuentes de trabajo que se iban a perder como consecuencia de la crisis del sistema de 2002; y iv) aprovechar el hecho de que los depositantes de los bancos intervenidos aceptaban la capitalización de parte de sus depósitos y la reprogramación a largo plazo del resto de los mismos, para poder hacer un manejo de los activos más eficiente que minimizara las mayores pérdidas potenciales para las diferentes partes involucradas (depositantes y Estado) que usualmente ocurren en el caso de liquidaciones simples de entidades. La creación del NBC evitaba que se tuviera que salir a rematar créditos en un momento en que la situación económica y financiera resultaba crítica o que el gobierno tuviera que establecer limitaciones a la ejecución de garantías con el consiguiente deterioro del marco jurídico del país.
- 1.26 Desde el momento de creación del NBC quedó claro, desde el punto de vista del gobierno, que el NBC sería un banco privado y que se manejaría sin ningún tipo de privilegios dentro del marco normativo global que deben cumplir todas las instituciones que forman parte del sistema. Ello se evidenció, por ejemplo, en la postergación de la apertura del NBC hasta tanto la nueva institución se encontrara en condiciones de cumplir con todas las normativas que impone la SIIF a la banca comercial en general. El hecho que el NBC no se hubiera privatizado de inmediato debe atribuirse, básicamente, a dos factores, uno político y otro económico. Dada la magnitud de la crisis financiera de 2002, la recuperación de la confianza requería del mayor consenso posible entre todos los actores políticos para aprobar las leyes y normas con las que se pretendía salir de la crisis. Dada la oposición de importantes grupos políticos a una privatización a fecha fija del NBC, el gobierno prefirió evitar incorporar en la LRSF un plazo expícito para la privatización del mismo, de forma tal de asegurar que la misma fuera votada por todos los sectores políticos, como efectivamente sucedió.
- 1.27 Adicionalmente, se pensó que dada la crisis económica y financiera y la fuerte reducción que experimentó el negocio bancario luego de la crisis de 2002, las posibilidades de una venta del banco en condiciones razonables serían, en el corto plazo, muy reducidas. En consecuencia se decidió esperar a que se concretara la recuperación de la economía y de la confianza en el sistema bancario, para proceder a la venta del NBC. De esta forma se espera recuperar eventualmente una mayor cantidad de recursos utilizados para asistir a los bancos intervenidos durante la crisis de 2002.
- 1.28 De todas maneras, vale la pena destacar que la gestión del NBC es llevada a cabo mediante contratos de administración con banqueros privados, y que el NBC debe

cumplir con exactamente las mismas normas que el resto de los bancos comerciales privados que operan en la plaza. La única diferencia es que –transitoriamente- sus acciones están en manos del Estado, a la espera de que se den mejores condiciones para su posterior venta a algún banco internacional de primera línea.

4. Situación del sistema bancario

- 1.29 El Cuadro 1.3 muestra el total de depósitos en moneda nacional y extranjera en el sistema bancario uruguayo al 30 de junio de 2003.

Cuadro 1.3							
Evolución de los Depósitos Totales (en millones de US\$)							
	Dic-99	Dic-00	Dic-01	Mar-02	Jul-02	Dic-02	Jun-03
Total Depósitos	14.798	14.536	17.077	14.983	10.652	9.612	9.021
Total Bancos Oficiales	5.298	5.411	5.606	5.509	3.911	3.915	4.154
-BROU	3.893	3.851	3.954	3.921	2.717	3.618	3.802
-BHU	1.404	1.560	1.653	1.587	1.194	297	352
Total Bancos Gestionados	3.857	3.211	4.695	3.746	3.270	2.795	954
- Caja Obrera	370	379	384	335	211	156	(1)
- Banco Comercial	1.186	1.466	1.640	1.122	1.014	851	(1)
- Banco de Crédito	703	822	756	646	473	380	(1)
- Banco Montevideo	526	544	589	545	512	442	(1)
- Banco Galicia	1.072	1.272	1.326	1.099	1.061	966	954
Nuevo Banco Comercial							801
Resto de Bancos Privados	4.393	4.603	5.619	4.504	2.308	2.538	2.750
Cooperativas	322	347	394	357	260	262	285
Otras Inst. Financieras	928	964	763	867	902	101	77

Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU) (1) Estos bancos fueron liquidados con anterioridad a junio 2003 ND: No Disponible

- 1.30 El fuerte retiro de depósitos que se dio a nivel del sistema bancario entre julio de 2002 y marzo de 2003 tuvo impacto negativo sobre el comportamiento del crédito al sector no financiero. En el Cuadro 1.4 se presenta la evolución del crédito al sector no financiero total.

Cuadro 1.4							
Crédito Total al Sector no Financiero (en millones de US\$)							
	Dic-99	Dic-00	Dic-01	Mar-02	Jul-02	Dic-02	Jun-03
Total Créditos	10.568	9.514	9.595	8.499	6.230	4.041	2.906
Total Bancos Oficiales	4.736	3.521	2.795	2.659	2.039	1.654	1.248
-BROU	2.630	2.155	1.865	1.796	1.538	1.292	912
-BHU	2.106	1.366	930	863	501	362	336
Total Bancos Gestionados	2.427	2.542	3.313	2.641	1.941	817	191
- Caja Obrera	224	231	183	176	148	46	(1)
- Banco Comercial	880	967	1.295	1.137	859	229	(1)
- Banco de Crédito	503	478	441	441	384	211	(1)
- Banco Montevideo	338	368	394	368	359	165	(1)
- Banco Galicia	483	507	999	520	192	166	191
Nuevo Banco Comercial							92
Resto de Bancos Privados	2.873	2.879	2.688	2.469	1.879	1.288	1.140
Cooperativas	279	315	321	295	229	200	170
Otras Inst. Financieras	252	258	478	434	141	82	65

Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU) (1) Estos bancos fueron liquidados con anterioridad a junio 2003 ND: No Disponible

Liquidez

- 1.31 Los recursos del FESB fueron suficientes para solucionar los problemas de liquidez de los bancos oficiales y de los bancos intervenidos, ya que cubrieron la totalidad de los retiros de sus depósitos a la vista y cajas de ahorro. De hecho, se utilizaron aproximadamente US\$986 millones del FESB, de los cuales US\$640 millones fueron para cubrir los depósitos a la vista y en caja de ahorro del BROU y BHU y US\$346 millones para asistir la devolución de los mismos depósitos a nivel del Banco Comercial y del Banco de Montevideo/Caja Obrera.
- 1.32 El resto de los bancos extranjeros usó recursos propios para hacer frente a los retiros de depósitos, sea recortando las colocaciones o accediendo a líneas de crédito o capitalizaciones de sus casas matrices. Sólo en concepto de capitalización, las subsidiarias locales de bancos internacionales recibieron recursos por el equivalente a US\$68 millones en 2002, lo cual además de proveerlos de liquidez fortaleció la situación patrimonial de dicho grupo de bancos.
- 1.33 La situación de relativa falta de confianza de los depositantes llevó a la mayoría de las instituciones a tener que mantener niveles elevados de liquidez a los efectos de poder hacer frente a posibles nuevas corridas de depósitos. Esta necesidad de los bancos de mantener altos niveles de liquidez tuvo como efecto su pérdida de rentabilidad. En el Cuadro 1.5 se presenta la evolución de la situación de liquidez del sistema bancario. Se construyó un indicador que mide la relación entre las disponibilidades de los bancos y los depósitos a menos de 30 días.

Cuadro 1.5												
Liquidez del Sistema Financiero												
Período	BRO U	BHU	Bancos Ofic.	Caja Obrera	Comerc.	Crédito	Mdeo	Galicia	Bancos Susp.	Bancos Priv.	IFs	Coop.
Dic-00	0,28	0,16	0,26	0,22	0,22	0,2	0,33	0,06	0,22	0,21	0,44	0,21
Dic-01	0,49	0,22	0,44	0,19	0,27	0,29	0,31	0,19	0,26	0,22	0,38	0,3
Mar-02	0,28	0,11	0,25	0,2	0,18	0,26	0,23	0,57	0,26	0,19	0,44	0,28
Jul-02	0,22	0,09	0,2	0,15	0,13	0,13	0,06	0,49	0,18	0,27	1,08	0,28
Dic-02	0,24	0,08	0,23	1,82	0,33	0,29	1,18	0,57	0,55	0,31	0,65	0,28
Mar-03	0,49	0,08	0,46					1,11		0,33	0,79	0,33
Jun-03	ND	0,08						1,14		0,38	1,15	0,29

Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU)

ND: No Disponible

- 1.34 A nivel de los bancos oficiales, el indicador de liquidez se redujo a la mitad en el caso del BROU y a casi la tercera parte a nivel del BHU entre diciembre de 2001 y de 2002, debido a que la caída en el nivel de disponibilidades de ambas instituciones resultó mucho mayor a la caída de los depósitos a corto plazo (menos de 30 días). En el caso de los bancos gestionados, el indicador de liquidez mostró una mejora a lo largo de 2002, pasando de 0,26% a fines de 2001 a 0,55% al final de 2002. Esta mejora se dio, sin embargo, por una muy fuerte caída de los depósitos a corto plazo en estas instituciones que alcanzó al 76%, mientras que las disponibilidades de estas instituciones disminuyeron 49,5% entre diciembre de 2001 y 2002.
- 1.35 El resto de los bancos privados mejoraron su indicador de liquidez de 0,19% de cobertura a marzo de 2002 hasta el 0,38% a junio de 2003. Esta mejora se dio por el hecho de que las disponibilidades del resto de los bancos privados aumentaron en dicho período, mientras que los depósitos se contrajeron. Evidentemente, el

resto de las instituciones privadas ha logrado realizar un manejo muy estricto de su liquidez, más allá del respaldo que las diferentes instituciones que operan en esta categoría reciben de sus casas matrices. Obviamente, un costo de tener que mantener estos elevados niveles de liquidez se refleja en la disminución de la rentabilidad del conjunto del sistema.

- 1.36 La situación de liquidez del sistema en su conjunto ha mejorado en lo que va de 2003, fundamentalmente debido al aumento de depósitos que se dio en el sistema. Así, en los bancos públicos los depósitos en moneda extranjera aumentaron en US\$54 millones en el período enero-mayo, mientras que en los bancos privados el incremento de depósitos fue de unos US\$250 millones en el período. La mayor parte de dicho incremento se dio en el mes de mayo, en el cual hubo un crecimiento de depósitos de US\$220 millones (US\$61 millones en los bancos públicos y US\$159 millones en los bancos privados).
- 1.37 Aproximadamente el 60% de los depósitos totales del sistema privado a mayo de 2003 (excluyendo al NBC) es a la vista, lo que genera serias restricciones para que los bancos puedan aumentar el crédito. De hecho, el conjunto de bancos privados que siguen operando normalmente en la plaza disminuyó su stock de crédito en el equivalente a US\$164 millones en los primeros 4 meses de este año, algo más de un 9% respecto a los niveles de fines de 2002.
- 1.38 Aunque todavía no hay información oficial sobre el NBC, las nuevas autoridades del banco han señalado que se han captado más de US\$70 millones en nuevos depósitos, al tiempo de que el banco ha comenzado una campaña en la prensa ofreciendo distintos tipos de líneas de crédito, tanto personales como a empresas.

Solvencia

- 1.39 La necesidad de obtener recursos para hacer frente a los retiros de depósitos (lo que por su mayor parte implicó recuperar y no renovar los créditos más líquidos y de mejor calidad), junto al deterioro de las condiciones económicas globales, hicieron que aumentara fuertemente la proporción de créditos vencidos (atrasos mayores a dos meses) en relación a los créditos vigentes, en particular a nivel de los bancos oficiales y gestionados. De hecho, como muestra el Cuadro 1.6, los porcentajes sobre cartera total de los créditos clasificados como categorías 4 y 5 (alto riesgo o irrecuperables)⁸ eran, a diciembre de 2002: BROU 59,6%, bancos gestionados 52,5%, resto de la banca privada 28,7%, y otras instituciones financieras 17,9%.

⁸ La SIIF califica a los créditos otorgados por las instituciones en 5 categorías: 1 (riesgo normal, 0,5% de provisiones), 2 (riesgo potencial, 5% de provisiones), 3 (riesgo real, 20% de provisiones), 4 (riesgo alto, 50% de provisiones) y 5 (irrecuperable, 100% de provisiones).

Cuadro 1.6															
Porcentaje del Crédito por Categoría															
Instituciones	2000					2001					2002				
Categoría	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
BROU	26,8	22,6	30	19,3	1,3	14,7	15,8	20,2	27,3	22	9,6	15,9	14,9	31,9	27,7
Total Bancos Gestionados	76,9	7,7	5,4	3,4	6,6	67,1	8,7	8,5	5,1	10,6	17,7	8,7	21,1	22,7	29,8
Caja Obrera	66,6	13,6	7,5	4,6	7,7	51,4	15	12,7	7,7	13,2	10,5	5,8	19,8	34,6	29,3
Comercial	73	11,7	5,2	4,3	5,8	68,5	9,5	7,6	5,2	9,2	21,2	10,5	25	19,9	23,4
Crédito	63,7	5,7	11,1	3,8	15,7	59,1	5,9	12	4,3	18,7	20,3	5,9	21,6	23,3	28,9
Montevideo	84,8	6	2,9	4,2	2,1	83	6,1	4	4,2	2,7	9,3	9,7	11,9	22,7	46,4
Galicia	99,8				0,2										
Resto Bancos Privados	76,9	6,2	5,3	5,6	5,9	71,2	9,2	6,1	6,3	7,2	48,7	12,2	10,3	11,3	17,4
Otras Instituciones Financieras	70,5	12,2	6,7	7,3	3,3	82,6	7,8	3	5	1,6	61,7	5	15,4	11,1	6,8
Cooperativas	72,4	8,5	5,7	4,3	9,1	69,3	10	6,5	4	10,2	48,7	17,4	8,8	8,3	16,8

FUENTE: Banco Central del Uruguay (BCU).

Información disponible sobre base anual solamente.

1.40 Durante el 2002, se dió un dramático deterioro de la calidad crediticia de las carteras de los bancos, en particular a nivel de los bancos oficiales y de los bancos gestionados. Ante esta situación, las autoridades de la SIIF tomaron medidas en el segundo semestre de 2002 a los efectos de fortalecer la solvencia del sistema bancario local. Entre estas medidas debe mencionarse: i) el aumento a partir del 31 de diciembre de 2002 de la Responsabilidad Patrimonial Mínima (RPM) exigible para poder operar como banco, casa financiera o cooperativa a UR\$190 millones (equivalente a unos US\$ 6,7 millones), así como el aumento a US\$4,5 millones (de US\$0,5 millones) del capital mínimo requerido para operar con no residentes. De manera igualmente importante, la SIIF instruyó a los bancos a que reevaluaran el valor de las garantías que tenían como respaldo de sus créditos a los efectos de tomar en cuenta el impacto de la devaluación del peso y la pérdida de valor de las mismas, y les indicó que debían constituir provisiones por las diferencias que se constataran en el valor de dichas garantías. Dichas provisiones fueron constituidas durante el último trimestre de 2002, y fueron uno de los factores que contribuyeron a las pérdidas que la mayoría de las instituciones registró en ese año.

1.41 Adicionalmente, el gobierno también ha adoptado medidas para facilitar y aliviar el cumplimiento de las obligaciones crediticias, convocando a la banca privada a suscribir un acuerdo que contempla la posibilidad de una refinanciación voluntaria de sus carteras con el sector privado. El acuerdo alcanza a los préstamos otorgados en moneda extranjera antes de junio de 2002, vigentes a esa fecha y actualmente registrados como créditos vencidos. El mismo abarca a los préstamos a las personas físicas, sean éstos personales, familiares o empresariales en el caso que se encuentran en la categoría de micro, pequeña o mediana empresa⁹. Dicho acuerdo contempla la posibilidad de rebaja por común acuerdo de partes de las tasas de interés, la extensión de plazos y la remisión de intereses moratorios por parte de las IFs. Además, se han dispuesto exoneraciones tributarias a favor del deudor por

⁹ Las empresas grandes no se encuentran explícitamente excluidas pero, de hecho al limitar la iniciativa a las personas físicas, se deja de lado a las grandes empresas que son, en todos los casos, personas jurídicas.

parte del Estado. En tal sentido, se promulgó la Ley No. 17.671 que exonera el IVA (tasa básica del 23%) sobre intereses aplicable a los créditos hipotecarios.

- 1.42 Al 31 de diciembre de 2002, todas las IFs privadas (con la excepción de los bancos intervenidos) tenían en promedio un ratio de capital/activos ajustados por riesgo de 20,5%, algo más del doble del 10% exigido por el BCU de acuerdo a los principios de Basilea. Todos los bancos privados y el BROU cumplían al 31 de diciembre de 2002 con los requerimientos de capital fijados por la SIIF, y sólo 3 instituciones del sistema (que representan menos del 4% de los activos totales) pidieron plazo hasta diciembre de 2003 a los efectos de completar su programa de capitalización.
- 1.43 A nivel del conjunto de bancos privados que sigue operando normalmente en plaza, el nivel de los créditos vigentes se mantuvo en el orden del 70% en los primeros 4 meses de este año (nivel similar al de fines de 2002), pero se observó un deterioro en los préstamos morosos (préstamos con más de 8 meses de atrasos y de deudores considerados insolventes) que pasaron del 12,7% de la cartera en diciembre de 2002 a 16,8% a fines del mes de abril. Esto se debe principalmente a las dificultades por las que sigue atravesando el sector real de la economía.

Rentabilidad

- 1.44 El complicado contexto macroeconómico global de 2002 y el consecuente deterioro de las carteras de créditos, la reducción del volumen global de intermediación financiera y la necesidad de mantener elevados niveles de liquidez para hacer frente a los retiros de depósitos, generaron durante el año pasado pérdidas significativas a nivel del sistema bancario, tal cual se observa en el Cuadro 1.7. También tuvieron impacto negativo sobre los resultados de la banca privada factores tales como las pérdidas por fraude a nivel de algunas de las instituciones intervenidas, excesiva exposición al mercado argentino, el impacto de la devaluación en aquellas instituciones con fuertes posiciones vendidas, y la revaluación técnica de activos y garantías requeridas por el BCU a fines de dicho año (ver párrafo 1.39).

Cuadro 1.7							
Rentabilidad del Sector Financiero (en millones de US\$)							
	Dic-96	Dic-97	Dic-98	Dic-99	Dic-00	Dic-01	Dic-02
<i>Rentabilidad Total</i>	132,3	52,2	65,1	195,6	(90,4)	(445,0)	(3.099,3)
Total Bancos Oficiales	67,8	(24,7)	87,0	56,8	(205,5)	(412,6)	(1.318,5)
- BROU	32,1	13,1	50,1	52,7	9,8	6,5	(240,5)
- BHU	35,7	(37,8)	36,9	4,1	(215,3)	(419,1)	(1.078,0)
Total Bancos Gestionados	22,5	31,4	(29,0)	65,5	67,7	(101,3)	(1,542,9)
- Caja Obrera	1,6	3,7	1,4	1,8	0,3	(16,2)	(47,0)
- Banco Comercial	17,0	21,0	20,3	25,7	21,3	(171,8)	(709,4)
- Banco de Crédito	0,3	0,5	(58,7)	(0,7)	(1,9)	1,2	(110,0)
- Banco Montevideo	3,5	6,2	8,0	10,3	9,3	11,8	(676,5)
- Banco Galicia				28,4	38,7	73,7	-
Resto Bancos Privados	21,8	28,5	(8,6)	53,5	35,5	59,3	(240,5)
Cooperativas	10,9	7,8	4,2	0,2	1,3	1,8	(35,9)
Otras Inst. Financieras	9,4	9,3	11,4	19,6	10,6	7,7	2,5

FUENTE: Banco Central del Uruguay (BCU)
Información disponible sobre base anual solamente.

- 1.45 Durante el 2002, las pérdidas acumuladas por el sistema bancario en su conjunto alcanzaron los US\$3.099,3 millones, destacándose los fuertes quebrantos a nivel de la banca oficial (US\$240,4 millones a nivel del BROU y US\$1.078 millones en el caso del BHU) y a nivel de los bancos posteriormente intervenidos (US\$709,4 millones en el caso del Banco Comercial, US\$676,5 millones en el Banco Montevideo, US\$110 millones en el Banco de Crédito y US\$47 millones en el caso del Banco Caja Obrera). Las fuertes pérdidas que durante 2002 experimentó el BHU se explican básicamente por el impacto de la devaluación de fines de junio, ya que el BHU tiene sus préstamos denominados en Unidades Reajustables (UR) (que evolucionan sobre la base del índice medio de salarios) y sus pasivos mayoritariamente eran en dólares. El resto de los bancos privados acumuló durante el año pasado pérdidas de US\$204,5 millones, que en su mayoría se generaron en el último trimestre del año por la necesidad de aumentar fuertemente las provisiones para cumplir con las nuevas exigencias impuestas por la SIIF.
- 1.46 La continuidad del entorno recesivo al menos en el primer semestre de 2003, y sobre todo la fuerte reducción del volumen global de negocios a nivel del sistema bancario, continuarán presionando la rentabilidad del sistema durante 2003, obligando a la mayoría de las instituciones a reestructuras más o menos profundas a los efectos de adecuar las estructuras de costos a las nuevas realidades de mercado previsibles para el corto y mediano plazo. Este hecho muy posiblemente lleve a que algunas de las instituciones más pequeñas decidan abandonar el mercado ante la escasa perspectiva de llegar al punto de equilibrio en un plazo razonable.
- 1.47 Entre enero y mayo del presente año, sólo 3 bancos obtuvieron ganancias: ABN-AMRO (US\$5,25 MM), Galicia (US\$47,8 MM), Creditanstalt (US\$1,6 MM) y Lloyds (quedó equilibrado). El resto de las instituciones presentaron pérdidas, lo que hizo que el conjunto de los bancos privados terminarán los primeros cinco meses del año en equilibrio en relación a los resultados. Sin embargo, debe señalarse que las ganancias del Banco Galicia (que continúa intervenido) fueron por revaluaciones contables (diferencias de cambio y ajustes por inflación). Dado el contexto macroeconómico global, lo lógico es pensar que la situación normal es la que mostraron los bancos que han continuado operando normalmente y siguen en proceso de reestructura (por ejemplo los bancos Asociación de Cooperativas de Ahorro y Créditos (ACAC), Citibank, Banco Bilbao Vizcaya Argentina (BBVA), Santander y Boston), los cuales mostraron pérdidas de mayor o menor magnitud. También es lógico pensar que el ritmo de dichas pérdidas se desacelere hacia fines del este año, cuando las instituciones hayan completado sus procesos de reestructura.
- 1.48 En la banca pública, tanto el BROU como el BHU continuaron registrando pérdidas en los primeros meses de este año. El BHU perdió US\$123 millones durante el primer trimestre de 2003, con lo que su patrimonio a fines de marzo era negativo en US\$36 millones, al tiempo de que el BROU perdió US\$2 millones durante enero 2003 (última información disponible). Debido a estas pérdidas, el gobierno está considerando la capitalización del BHU por unos US\$250 millones (en gran medida con recursos provenientes del préstamo del BM), y del BROU (en

el contexto de los acuerdos con el FMI) con los recursos remanentes del FESB (ver ¶1.22).

- 1.49 Un aspecto positivo, dentro del débil panorama que en materia de rentabilidad presenta el sistema bancario, es el hecho de que la devaluación ocurrida desde mediados de 2002 ha contribuido a licuar de fuertemente los costos del sector en dólares (fundamentalmente salarios), lo que contribuirá, sin duda, a mejorar la rentabilidad del sistema.

5. Principales problemas regulatorios del sistema bancario

- 1.50 Los acontecimientos anteriormente mencionados, acaecidos durante 2002, no solo pusieron en evidencia deficiencias en el marco jurídico en que operaba el sistema bancario, en lo relacionado con mecanismos de resolución de entidades con problemas, sino que también en cuanto a la normativa prudencial del mismo en temas tales como los tipos de riesgos considerados, su concentración y clasificación y la insuficiencia de resguardos adecuados y oportunos para la atención de la situación de entidades con problemas. Por ejemplo, la normativa existente no consideraba riesgosas las colocaciones entre intermediarios financieros, ni aquéllas que estuvieran a cargo del Estado. No había, por tanto, límites para unas u otras. Las garantías tenían fuerte peso en la evaluación de las colocaciones pero sólo se consideraba el riesgo de crédito, dejando de lado otros, tales como el riesgo país y el riesgo de precio o el riesgo de cambio a nivel de la empresa tomadora. También se evidenciaron debilidades en materia de normativa prudencial, relacionadas con los límites a la concentración, depósitos de no residentes y colocaciones entre vinculados. Al desatarse la crisis todo ello contribuyó, en buena medida, a una rápida agudización de los problemas de liquidez y solvencia de las IFs.
- 1.51 Por otra parte, el aumento de las instituciones con problemas resultante de la crisis puso de manifiesto deficiencias en la estructura organizativa y en la capacidad operativa de la SIIF que no le permitieron cumplir a cabalidad con sus funciones de supervisión del sistema. Entre ellas, resultaban significativas las vinculadas a la desactualización en la estructura funcional que impidieron hacer frente a la dinámica que requiere la continua y rápida evolución que han estado experimentando las prácticas internacionales en la materia. El análisis efectuado por el Banco permitió detectar, por ejemplo, que no se encontraban segregadas ciertas tareas de supervisión que, dada su volumen y especificidad, requieren la afectación exclusiva de una dotación calificada (análisis de riesgos, supervisión de entidades no bancarias, etc.). Por otro lado, la SIIF debido al fuerte aumento de la carga de trabajo no ha podido llevar a cabo con el ritmo y oportunidad adecuada las inspecciones integrales periódicas preventivas debiendo limitarse, casi exclusivamente, a inspecciones cautelares ante incumplimiento de normas por parte de las entidades. Asimismo, el volumen, complejidad y dinamismo de la operatoria bancaria han tornado indispensable acentuar el apoyo informático a las tareas de supervisión, incorporando herramientas que permitían optimizar las tareas de monitoreo “*off-site*”, como así también, evaluar con mayor énfasis el funcionamiento de la tecnología informática en las instituciones.

C. Estrategia y participación del Banco

1. Estrategia de país y del Banco

- 1.52 La estrategia del Banco en Uruguay (Documento de País No. GN/2119/1 del 27/09/00) tiene como objetivo central apoyar los programas de desarrollo y las políticas del gobierno orientadas a lograr, dentro de un marco de estabilidad macroeconómica, un crecimiento sostenido del PIB y una mayor equidad social. En términos operativos, se centra en apoyar: i) iniciativas que aumenten la competitividad de la producción nacional en el ámbito regional e internacional y promuevan la inversión privada sobre la base de una producción sustentada en sus ventajas comparativas y en la incorporación de tecnología moderna, con vistas a lograr una mayor inserción en los mercados regionales e internacionales; ii) la transformación y modernización del Estado para reducir su peso en la economía, aumentar su eficiencia, racionalizar y focalizar su intervención, y disminuir su incidencia en los costos de la producción nacional de bienes y servicios; y iii) los esfuerzos para mejorar el bienestar social y aumentar la equidad, incorporando a los grupos más vulnerables al proceso de desarrollo y a una mejor calidad de vida.
- 1.53 Se considera que el Programa propuesto es consistente con dicha estrategia en la medida que contribuye al logro del primero de dichos objetivos al estar orientado a consolidar la estabilidad del sistema financiero posibilitando la recuperación de su accionar como principal vehículo de movilización del ahorro interno, facilitando de esta forma la inversión privada, y la reactivación de la actividad económica.

2. Participación del Banco en el sector financiero y lecciones aprendidas

- 1.54 El Banco ha efectuado diversas operaciones de significativa importancia en el sector financiero uruguayo desde principios de la década de los noventa. En términos generales su propósito ha sido contribuir a la estabilidad del sistema financiero y en particular a la profundización de sus mercados. En 1991, el Banco aprobó el Programa Sectorial Financiero, a través de los préstamos 626/OC-UR y 664/OC-UR. Sus objetivos fueron: i) coadyuvar al mantenimiento de un marco macroeconómico de crecimiento con estabilidad de precios; ii) contribuir a la reducción y reestructuración de la deuda externa; iii) mejorar la eficiencia y competitividad de las IFs; y iv) crear el marco normativo que permitiera preservar niveles adecuados de solvencia y liquidez de los intermediarios financieros. Como resultado del Programa se introdujeron modificaciones de importancia en la Carta Orgánica del BCU, que le confirieron mayor independencia de gestión y permitieron la jerarquización de la función de supervisión bancaria mediante la creación de una SIIF autónoma de la gerencia general del BCU. Por otra parte, se aprobó una nueva ley de intermediación financiera que amplió el ámbito de actividades de los bancos comerciales y se introdujo el concepto de supervisión consolidada y centralizada de los distintos mercados del sistema financieros, mediante la atribución al BCU de competencia regulatoria exclusiva en todos ellos. Asimismo, se introdujeron importantes reformas en la normativa bancocentralista tendientes a preservar la solvencia de los intermediarios financieros; se introdujo un plan de cuentas único para los bancos y se avanzó en la adecuación de los bancos públicos a la normativa bancaria general, a la vez que se procuró su

reorganización funcional y de procedimientos para hacerlos más eficientes y competitivos.

- 1.55 También en 1991, se aprobó el Programa Global de Crédito a las Micro y Pequeñas Empresas (MyPES) (614/OC-UR), con el objetivo de facilitar el acceso al crédito de las mismas, acompañado de una cooperación técnica (ATN/SF-3601-UR) para que el organismo ejecutor de la misma, la Corporación Nacional de Desarrollo (CND) pudiera dar asistencia técnica y capacitación a las MyPES, a la vez que efectuar la promoción y coordinación del Programa de crédito con los intermediarios y el BCU, que era el agente financiero del mismo. El programa se ejecutó exitosamente y las recuperaciones del préstamo original (US\$7 millones) han sido recolocadas a las MyPES hasta fines de 2002 por un total de US\$35,4 millones, con créditos promedio de US\$10.219.
- 1.56 En 1992, se aprobó el primer Programa Global de Crédito Multisectorial (705/OC-UR), por US\$90 millones, que se terminó de desembolsar en 1998 y a fines de este año se aprobó el Multisectorial II (1155/OC-UR), por US\$155 millones, cuyo desembolso se completó en 2003. A su vez, en 2002 se aprobó el Multisectorial III (1407/OC-UR), por US\$180 millones, del cual ya se han desembolsado más de un 50% de los recursos. El objetivo de estos programas es apoyar las necesidades de financiamiento de mediano y largo plazo de las empresas privadas, coadyuvando a compensar las insuficiencias del mercado financiero doméstico en cuanto a la movilización de ahorros de mediano y largo plazo. Para ello, a través de los mismos, se promueve la profundización de los mercados financieros a través de la incorporación de intermediarios financieros al negocio del financiamiento a mediano y largo plazo de la inversión productiva privada, así como la introducción de nuevos productos financieros adecuados a tales fines institucionalmente. Para posibilitar la ejecución de estas operaciones se ha creado en el BCU una facilidad de financiamiento para empresas privadas que ha ido incorporando productos adicionales con cada nueva operación. Así, además del financiamiento de créditos de inversión y para vivienda que existió en el Multisectorial I, en el Multisectorial II se añadió el *leasing* y la creación de una cobertura de riesgo de descalce de plazos en los intermediarios. En el Multisectorial III, además de los productos anteriores, se añadió el financiamiento de exportaciones a más de un año de plazo en 2002 y, recientemente, el financiamiento de exportaciones de corto plazo, en el marco de la Facilidad para el Comercio Exterior, aprobada por el Directorio del Banco en diciembre de 2002. Mediante estas operaciones, se ha logrado que el 40% de las IFs del sistema participen en la canalización de recursos de mediano y largo plazo para el financiamiento de inversiones de las empresas privadas, en tanto que a comienzos de los noventa el crédito de inversión estaba prácticamente monopolizado por el BROU.
- 1.57 En 1996, se aprobó el Programa Sectorial de Apoyo a la Reforma de la Seguridad Social (921/OC-UR), el cual incluyó un componente de asistencia técnica con el que se financió, entre otras cosas, la asistencia técnica para el montaje de la primera Administradora de Fondos de Ahorro Provisional (República AFAP), el área de Control de AFAPs del BCU y el diseño y montaje de la estructura de regulación y supervisión de AFAPs. Estas entidades (AFAPs) son, en la actualidad los mayores inversores institucionales en el mercado de capitales del Uruguay, con

la administración de un fondo de ahorros previsionales de los trabajadores equivalente al 10% del PIB.

- 1.58 Por otro lado, con recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) se han financiado varias otras operaciones. En 1998 se aprobó una cooperación técnica (ATN/MT-6098-UR) para apoyar las funciones de regulación y supervisión de la Superintendencia de Seguros y del Mercado de Valores, que funcionan dentro del BCU. Esta cooperación técnica ha sido de vital importancia para que estas áreas de contralor de agentes financieros no bancarios del sistema pudieran perfeccionar sus procedimientos, capacitar a su personal e introducir nuevos productos en su gestión. Además, mediante dicha operación el Banco apoyó el diseño de un modelo de análisis de “*stress*” financiero de bancos como herramienta de control preventivo de supervisión, que ya está siendo aplicado por la SIIF en sus procedimientos regulares de control “*off-site*”.
- 1.59 Asimismo, en 1998 se aprobó un préstamo subordinado a una cooperativa financiera Federación Uruguaya de Cooperativas Agrarias de Crédito (FUCAC) especializada en el crédito a las MyPES (10/MS-UR) para ampliar sus líneas crediticias a éstas y una cooperación técnica (ATN/ME-6243-UR) a la misma para perfeccionar sus metodologías de crédito a las MyPES, así como mejorar su gestión global. Posteriormente, en el marco de la Línea de Actividad de apoyo a IFs de Microcrédito, se aprobó en 1999 una operación de fortalecimiento institucional de Fundación Uruguaya de Apoyo y Asistencia a la Mujer (FUAMM), una Organización No Gubernamental (ONG) no regulada (ATN/ME-6741-UR) y en 2000 otra para Cooperativas Financieras de Ahorro y Crédito (COFAC) la mayor cooperativa financiera del país (ATN/ME-7312-UR). Ambas operaciones se hallan actualmente siendo ejecutadas en forma satisfactoria.
- 1.60 En 2002, se aprobó la participación de FOMIN en la creación del primer Fondo de Capital de Riesgo para PyMES de Uruguay, a ser creado conjuntamente con la CND y *Pegasus Venture Capital*. Dicho Fondo aún no ha sido concretado, pero se estima que lo harán próximamente. También en 2002, mediante 2 cooperaciones técnicas regionales en las cuales Uruguay participó activamente, se dió apoyo a la creación y desarrollo de una unidad de investigación financiera dentro del BCU, así como en capacitación para el ejercicio de evaluaciones mutuas del GAFISUD (ver ¶1.13), a los efectos de crear los mecanismos institucionales que permitan minimizar las prácticas de lavado de dinero y otros ilícitos financieros.
- 1.61 Las medidas adoptadas con el apoyo de las operaciones descritas tuvieron un significativo impacto positivo en el fortalecimiento institucional y en la profundización del sistema financiero uruguayo. Sin embargo las debilidades evidenciadas durante la crisis y los nuevos problemas resultantes de la misma hacen que el gobierno y el Banco consideren que aún queda camino por recorrer, ya que los acontecimientos ocurridos en 2002, además de tener un alto costo fiscal, fueron lo suficientemente serios como poner en riesgo la estabilidad y confianza en el sistema financiero del país en su conjunto.
- 1.62 Por lo demás, y en lo que concierne a la experiencia del Banco con los sectoriales financieros, las principales lecciones aprendidas son que los programas de reformas son procesos complejos que llevan tiempo en concretarse, por lo cual es preferible

acompañarlos con varias operaciones sucesivas, con objetivos acotados y concretos y condicionalidad reducida en número pero significativa en impacto y contenido. La presente operación incorpora estas lecciones al enfocarse en un número reducido de intervenciones que buscan profundizar y consolidar las reformas regulatorias al sistema bancario necesarias para la mejor prevención y resolución de crisis.

D. Participación del FMI y del BM en el sector

- 1.63 La presente operación forma parte de un paquete de operaciones de apoyo comprometido por los organismos multilaterales a Uruguay, luego de que a comienzos del segundo semestre de 2002 la magnitud de la crisis del sistema financiero se hiciera evidente. Dado que la liquidez del sistema constituyó el meollo del problema, el FMI tomó el liderazgo en términos del apoyo de las entidades financieras multilaterales para el país y el BM y el Banco aumentaron sus programas con nuevos préstamos para proveer financiamiento adicional y avanzar en reformas estructurales en el sector financiero.
- 1.64 En el contexto citado, el FMI aprobó en junio de 2002 y mantiene actualmente vigente, un suplemento de US\$1,5 mil millones adicionales a la operación *stand-by* (Acuerdo de Contingencia) por US\$745 millones aprobados en marzo de ese mismo año para apoyar la recuperación de los equilibrios macroeconómicos básicos. La operación del Banco que nos ocupa se inserta en el contexto de dicho Acuerdo.
- 1.65 El Acuerdo con el FMI contempla también un programa de reformas estructurales que, en el ámbito del sector financiero, se centra en la reestructura del BROU. En este sentido, las autoridades se han comprometido a preparar un plan de reestructuración para el BROU para recomponer su situación financiera, el cual se espera esté listo a fines del presente año (condicionalidad de carácter estructural dentro del acuerdo). El mismo debe incluir un plan de negocios que especifique las medidas a ser tomadas con el fin de sanear los balances, enfrentar el problema de los préstamos vencidos (alrededor de 60%), y disminuir sus costos operativos, incluyendo la revisión de los temas relacionados con las tasa de interés pagadas sobre los depósitos reprogramados, de manera de alinearlas con las menores tasas pagadas por el resto del sistema bancario, y aspectos relacionados con la disminución de salarios y remuneraciones de funcionarios, como por ejemplo la jubilación anticipada de personal. Finalmente, este plan de reestructuración deberá detallar como se mejorarán aspectos claves de gobernabilidad de la institución.
- 1.66 El BM, por su parte, aprobó dos operaciones: Préstamo Especial de Ajuste Estructural (*Special Structural Adjustment Loan* (SSAL) por US\$101,2 millones y un Préstamo de Ajuste Estructural (*Structural Adjustment Loan* (SAL)) por US\$151,5 millones. Los desembolsos de ambas operaciones se hallaban sujetos al cumplimiento de condicionalidades de política y reformas. El primero de ellos focaliza su condicionalidad en temas fiscales y de sostenibilidad de la deuda, incluyendo: i) reducciones en gasto público (particularmente costo de nómina); ii) incrementos de impuestos sobre salarios y pensiones; y iii) corte de beneficios salariales de las empresas públicas.

- 1.67 La segunda operación tuvo como objetivo apoyar la reestructura del BHU. La misma contempla dos tramos (US\$100 y US\$51,2 millones respectivamente), el primero de los cuales ya ha sido desembolsado. El desembolso de los recursos del segundo tramo se halla sujeto al cumplimiento de las siguientes condiciones: i) aprobación de una nueva carta orgánica para el BHU; ii) evaluación de los portafolios de créditos e inversiones; iii) aprobación por parte del Directorio del BHU de un plan de desinversión bianual; iv) aprobación de un nuevo manual de créditos; v) implantación de un nuevo sistema de información integrada; vi) Resolución del BHU que contemple la eliminación progresiva de depósitos; y vii) mecanismo que permita al BCU supervisar y sancionar a la banca pública.
- 1.68 La condicionalidad del BM es, según puede apreciarse amplia y de profundo alcance. Los avances en la misma fueron importantes, más allá que, en algunos casos se hallan manifestado algunos retrasos. La matriz preveía la aprobación de una ley que cambiara la carta orgánica del BHU, la cual fue cumplida, mediante la Ley No. 17.596 de 13 de diciembre de 2002. También establecía (condicionalidad común con el acuerdo con el FMI), que el BCU tuviera facultades sancionatorias sobre el resto de banca oficial. Esto también fue aprobado mediante Ley No. 17.613 del 27 de diciembre de 2002. Se estableció asimismo que los depósitos totales en el BHU excluidos los del sistema de ahorro previo, no podrían sobrepasar a la fecha del desembolsos los US\$750 millones. A fines de julio de 2003 el BHU, incluyendo los depósitos de ahorro previo, aproximadamente US\$45 millones, poseían depósitos totales por US\$141 millones. El plan de reestructura del BHU que era otro los requisitos de la matriz se encuentra aprobado y en curso de implantación, al igual que el plan estratégico. Se han cerrado sucursales en todo el país y ha comenzado la primera etapa del proceso de reducción de personal que involucra a 500 de los 1.350 funcionarios del BHU.
- 1.69 Las condiciones que a fines de agosto de 2003 aún se encontraban pendientes de cumplimiento son: i) la referida a un nuevo manual de crédito (Condición IV). El manual se preparó y aprobó, tal como estaba previsto, calificado como insuficiente por el BM por lo que se encuentra en curso una revisión del mismo; ii) el análisis sobre la valuación y estimación del valor del mercado de los activos (créditos e inversiones) del BHU (Condición II) se encuentra en curso; y iii) como consecuencia de lo anterior, el plan de realización de activos (Condición III) no ha sido aún implantado. En síntesis a fines de agosto de 2003, se hallaban aún pendientes de cumplimiento total o parcial de las condiciones (II); (III) y (IV). Sin embargo, el gobierno espera completar las mismas y obtener el desembolso del segundo tramo antes de fines de 2003.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivo del Programa

- 2.1 El objetivo del presente Programa es apoyar la implantación de las reformas que está llevando a cabo el gobierno con el objeto de estabilizar la liquidez y solvencia de la banca y restaurar la confianza de los depositantes en el sistema bancario del país. Mediante el Programa se apoyará: i) el mantenimiento de un entorno macroeconómico consistente con la obtención de los objetivos del Programa propuesto; ii) la estabilización de la situación financiera de las entidades bancarias; y iii) el fortalecimiento del marco regulatorio y de supervisión bancaria.

B. Areas de acción

- 2.2 El préstamo sectorial propuesto sería desembolsado por el Banco en un período no inferior a 18 meses a partir de la firma del contrato de préstamos. Dicho desembolso se realizaría en tres tramos, el primero de US\$80 millones y los dos subsiguientes de US\$60 millones cada uno, previa la verificación del cumplimiento de las condiciones correspondientes. El mayor monto relativo asignado al primer tramo de la operación (*“front loaded”*) se fundamenta en la importancia de las medidas ya adoptadas como parte del presente Programa (ver ¶1.21 al 1.28), como así también en que las condiciones de dicho tramo constituyen la masa crítica de la operación.
- 2.3 Las reformas propuestas implican cambios sustanciales en la operatoria del sistema y evidencian la importancia que el gobierno le otorga a su fortalecimiento, tal como se desprende de las importantes y costosas acciones y medidas tomadas a partir de agosto de 2002 en el marco del presente Programa como ser: i) la aprobación de la LFSB que posibilitó mantener, pese a la crisis, la libre disponibilidad de todos los depósitos a la vista y en cajas de ahorros; ii) la aprobación de la LRSF, que entre otras medidas introdujo modificaciones a los mecanismos de salida del sistema para permitir una más ágil y eficiente atención de los bancos con problemas;¹ iii) la liquidación de los bancos Comercial, Montevideo/Caja Obrera y de Crédito (ver ¶1.21 al 1.28); y iv) la decisión de auto limitar el acceso del sector público a la banca, estableciendo límites de exposición de las entidades financieras para con el mismo y permitiendo que se califiquen los activos financieros públicos en forma similar a los demás deudores. A continuación se describe la racionalidad y el alcance de las medidas a ser adoptadas en cada una de las áreas de acción. Como condición previa a la presentación de la operación para su aprobación por el Directorio del Banco, se requerirá la apertura de una cuenta especial para el manejo de los recursos de financiamiento del Programa y el cumplimiento de la totalidad de las condiciones correspondientes al primer tramo de la operación.

¹ Tanto la LFSB como la LRSF fueron revisadas oportunamente por el Equipo de Proyecto y encontradas satisfactorias.

1. Marco macroeconómico

- 2.4 El gobierno, ante la necesidad de estabilizar la economía e iniciar un proceso de reactivación, ha puesto en marcha un programa económico de ajustes y reformas macroeconómicas que cuenta con el apoyo del FMI y de los demás organismos multilaterales. Dicho programa está recogido en la Carta de Políticas donde el gobierno uruguayo manifiesta su compromiso al respecto. La presente operación sectorial financiera incluye las medidas consideradas cruciales para remediar la crisis por la que atravesó el sector financiero y eliminar las debilidades institucionales que se evidenciaron en la misma, de manera de minimizar el riesgo de su repetición futura.

2. Estabilidad y fortalecimiento del sector bancario

- 2.5 La crisis financiera acaecida en 2002 forzó la intervención del gobierno mediante una serie de acciones (ver ¶1.21 al 1.28), cuyo apoyo se plantea a través del Programa propuesto. La implantación oportuna y exhaustiva de estas acciones resulta un paso fundamental en la restauración de la estabilidad y confiabilidad del sistema bancario uruguayo, condición indispensable para la reactivación económica y el crecimiento estable de largo plazo del país. En este contexto, el cumplimiento de la reprogramación de depósitos por parte de la banca pública ha sido establecido como una de las condiciones del Programa.
- 2.6 La crisis también tuvo un efecto altamente debilitante en las IFs del sistema resultando en la suspensión y/o liquidación de varias de las IFs nacionales más importantes. La consolidación de la estabilidad post-crisis del sistema hace necesario el diseño e implantación de un estricto cronograma de adecuación de las IFs que queden incumpliendo la nueva estructura regulatoria diseñada para promover un sistema más resistente². El Programa propuesto contempla el monitoreo del puntual cumplimiento de dicho cronograma, tanto por la banca pública como por la privada.

3. Fortalecimiento del marco regulatorio y de supervisión bancaria

a) Marco legal

- 2.7 Con el fin de subsanar las deficiencias del marco jurídico del sistema (ver ¶1.50), el gobierno, como parte de su programa de reformas, introdujo modificaciones a las normas legales vigentes en materia bancaria (ver ¶1.21 y 1.28). Estas modificaciones al régimen legal bancario otorgaron al BCU atribuciones adicionales para ejercer su tarea de regulación prudencial del sistema financiero además de establecer procedimientos específicos para la resolución de la situación de entidades con problemas, incluidos los bancos suspendidos.

² Es importante señalar el notorio esfuerzo que requerirá la banca estatal (BROU y BHU) para su completo encuadramiento en el nuevo marco regulatorio a implantarse, para el conjunto del sistema, mediante el presente Programa. Dada su elevada participación en el mismo, dicho encuadramiento constituye un factor clave para alcanzar el objetivo de estabilización de la solvencia del sistema previsto en el Programa y asegurar condiciones equitativas de competencia en el mercado.

b) Normativa prudencial

2.8 Al igual que en el caso del marco legal, la crisis puso de manifiesto debilidades en la normativa prudencial del sector bancario (ver ¶1.50). Esas debilidades han sido percibidas como una fuente significativa de riesgo para los usuarios de la plaza financiera uruguaya. Como parte del programa de reformas sectoriales a ser apoyado por la presente operación, el gobierno y el BCU prevén introducir y aplicar un plan de adecuación de dicha normativa a las mejores prácticas y a los estándares internacionales en la materia. En particular, dicho plan incluirá los siguientes temas:

- a. concentración de riesgos: i) tope a la concentración por país, se busca limitar la exposición total que una IF pueda tener en cada país. Este tope incluye tanto las colocaciones como las inversiones en el país y será diferente según la categoría o grado de inversión que tenga el país; ii) disminución del tope vigente a la concentración por deudor del sector no financiero no público. Se busca en este caso disminuir los límites existentes y establecer la posibilidad de que puedan incrementarse para deudores que tengan buena calificación o den suficientes garantías; iii) tope a la concentración por deudor del sector financiero y del sector público nacional. Estos sectores no tenían límites, por lo cual este tope se considera un gran avance en la homogenización de tratamiento dado a los diversos deudores del sector financiero y, constituye por sí, un claro reconocimiento del gobierno a la necesidad de fortalecerlo y recuperar la confianza, tanto a nivel nacional como internacional, en las empresas de intermediación que lo integran; y iv) reducción de los topes de concentración para personas físicas o jurídicas vinculadas a la institución financiera, distinguiendo como en todos los casos, cuando se trate de deudores bien calificados o que ofrezcan garantías de primera línea;
- b. clasificación de riesgos y provisiones: i) cambio en la metodología de clasificación de deudores, con esto se pretende perfeccionar los criterios de calificación que permiten clasificar como mejores o peores riesgos a determinados deudores³; ii) modificación del peso de las garantías para efectos de provisiones, se busca que independientemente de cuales sean las garantías que amparen un crédito, la mora en su atención de lugar a una provisión; iii) creación de una norma de arrastre en la calificación de deudores, que permita homogenizar en el sistema el tratamiento de los deudores de alto riesgo, aún en el caso de que con algún intermediario pueda encontrarse al día en el cumplimiento de sus obligaciones; iv) establecimiento de criterios para evaluar y provisionar el riesgo de cambio implícito, este riesgo que es especialmente generalizado en la banca del país (dado su alto grado de dolarización) no se valora en la actualidad, no obstante que parte de los deudores no generan divisas con las cuales cancelar sus obligaciones pactadas en dólares de los EEUU; v) establecimiento de límites al riesgo país, para fijar topes de exposición en los diferentes países, según su calificación como antes se indicó; y vi) incremento en el nivel de provisiones por la disminución del valor

³ En esta dirección, mediante norma del pasado mes de diciembre, se empezó a calificar al sector público, que hasta entonces no se consideraba riesgoso.

computable de garantías. Este incremento es el obvio resultado de darle a las garantías menos peso y menos plazo para efectos de retrasar previsiones sobre los préstamos garantizados que presenten atrasos en su servicio;

- c. capitales mínimos: i) establecimiento de un cómputo del ajuste por inflación en el patrimonio (comparación anual entre el valor ajustado por inflación de los inmuebles y el valor de mercado) con el propósito de tener un patrimonio ajustado a los precios del mercado, que permita exigir capitalizaciones cuando la realidad de tales precios muestra diferencias sustantivas con los ajustes contables por inflación; ii) consideración del riesgo de precio, para verificar si el apalancamiento patrimonial se adecúa a las fluctuaciones del mercado, en lo relativo a inversiones en papeles que se coticen en las bolsas de valores; iii) consideración del riesgo de cambio; y iv) consideración del riesgo de tasa de interés, con el mismo propósito indicado para el punto ii);
 - d. requisitos de liquidez: i) requisitos superiores a los actuales para depósitos de no residentes dado que está probada su volatilidad; y ii) revisión de la norma de calce de operaciones activas y pasivas mayores a 3 años;
 - e. supervisión consolidada: i) exigencia de límites por concentración de riesgo crediticio en base consolidada; y ii) creación de una base de datos con información sobre empresas no bancarias relacionadas con la institución;
 - f. transparencia: i) publicación de información financiera (menor rezago en la información y más detalle); ii) publicación de indicadores de solvencia, rentabilidad, gestión, etc; y iii) publicación de los accionistas y del personal superior de las instituciones; y
 - g. gestión integral de riesgos: establecimiento de exigencias mínimas respecto al sistema de gestión integral de riesgos, sin que implique la adopción de Basilea II, con el fin de que el sector se prepare para un manejo integral de su negocio y la superintendencia establezca parámetros de gestión, una vez definidos los criterios y la metodología de medición de los mismos.
- 2.9 Como se señaló anteriormente, la mayor parte de las reformas propuestas pretenden adecuar la normativa prudencial a las mejores prácticas y estándares internacionales en la materia. Otra parte de ellas se diseñó para solucionar problemas particulares del sector financiero uruguayo que se evidenciaron, en mayor medida, a raíz de la crisis que sufriera en 2002, y que contribuyeron a su profundización. Así, por ejemplo, los depósitos de no residentes vinculados a la operativa “*off-shore*” se encontraban exonerados de encaje, lo que llevó en la práctica a que no existieran requisitos de liquidez sobre estos depósitos, a pesar, como ya se indicó, que mostraron ser muy volátiles, particularmente ante condiciones de mercado diversas. Dado que el país es un gran receptor de ahorro de no residentes, actividad que no se quiere desestimular incrementando sus costos de operación, se optó por el establecimiento de niveles mínimos de liquidez sobre la totalidad de depósitos de no residente; disponiendo que un 30% de los mismos deben permanecer invertidos en un menú de instrumentos rentables líquidos y seguros.
- 2.10 Por otro lado, la alta exposición al riesgo argentino en la composición de los activos de muchas instituciones financieras, ya fuese directamente o través del

grupo económico, fue otro de los elementos que actuó como causante y propagador de la crisis. Esto fue particularmente cierto en los casos de los bancos Galicia, Comercial y Montevideo/Caja Obrera. El Banco Galicia tenía la casi totalidad de sus activos en Argentina, el Banco Comercial tenía una alta exposición en valores públicos argentinos y el Banco Montevideo/Caja Obrera tenía una alta exposición al sector financiero no residente en las Islas Cayman, en un banco de su mismo grupo económico, desde donde triangulaban créditos a Argentina. Esta excesiva exposición al riesgo argentino fue facilitada por la ausencia de regulación, no sólo en lo relacionado al país de residencia del deudor, sino también en materia de topes a la concentración de riesgos, precisamente en valores públicos y crédito al sector financiero. Por tal motivo, como parte del presente Programa se propone establecer, entre otros, topes al riesgo país y a la concentración de riesgos en valores públicos y crédito al sector financiero.

- 2.11 Adicionalmente, de acuerdo a la regulación uruguaya, los bancos constituyen provisiones por incobrabilidad, sólo por aquella parte del crédito no cubierto por la garantía. La crisis dejó en evidencia no sólo las fuertes caídas en el valor en dólares de las garantías, en particular las inmobiliarias, sino también de las dificultades prácticas y políticas que encuentran los bancos para ejecutar las garantías en tiempos de crisis. En consecuencia, en el presente Programa se propone incrementar el nivel de provisiones mediante la introducción de una disminución del valor computable de las garantías admitidas.
- 2.12 Finalmente, dada la alta dolarización del sistema bancario uruguayo y los efectos y riesgos que esto tiene en el caso de los préstamos bancarios a los sectores no transables (con ingresos en pesos uruguayos). Se propone, como parte del Programa, establecer criterios que deberán observar las IFs para evaluar y provisionar el riesgo de cambio implícito en el caso de los créditos en moneda extranjera.

c) Supervisión del sistema

- 2.13 La efectiva y adecuada implantación de las medidas que están adoptándose para fortalecer la legislación y la normativa prudencial bancaria vigente en el país, hacen necesario el fortalecimiento de la SIIF particularmente en lo que hace a su estructura organizativa, procedimientos y capacidad operacional. El Programa propuesto contempla la ejecución de un plan de acción específico para la implantación por la SIIF de los cambios requeridos y para proveerla de los recursos técnicos y humanos necesarios para el adecuado ejercicio de las funciones y responsabilidades adicionales generadas a través de las reformas instituidas por el presente Programa, incluyendo el control de calidad técnica de las mismas. Las reformas referidas a funciones y procedimientos incluyen, entre otras medidas:
- a. creación de la Unidad de Riesgos de Mercado a efectos de definir los riesgos susceptibles de análisis en el proceso de supervisión contando con el diseño de los procedimientos necesarios para la evaluación de los mismos. Se trata de evaluar el impacto que los cambios en los precios relativos pueden tener sobre el valor económico del capital, activos, pasivos y resultados de una IF;

- b. creación de la Unidad de Métodos con el propósito de elaborar y sistematizar los procedimientos de supervisión adecuándolos a los estándares internacionales en vigencia;
 - c. creación de la Unidad de Entidades No Bancarias destinada a las tareas de supervisión sobre casas de cambio, empresas administradoras de crédito, empresas administradoras de grupos de ahorro previo y representaciones;
 - d. creación de la Unidad de Riesgo de Crédito con el objeto de realizar funciones de supervisión *off-site* y adicionalmente apoyar a los inspectores en las tareas *in-situ*;
 - e. creación de la Unidad de Riesgo Tecnológico de forma de profundizar la utilización de las normas *Control Objectives for Information and Related Technologies* (COBIT) en las evaluaciones sobre tecnología informática a realizar por la SIIF;
 - f. implantación de procedimientos para la utilización de herramientas informáticas de supervisión, mediante la capacitación de los supervisores en la utilización de la herramienta *Advanced Computational Languages* (ACL) en tareas de monitoreo y manejo de datos en las tareas de inspección; y
 - g. desarrollo de una base de datos sobre conglomerados financieros y coordinación operativa de supervisión con supervisores de seguros y valores: incluirá la información de empresas no bancarias vinculadas con las instituciones.
- 2.14 Adicionalmente, la SIIF incorporará a sus procedimientos de control interno un programa de control de calidad de las inspecciones periódicas que lleva a cabo en las IFs, las que deberán tener lugar, en cada una de ellas, por lo menos una vez cada 18 meses. Este control incluirá la verificación de la realización con alcance adecuado de todos los procedimientos e informes previstos en términos de referencia respectivos y la evaluación de la calidad técnica de los mismos. Estos controles se efectuarán sobre muestras amplias del total de inspecciones realizadas en el año inmediato precedente. Los resultados de dichas evaluaciones incluirán, de ser el caso, recomendaciones al Superintendente para la introducción de los remedios que se consideren necesarios. En el marco del presente Programa, todas las inspecciones sometidas al proceso de evaluación externa deberán ser encontradas satisfactorias por el Banco, solo se permitirá una excepción a esta regla, pero que no podrá corresponder a un banco público. De esta forma se procura también mitigar el conflicto de intereses inherente en el doble papel del Estado, como propietario de la banca pública y regulador de la misma a través de la SIIF, ya que la banca pública deberá ser sometida a un proceso de evaluación externa independiente de la calidad de las inspecciones realizadas a la misma.

C. Descripción de las condicionalidades

1. Medidas ya adoptadas en el marco del Programa

- 2.15 Estabilización financiera de las entidades bancarias: i) aprobación y puesta en vigencia de la Ley 17.523 (LFSB, ver ¶1.21); y ii) liquidación de los bancos de

Crédito, Comercial, y Montevideo/Caja Obrera y asunción de los activos y pasivos residuales de los 2 últimos por el NBC, que ha comenzado a operar en completo cumplimiento de la regulación prudencial vigente (ver ¶1.23 al 1.26).

- 2.16 Fortalecimiento del marco regulatorio y de supervisión bancaria: aprobación y puesta en vigencia de la Ley 17.613 (LRSF, ver ¶1.24) que actualizó el régimen legal bancario de acuerdo con las metas del Programa en esta área.

2. Condiciones para el primer tramo

- 2.17 Marco macroeconómico: evolución de la situación macroeconómica consistente con la obtención de los objetivos del Programa propuesto.

- 2.18 Estabilización financiera de las entidades bancarias: i) cumplimiento puntual del pago de intereses y de la liberación de los depósitos reprogramados de acuerdo con el cronograma previsto en la LFSB; y ii) informe del BCU sobre cuales IFs requieren un Programa de adecuación por quedar incumpliendo los nuevos requisitos introducidos respecto del régimen de regulación prudencial.

- 2.19 Fortalecimiento del marco regulatorio y de supervisión bancaria:

- a. Normativa prudencial: puesta en vigencia de las modificaciones acordadas con el Banco respecto del régimen de regulación prudencial de IFs en relación a: i) concentración de riesgos; ii) capitales mínimos; iii) requisitos de liquidez; iv) supervisión consolidada; v) central de riesgos; vi) áreas de informática; y vii) información financiera de los deudores; y
- b. Supervisión bancaria: i) aprobación y puesta en vigencia de un Plan de Trabajo acordado con el Banco para la adecuación organizacional de los procedimientos de inspección y control, y el fortalecimiento institucional de la SIIF; y ii) aprobación por el BCU y puesta en vigencia de un Plan de Control e Inspección de IFs que prevea la realización por la SIIF de inspecciones periódicas de todas las IFs y la realización de evaluaciones externas independientes de la calidad de dichas inspecciones (*"compliance audits"*) para una muestra significativa de las inspecciones realizadas.⁴

3. Condiciones para el segundo tramo

- 2.20 Marco macroeconómico: evolución de la situación macroeconómica consistente con la obtención de los objetivos del Programa propuesto.

- 2.21 Estabilización financiera de las entidades bancarias: i) cumplimiento puntual del pago de intereses y de la liberación de los depósitos reprogramados de acuerdo con el cronograma previsto en la LFSB; ii) presentación al Banco de los estados financieros auditados de los Fondos de Recuperación Patrimonial a diciembre de 2003; y iii) aprobación por el BCU de un programa de adecuación de las IFs que

⁴ Se considera muestra significativa a un número no inferior de 30% de las IFs que concentran no menos del 75% de los activos totales del sistema. Dicha muestra deberá incluir necesariamente al BROU y NBC.

quedaron incumpliendo los nuevos requisitos introducidos respecto del régimen de regulación prudencial, y su calendario de cumplimiento.

2.22 Fortalecimiento del marco regulatorio y de supervisión bancaria:

- a. Normativa prudencial: exigibilidad plena de las modificaciones puestas en vigencia en el primer tramo respecto del régimen de regulación prudencial de IFs y puesta en vigencia de las modificaciones referidas a: i) clasificación de riesgos y previsiones; ii) transparencia; y iii) criterios para gestión integral de riesgos; y
- b. Supervisión bancaria: i) cronograma del Plan de Trabajo de la SIIF cumplido y actualizaciones correspondientes en los manuales de control e inspecciones realizadas; y ii) inspecciones periódicas realizadas a instituciones equivalentes a un 75% de los activos del sistema. Las inspecciones realizadas al BROU, NBC y otras dos instituciones deberán haber sido sometidas al proceso de evaluación externa de calidad. Todas las inspecciones evaluadas menos una (que no sea ni la del BROU ni la del NBC) deberán ser satisfactorias para el Banco.

4. Condiciones para el tercer tramo

2.23 Marco macroeconómico: evolución de la situación macroeconómica consistente con la obtención de los objetivos del Programa propuesto.

2.24 Estabilización financiera de las entidades bancarias: i) cumplimiento puntual del pago de intereses y de la liberación de los depósitos reprogramados de acuerdo con el cronograma previsto en la LFSB; ii) presentación al Banco de los estados financieros auditados de los Fondos de Recuperación Patrimonial a diciembre de 2004; y iii) cumplimiento satisfactorio del Programa de adecuación de las IFs que quedaron incumpliendo los nuevos requisitos introducidos respecto del régimen de regulación prudencial y de su calendario de cumplimiento.

2.25 Fortalecimiento del marco regulatorio y de supervisión bancaria:

- a. Normativa prudencial: mantenimiento de la vigencia y exigibilidad de las modificaciones del primer y segundo tramo respecto del régimen de regulación prudencial de IFs; y
- b. Supervisión bancaria: i) cronograma de Plan de Trabajo cumplido y manuales pertinentes implantados; y ii) inspecciones periódicas realizadas a instituciones equivalentes a un 100% de los activos del sistema. Las inspecciones realizadas al BROU, NBC y otras tres instituciones, distintas de las consideradas en el tramo II, deberán haber sido sometidas al proceso de evaluación externa de calidad. Todas las inspecciones evaluadas, tanto para el segundo como para este tercer tramo, menos una (que no sea ni la del BROU ni la del NBC) deberán ser satisfactorias para el Banco.

D. Costo y financiamiento

- 2.26 El monto de financiamiento del Banco en el contexto del Programa propuesto sería de US\$200 millones, que se desembolsarían en tres tramos de US\$80, US\$60 y US\$60 millones respectivamente. Se estima que el primer desembolso sería alrededor de noviembre de 2003, el segundo aproximadamente en mayo de 2004 y el tercero se haría efectivo un año después pero no antes de 18 meses de la firma del contrato de Préstamo. Los desembolsos seguirán al cumplimiento por parte del Gobierno de las condiciones descritas en el presente documento, incluido sus anexos, y según se exprese en el correspondiente contrato de préstamo. El monto total del préstamo fue determinado consensuadamente por el Gobierno uruguayo y el Banco sobre la base de los requerimientos del país y la disponibilidad de recursos del Banco aplicables a *Policy-Based Loans* (PBL).
- 2.27 Corresponde hacer notar que el Banco apoyará la realización de las acciones previstas a llevar a cabo por el BCU en las áreas de regulación y supervisión con acciones de la cooperación técnica a ser financiada con recursos disponibles del Programa de Financiamiento Multisectorial que se financiará parcialmente con recursos del Banco. El monto que solicitó el BCU para dicha cooperación técnica asciende a, aproximadamente, US\$4 millones. A dichos efectos, Uruguay solicitó al Banco efectuar la modificación contractual pertinente y con la aprobación de la presente operación sectorial por el Directorio la Administración procederá a preparar el Contrato Modificatorio respectivo.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario, garante y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario y garante de la operación sería la República Oriental del Uruguay (ROU). El órgano ejecutor sería el MEF en coordinación con el BCU. El BCU, en cuyo ámbito deben adaptarse la mayoría de las medidas y reformas previstas en el Programa, esencialmente estaría a cargo de los aspectos técnicos del Programa mientras que el MEF sería responsable del Marco Macroeconómico y de los aspectos operativos de la operación.

B. Ejecución y administración del Programa

- 3.2 El Ministro del MEF, en su carácter de Ejecutor, será el responsable de: i) depositar los recursos del financiamiento del Programa en cuentas separadas y específicas, no pudiendo utilizarlos para la adquisición de artículos que figuren en la lista negativa que se incluirá en el Contrato de Préstamo o para adquisiciones de bienes de países que no sean miembros del Banco; ii) supervisar la implantación de las actividades previstas en el Programa; iii) preparar los Informes de Avance para presentación al Banco, iv) presentar las solicitudes de liberación de tramos y de desembolsos acompañadas, en cada caso y según corresponda, de la documentación requerida para verificar el cumplimiento de las condiciones para la liberación de los desembolsos correspondientes a cada uno de los tramos previstos en la operación; y v) generar y mantener en el ámbito de su jurisdicción los registros contables y operacionales del Programa. La aceptación formal de estas responsabilidades por parte del BCU se plasmará una carta convenio a ser suscrita por el BCU y el MEF a tales efectos.

C. Adquisición de bienes y servicios

- 3.3 Los recursos de rápido desembolso del préstamo sectorial financiero podrán ser utilizados para financiar el costo agregado, en divisas, de importaciones elegibles provenientes de países miembros del Banco. Se aplicará en este caso los procedimientos del Banco referentes a los préstamos sectoriales, los cuales no requieren de licitación pública internacional.

D. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.4 El período de desembolso del préstamo sectorial será de no menos de 18 meses, considerados desde la fecha de firma del contrato correspondiente, como lo requiere la Asamblea de Gobernadores para las operaciones de préstamo basadas en políticas (AG-1/02).

E. Seguimiento y evaluación

- 3.5 El seguimiento de la operación se realizará a través de Informes de Avance que el MEF presentará al Banco sobre las actividades que se están llevando a cabo para dar cumplimiento al Programa. Además, en ocasión de solicitar la liberación de

recursos correspondientes a cada tramo previsto deberá presentar al Banco un Informe Especial, acompañado de la documentación probatoria del cumplimiento de cada uno de las condiciones previas correspondientes oportunamente acordados con el Banco. El Equipo de Proyecto (EP) evaluará la información y los informes recibidos para determinar el cumplimiento de la condicionalidad y preparará los Informes de Liberación de Tramos para el Directorio Ejecutivo del Banco.

- 3.6 En adición a lo anterior, el EP considera conveniente la realización de una evaluación de impacto del Programa a los 6 años de su finalización efectiva. Dicha evaluación se centraría en el análisis de la estabilidad y evolución de las reformas incorporadas mediante el Programa, y la evolución de los indicadores de impacto definidos durante el diseño de la operación. Para su realización se utilizarían como fuentes de información y documentación las siguientes: i) Informes de Avance de la Operación; ii) Informes de Liberación de Tramos; iii) Informe de Terminación de la Operación; iv) información estadística sobre evolución del sistema producida por el BCU; y v) estudios *ad-hoc* sobre aspectos específicos que se determine necesario llevar a cabo durante la ejecución de la operación. Las autoridades uruguayas han manifestado su disposición a mantener los archivos técnicos necesarios y a colaborar técnicamente en la realización de la evaluación. Se recomienda que OVE incluya esta evaluación en su programa de trabajo, cuyo costo estimado sería de aproximadamente US\$250.000.

F. Inspección y supervisión

- 3.7 El Banco establecerá los procedimientos de inspección necesarios para garantizar la ejecución satisfactoria del Programa. El Banco se reserva el derecho de pedir informes financieros auditados de los registros contables de la operación, los que deberán ser realizados por el Tribunal de Cuentas de la ROU. El prestatario cooperará plenamente con los requisitos de inspección y brindará a los auditores la asistencia e información para posibilitar esta tarea.

G. Carta de Políticas

- 3.8 El Banco acordó con el Gobierno las políticas macroeconómicas y sectoriales contenidas en la Carta de Políticas (Anexo III) enviada por el gobierno al Banco, la cual describe los principales elementos de la estrategia y políticas del Gobierno que están siendo implantadas en el área bancaria, y el compromiso del Gobierno de abordar las reformas y acciones acordadas con el Banco.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad del Programa

- 4.1 El EP considera que existen condiciones económicas y financieras adecuadas para la oportuna ejecución de las acciones previstas en el Programa y que las instituciones responsables de su implantación cuentan con adecuada capacidad institucional financiera y técnica para llevarlas a cabo oportuna y adecuadamente.

B. Revisión ambiental y aspectos sociales

- 4.2 Esta operación no tiene impactos ambientales directos, puesto que todas las acciones previstas se limitan a reformas institucionales y legales relacionadas con el sector financiero, tampoco esta focalizada en la pobreza (PTI) ni califica como un proyecto que promueve la equidad social (SEQ). La presente operación fue tratada por el Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) en su reunión del 20 de junio último y el documento incorpora los comentarios y recomendaciones efectuadas por el mismo.

C. Beneficios y riesgos

- 4.3 Los principales beneficios que se espera con el logro de los objetivos planteados mediante las medidas y reformas impulsadas por el presente Programa serán su contribución a: i) consolidar la liquidez y solvencia de las instituciones del sistema bancario; y ii) fortalecer la regulación y supervisión del mismo a través de su ente rector, el BCU.
- 4.4 El principal riesgo de la operación está asociado a un eventual debilitamiento de la voluntad de las autoridades uruguayas para implantar y mantener, oportuna y adecuadamente, las reformas propuestas. Las medidas ya adoptadas hasta el presente y la firme actitud demostrada por las autoridades con la adopción de medidas sensibles y costosas como la liquidación de los bancos suspendidos hacen que el equipo de proyecto considere que dicho riesgo es bajo y aceptable.
- 4.5 Otro riesgo significativo lo constituye el hecho de que la banca pública no pueda cumplir oportuna y cabalmente con las relaciones técnicas emergentes de la normativa prudencial adicional que deberá introducirse en el marco del Programa y con el cronograma de liberación de los depósitos reprogramados previsto en la LFSB. Sin embargo, la evidencia demuestra que las autoridades están trabajando intensamente junto al FMI (ver ¶1.63) para mitigar este riesgo dada la conciencia existente de la gravedad de la situación que se generaría si esto ocurriese.

D. Clasificación de equidad social y pobreza

- 4.6 Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social (SER), como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704), tampoco califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI).

UR-0150
PROGRAMA SECTORIAL DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA BANCARIO
MATRIZ DE CONDICIONALIDADES

ÁREAS DE ACCIÓN	PROBLEMAS	METAS DE ACCIÓN DEL PROGRAMA	IMPACTO	MEDIDAS ADOPTADAS	TRAMOS		
					I	II	III
1. Marco macroeconómico	La recesión de los tres últimos años en la economía uruguaya, unido a los efectos de la crisis financiera sufrida en 2002, afectó los equilibrios macroeconómicos básicos del país.	Se mantiene la consistencia del entorno macroeconómico expresado en la Carta de Políticas.	Reestablecimiento del equilibrio macroeconómico.		1. Situación macroeconómica consistente con la obtención de los objetivos del Programa propuesto.	7. Situación macroeconómica consistente con la obtención de los objetivos del Programa propuesto.	13. Situación macroeconómica consistente con la obtención de los objetivos del Programa propuesto.
2. Estabilización financiera de las entidades bancarias	<p>La reciente crisis financiera provocó una fuerte contracción de la liquidez y el deterioro de la calidad de los activos del sistema bancario, afectando seriamente la confianza de los depositantes y el acceso a financiamiento del sector productivo.</p> <p>La presencia de bancos suspendidos podría presentar situaciones de <i>moral hazard</i> y fomentar la cultura de no repago.</p>	<p>Liberación puntual de los depósitos reprogramados.</p> <p>Resolución de la situación de los bancos suspendidos (Bancos Comercial, Montevideo/Caja Obrera, y de Crédito).</p>	Contribuir a la estabilización de la liquidez y solvencia de las entidades del sistema bancario.	<p>Aprobación y puesta en vigencia de la Ley 17.523 de Fortalecimiento del Sistema Financiero (LFSB).</p> <p>Liquidación de los Bancos de Crédito, Comercial, y Montevideo/Caja Obrera y asunción de los activos y pasivos residuales de los dos últimos por el Nuevo Banco Comercial (NBC), que ha comenzado a operar en completo cumplimiento de la regulación prudencial vigente.</p>	2. Cumplimiento puntual del pago de intereses y de la liberación de los depósitos reprogramados de acuerdo con el cronograma previsto en la LFSB.	8. Cumplimiento puntual del pago de intereses y de la liberación de los depósitos reprogramados de acuerdo con el cronograma previsto en la LFSB.	14. Cumplimiento puntual del pago de intereses y de la liberación de los depósitos reprogramados de acuerdo con el cronograma previsto en la LFSB.

ÁREAS DE ACCIÓN	PROBLEMAS	METAS DE ACCIÓN DEL PROGRAMA	IMPACTO	MEDIDAS ADOPTADAS	TRAMOS		
					I	II	III
2. Estabilización financiera de las entidades bancarias	Entidades que no cumplen con los requisitos de un régimen normativo estrictamente consistente con los estándares internacionales en la materia.	Adaptación de todas las entidades del sistema a un nuevo régimen normativo prudencial actualizado y consistente con los estándares internacionales en la materia.	Fortalecimiento progresivo de la liquidez y solvencia del sistema.		3. Informe del BCU sobre cuales IFs requieren un Programa de adecuación por quedar incumpliendo los nuevos requisitos introducidos respecto del régimen de regulación prudencial.	9. Aprobación por el BCU de un Programa de adecuación de las IFs que quedaron incumpliendo los nuevos requisitos introducidos respecto del régimen de regulación prudencial, y su calendario de cumplimiento.	15. Cumplimiento satisfactorio del Programa de adecuación de las IFs que quedaron incumpliendo los nuevos requisitos introducidos respecto del régimen de regulación prudencial y de su calendario de cumplimiento.
3. Fortalecimiento del marco regulatorio y de supervisión bancaria	<p>Las ineficiencias en el marco legal bancario resultaron en demoras significativas en la resolución de la situación de las IFs con problemas, con elevados costos para el fisco y los ahorristas y con el consecuente debilitamiento de la percepción de la seguridad jurídica del sistema.</p> <p>Normativa prudencial débil y parcialmente inconsistente respecto de los estándares internacionales.</p>	<p>Actualización del régimen legal que regula la salida del sistema para entidades financieras en general.</p> <p>Adecuación de la regulación prudencial a los estándares internacionales más avanzados en la materia.</p>	<p>Fortalecimiento de los mecanismos de resolución de entidades con problemas.</p> <p>Implantación de un marco normativo consistente con estándares internacionales (recomendaciones del Comité de Basilea).</p>	Aprobación y puesta en vigencia de la Ley 17.613 (LRSF) que actualizó el régimen legal bancario de acuerdo con las metas del Programa en esta área.	<p>4. Puesta en vigencia de las modificaciones acordadas con el Banco respecto del régimen de regulación prudencial de Instituciones Financieras (IFs). Ver párrafo 2.19</p>	10. Exigibilidad plena de las modificaciones puestas en vigencia en el Tramo I respecto del régimen de regulación prudencial de IFs y puesta en vigencia de las nuevas modificaciones. Ver párrafo 2.22	16. Mantenimiento de la vigencia y exigibilidad de las modificaciones de los Tramos I y II respecto del régimen de regulación prudencial de IFs.

ÁREAS DE ACCIÓN	PROBLEMAS	METAS DE ACCIÓN DEL PROGRAMA	IMPACTO	MEDIDAS ADOPTADAS	TRAMOS		
					I	II	III
3. Fortalecimiento del marco regulatorio y de supervisión bancaria	Insuficiencia de normas, procedimientos y capacidad operacional de supervisión adecuada de la Superintendencia de Instituciones Financieras (SIIF) respecto del nuevo marco regulatorio a implantarse a través de la presente operación.	Reorganización institucional y fortalecimiento de las normas y procedimientos de supervisión de la SIIF.	Adecuación de la capacidad operacional de la SIIF a los requerimientos planteados por el nuevo marco regulatorio.		5. Aprobación y puesta en vigencia de un Plan de Trabajo acordado con el Banco para la adecuación organizacional de los procedimientos de inspección y control y el fortalecimiento institucional de la SIIF.	11. Cronograma de Plan de Trabajo cumplido y actualizaciones correspondientes en los manuales de control e inspecciones realizadas.	17. Cronograma de Plan de Trabajo cumplido y manuales pertinentes implantados.
			Mejora de la calidad de la supervisión “on site” (inspecciones de entidades)		6. Aprobación por el BCU y puesta en vigencia de un Plan de Control e Inspección de IFs que prevea la realización de inspecciones periódicas (al menos cada 18 meses) de todas las IFs y la realización de evaluaciones externas independientes de la calidad de dichas inspecciones (<i>compliance audits</i>) para una muestra significativa de las inspecciones realizadas. ¹	12. Inspecciones periódicas realizadas a instituciones equivalentes a un 75% de los activos del sistema. Las inspecciones realizadas al BROU, NBC y otras dos instituciones deberán haber sido sometidas al proceso de evaluación externa de calidad. Todas las inspecciones evaluadas menos una (que no sea ni la del BROU ni la del NBC) deberán ser encontradas satisfactorias para el Banco.	18. Inspecciones periódicas realizadas a instituciones equivalentes a un 100% de los activos del sistema. Las inspecciones realizadas al BROU, NBC y otras tres instituciones, distintas de las consideradas en el tramo II, deberán haber sido sometidas al proceso de evaluación externa de calidad. Todas las inspecciones evaluadas, tanto para el segundo como para este tercer tramo, menos una (que no sea ni la del BROU ni la del NBC) deberán ser encontradas satisfactorias para el Banco.

¹ Se considera muestra significativa a un número no inferior de 30% de las IFs que concentran no menos del 75% de los activos totales del sistema. Dicha muestra deberá incluir necesariamente al BROU y NBC.

UR-0150

**PROGRAMA SECTORIAL DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA BANCARIO
MARCO DE INDICADORES**

ÁREAS DE ACTIVIDAD		MEDIDAS PROPUESTAS		INDICADORES DE IMPACTO	
PROBLEMAS	CAUSAS	OBJETIVO	MEDIDAS	INTERMEDIOS	FINALES
La reciente crisis financiera provocó una fuerte contracción de la liquidez y el deterioro de la calidad de los activos del sistema bancario, afectando seriamente la confianza de los depositantes y el acceso a financiamiento del sector productivo.	Crisis de confianza en la liquidez del sistema originada en: i) entorno financiero regional (crisis Argentina); y ii) suspensión de los 4 principales bancos privados nacionales por problemas de liquidez y solvencia.	Estabilizar la liquidez del sistema y restaurar la confianza de los ahorristas en las instituciones financieras (IFs).	Aprobación y puesta en vigencia de la Ley 17.523 de Fortalecimiento del Sistema Financiero (LFSF).	Incremento de, al menos, un 3% real anual acumulativo del M3, denotando así la recuperación de la confianza en el sistema.	M3 ha continuado expandiéndose, al menos, en línea con el crecimiento del PBI a precios corrientes.
La presencia de bancos suspendidos podría presentar situaciones de <i>moral hazard</i> y fomentar la cultura de no repago.	La tolerancia de violaciones a las normas de solvencia por parte de los bancos del sistema generó, por efecto asociativo, un deterioro agudo de las carteras de las entidades con problemas.	Resolver lo mas perentoriamente posible la situación de los bancos con problemas.	Liquidación de los Bancos de Crédito, Comercial y Montevideo/Caja Obrera y asunción de los activos y pasivos residuales de los dos últimos por el Nuevo Banco Comercial (NBC), temporalmente de propiedad pública pero con gerencia privada, que opere desde el inicio en total cumplimiento con la regulación prudencial vigente.	Fondo de Recuperación Patrimonial de los bancos liquidados resuelto en un 30%.	Fondo de Recuperación Patrimonial de los bancos liquidados resuelto en un 100%.
Entidades que no cumplen con los requisitos de un régimen normativo estrictamente consistente con los estándares internacionales en la materia.	La crisis sufrida por el sistema durante el año 2002 ha provocado un debilitamiento general de la posición financiera de las instituciones.	Adaptación progresiva de las IFs públicas y privadas del sistema a un régimen normativo estrictamente consistente con los estándares internacionales en la materia.	Cronograma de adecuación de la totalidad de las IFs del sistema (BROU, BHU, NBC y bancos privados) a los requisitos introducidos por las modificaciones acordadas con el Banco respecto del régimen de regulación prudencial.	El 100% de las instituciones (incluida la banca pública) se hallan en completo cumplimiento de la normativa prudencial vigente (la cual incluye la totalidad de las medidas introducidas a través de la presente operación).	Mejora significativa (3 a 7%) en los siguientes indicadores: <i>Solvencia</i> : Previsiones vencidos/ Cartera vencida (base 12/02: 43.4%); Cartera vencida (bruta y neta) / Cartera total (base 12/02: 28.2% y 18.4% respectivamente); y

ÁREAS DE ACTIVIDAD		MEDIDAS PROPUESTAS		INDICADORES DE IMPACTO	
PROBLEMAS	CAUSAS	OBJETIVO	MEDIDAS	INTERMEDIOS	FINALES
					Previsiones + Garantías computables / Total créditos (base 12/02: 39.1%). <i>Rentabilidad:</i> ROA (base 12/02: -13.4%) y ROE (base 12/02: -186.9%). <i>Eficiencia:</i> Gastos Operativos / Activos (base 12/02: 4.9%).
Las ineficiencias en el marco legal bancario resultaron en demoras significativas en la resolución de la situación de las IFs con problemas, con elevados costos para el fisco y los ahorristas y con el consecuente debilitamiento de la percepción de la seguridad jurídica del sistema.	Marco preexistente no definía claramente: i) los mecanismos de salida del sistema; ii) el alcance de la autoridad del BCU para llevar a cabo dicha tarea; y iii) la responsabilidad de los Directivos y funcionarios (de la banca pública y privada) en la conducción de los negocios de las IFs.	Resolver las debilidades detectadas en el marco legal del sistema a fin minimizar los costos sociales de resolución de la situación de las IFs con problemas, fortaleciendo así la percepción de la seguridad jurídica ofrecida por el sistema.	Aprobación y puesta en vigencia de la Ley 17.613 de Reestructura del Sistema Financiero (LRSF) que actualizó el régimen legal bancario de acuerdo con las metas del Programa en esta área. Dicha ley permite: i) definir la responsabilidad personal de los directivos y funcionarios de entidades en la conducción de los negocios de las IFs; ii) transparentar y expandir el alcance de la autoridad del ente regulador para la resolución de la situación de las IFs con problemas; y iii) explicitar y expandir los mecanismos a su disposición a tales efectos.	Aplicación consistente de los cambios introducidos a la situación de las entidades que evidenciaron problemas en 2002 (Bancos de Crédito, Comercial, Montevideo/Caja Obrera, Galicia y Bs.As, y Cooperativa Financiera Caycu).	El tiempo de resolución de la situación de entidades que evidencien problemas en su situación financiera o en cuanto al cumplimiento de las disposiciones regulatorias vigentes se reduce de 6 a 3 meses.

ÁREAS DE ACTIVIDAD		MEDIDAS PROPUESTAS		INDICADORES DE IMPACTO	
PROBLEMAS	CAUSAS	OBJETIVO	MEDIDAS	INTERMEDIOS	FINALES
Normativa prudencial débil y parcialmente inconsistente respecto de los estándares internacionales.	La débil normativa prudencial posibilitó un fuerte incremento de la vulnerabilidad financiera de las instituciones del sistema.	Fortalecimiento progresivo de la normativa prudencial para elevarla a niveles consistentes con los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia (recomendaciones del Comité de Basilea).	Modificaciones en la regulación prudencial en relación a: i) concentración de riesgos; ii) clasificación de riesgos y provisiones; iii) capitales mínimos; iv) requisitos de liquidez; v) supervisión consolidada; vi) transparencia; y vii) gestión integral de riesgos.	El 100% de las nuevas regulaciones se mantienen en vigencia.	La plena vigencia de un marco de regulación prudencial mas estricto resulta en mejoras significativas (de 3 a 7%) en los siguientes indicadores: <i>Liquidez:</i> Activos corrientes / Pasivos corrientes (base 12/02: 63.6%). <i>Solvencia:</i> Ratio de Adecuación de Capital (base 12/02: 14.42%).
Insuficiencia de normas, procedimientos y capacidad operacional de supervisión adecuada de la Superintendencia de Instituciones Financieras (SIIF) respecto del nuevo marco regulatorio a implantarse a través de la presente operación.	En los últimos años la SIIF no ha fortalecido su capacidad operativa a un ritmo suficiente como para permitirle enfrentar de inmediato las responsabilidades adicionales que surgirán del nuevo marco regulatorio.	Fortalecimiento de la capacidad operacional de la SIIF que le permita asumir adecuada y oportunamente las responsabilidades emergentes del nuevo marco regulatorio.	i) Creación de la: a) Unidad de Análisis de Riesgos de Mercado; b) Unidad de Procedimientos de Supervisión; c) Dep. de Fiscalización Cambiaria; y d) Unidad de Riesgo Crediticio. Desarrollo de una base de datos sobre conglomerados financieros y coordinación operativa de supervisión. Implantación de procedimientos para la utilización de herramientas informáticas de supervisión. ii) Instauración de un sistema de monitoreo de la cantidad y calidad de las inspecciones de las IFs llevadas a cabo por la SIIF, mediante evaluaciones, por muestreo, de calidad de las inspecciones realizadas por especialistas externos independientes expertos en la materia.	El 80% de una muestra de evaluaciones de al menos el 25% de las inspecciones realizadas de acuerdo a los nuevos procedimientos aprobados mediante la presente operación en los 3 años posteriores al desembolso del último tramo con resultado satisfactorio.	El sistema de monitoreo externo de calidad de inspecciones integrado como parte de los procedimientos regulares de la SIIF y las inspecciones periódicas (cada 18 meses) y evaluaciones del 25% de dichas inspecciones resultan satisfactorias en un 95% de los casos.