

Inv.
5/20/10
M

F
RD
2980

"LA FUNCION DEL ENCAJE LEGAL Y SUS USOS

EN LA

REPUBLICA DOMINICANA"

Por:

Zunilda Paniagua

BANCO CENTRAL DE LA REP. DOM.
BIBLIOTECA

004955

20/01/2009

fno. 92

I.N D I C E

FE
2980

Pág. No.

I.- Generalidades.....	1
a) Tasas diferenciales.....	3
b) Tasas estacionales.....	3
c) Encajes marginales o sobre-encajes.	4
d) Como instrumento de control selecti vo de crédito.....	4
II.- El Uso del Encaje Legal en la Repúbli ca Dominicana.....	5

LA FUNCION DEL ENCAJE LEGAL Y SUS USOS EN LA REPUBLICA DOMINICANA

Por: Zunilda Paniagua

I.-Generalidades.

Sabido es que el empleo de instrumentos de política monetaria en los países subdesarrollados no se hace aplicando los criterios ortodoxos contenidos en las diferentes teorías, sino mas bien atendiendo a las necesidades de formación de recursos financieros para ser canalizados hacia actividades prioritarias para el desarrollo económico. El encaje legal constituye dentro de estos fines, un instrumento ampliamente utilizado con diferentes objetivos.

El encaje legal, por constituir reservas que deben mantener las instituciones financieras en proporción a sus depósitos y obligaciones financieras en forma de activos previamente determinados, constituye uno de los medios de acción de que disponen los bancos centrales para el logro de objetivos cuantitativos y cualitativos para la ejecución de la política monetaria.

Aunque a los encajes legales se les atribuye importancia para mantener la liquidez y solvencia de los bancos comerciales (su uso mas antiguo) frente a los depositantes, su función mas importante ha sido la de instrumento de regulación monetaria, ya que la facultad que tienen los bancos centrales de aumentar o disminuir los valores que de sus depósitos y obligaciones deben

tener los bancos comerciales en el Banco Central permite reducir o aumentar los fondos disponibles para préstamos. Es decir, a través de la fijación de los encajes legales, el Banco Central tiene la facultad de influir en el volumen del crédito de los bancos comerciales.

El uso del encaje legal como instrumento de la política monetaria, en lo que se refiere a limitar el volumen del crédito que los bancos pueden conceder con los depósitos captados del público, ha tenido algunas objeciones en los países subdesarrollados que tienen una economía muy dependiente del exterior. No obstante, es conveniente señalar que éstos países además de tener un limitado desarrollo de sus mercados de dinero y de capitales que no permiten el uso de otros instrumentos para tales fines, como son el manejo de la tasa de redescuento y de las operaciones de mercado abierto, no manejan en forma coordinada otros instrumentos compatibles con los objetivos implícitos de control monetario.

En sus primeras aplicaciones en América Latina, a partir de 1920, el encaje legal se mantenía en la forma rígida que establecían las legislaciones relativas a la creación de los bancos centrales de la región, esto es, mediante la fijación de porcentajes fijos sobre los depósitos y disposiciones sobre la forma de ser mantenida dicha reserva.

A partir de 1936 por primera vez el Banco de México le introdujo cierta flexibilidad, estableciendo márgenes para la fijación del mismo entre 3 y 15%, aunque solo hasta la década de los años 1950 fue utilizado como instrumento de política monetaria.

Para dar flexibilidad a la técnica del encaje legal se le han ido introduciendo diferentes modalidades atendiendo a determinados criterios de política monetaria o a situaciones económicas específicas de cada país o región. Entre las formas en que puede ser empleado se citan:

a) Tasas diferenciales:

Se establecen tasas distintas de encaje para depósitos a la vista o para depósitos de ahorro, según quiera favorecerse a algún tipo de depósito.

Asímismo se fijan tasas diferentes para los pasivos en moneda nacional y pasivos en moneda extranjera; además pueden establecerse tasas diferenciales de encaje por localización geográfica de acuerdo a las necesidades específicas de alguna zona o región, o como incentivo para el desplazamiento de oficinas bancarias hacia determinada región.

b) Tasas estacionales:

Esta modalidad del encaje se utiliza en los países que tienen marcados movimientos estacionales que afectan la posición de liquidez del sistema

financiero, el cual puede coincidir con determinadas épocas de cosechas.

c) Encajes marginales o sobre-encajes:

Mediante esta forma se fijan tasas de encaje sobre depósitos marginales a una fecha determinada o sobre un determinado nivel de depósitos.

d) Como instrumento de control selectivo de crédito:

Esta peculiaridad constituye la forma más utilizada en América Latina, de acuerdo con las siguientes modalidades:

- 1) La inclusión, como parte del encaje básico o marginal, de cierto porcentaje en valores emitidos por el gobierno para financiamiento general y por otras entidades oficiales para el financiamiento de actividades específicas de desarrollo.

En algunos países con proceso inflacionario de cierta magnitud se ha añadido a esta técnica el mecanismo de bonos con valor nominal reajutable. La justificación de tal política es la necesidad de canalizar recursos hacia determinadas actividades a las que normalmente no estaría dispuesto a conceder crédito el sistema bancario privado.

- 2). Otra forma es la de otorgar deducciones al encaje básico o marginal tomando en cuenta el destino de los créditos operados por los intermediarios financieros, o sea la composición de su cartera.

- 3) Otra consiste en la determinación porcentual de la composición del encaje básico o marginal: efectivo en caja o en el Banco Central, cuentas especiales en el Banco Central, valores gubernamentales o de entidades oficiales, créditos a ciertas actividades productivas y a distintos plazos, etc.

II.- El Uso del Encaje Legal en la República Dominicana.

A raíz del establecimiento del Banco Central de la República Dominicana en fecha 23 de octubre de 1947 y el sistema monetario nacional, el instrumento del encaje legal se utilizó con el carácter tradicional, o sea como una simple reserva de fondos para fines de afrontar problemas de liquidez de los bancos comerciales en un determinado momento, condicionando sus aspectos operativos a las diferentes etapas de la reforma monetaria. Dichas reservas fueron fijadas en un 30% para los depósitos a la vista y en un 15% para los depósitos de ahorro.

Los porcentajes antes citados se aplicaban tanto a los depósitos en moneda nacional como a los depósitos en moneda extranjera. Dichas reservas podían ser mantenidas tanto en moneda subsidiaria dominicana como en dólares o en depósitos en el Banco Central de la República Dominica, en la proporción que mas conviniera a los bancos.

Asímismo, los bancos debían someter a la Superintendencia de Bancos y a la Junta Monetaria un estado demostrativo del cómputo de sus encajes legales, aunque la Superintendencia debía comprobar las existencias de billetes y monedas de los bancos. Dicho cálculo incluía la semana de sábado a viernes.

En noviembre de ese mismo año se fijó un encaje de 10% para el Banco Agricola, el cual debía ser mantenido en el Banco Central de la República Dominicana, disposición ésta que fue mantenida hasta el mes de septiembre de 1953.

Los porcentajes de reservas instituídos en el mes de octubre fueron modificados en el mes de noviembre de ese mismo año 1947 de 30% y 15% para los depósitos a la vista y de ahorros respectivamente, a un 25 y 12 1/2% para dichos depósitos mientras durara la primera etapa de la reforma monetaria.

En fecha 4 de diciembre de 1947 el Banco Central de la República Dominicana comenzó a utilizar dentro del encaje legal el cómputo de los valores del Estado como parte de dicha reserva, decretando que los bancos comerciales podían mantener como parte del encaje hasta un 45% en los valores señalados, limitados hasta un 50% de su monto global.

Asimismo, en enero de 1948, como una forma de ir fortaleciendo el uso de la moneda nacional, el Banco Central estableció que los bancos comerciales podían mantener hasta un 50% de su encaje legal en billetes del Banco Central y moneda subsidiaria dominicana.

Ya en fecha 11 de diciembre de 1952 la Junta Monetaria amplía la base operativa establecida en el mes de octubre de 1947 de depósitos pagaderos a la vista y de ahorros, a cartas de crédito, giros y las deducciones de los depósitos a la vista de las partidas en tránsito.

A pesar de que se determinó cuando se estableció la Primera Resolución sobre régimen legal en la República Dominicana, que los depósitos en moneda extranjera tendrían el mismo encaje que los efectuados en moneda nacional, en fecha 25 de junio de 1959 se estableció un encaje para los depósitos en moneda extranjera de 30% para los depósitos a la vista, y

un 15% para los de ahorro y en custodia de moneda extranjera, el cual estaba por encima del encaje fijado para la moneda dominicana.

Como se habrá podido observar, desde 1947 hasta comienzo de la década de los años 60, el encaje legal fue utilizado en el país no sólo en su uso tradicional, sino también como una forma de complemento a la reforma monetaria. Ya a finales del año 1962 el uso del encaje por parte de las autoridades monetarias corresponde plenamente a circunstancias de tipo económico presentadas en nuestro país.

Así, en noviembre de 1963 se ampliaron hasta 50% las proporciones tanto para los depósitos de ahorro como para los depósitos a la vista, y por primera vez se estableció un encaje de un 100% a los depósitos en moneda extranjera.

Cabe señalar que en esta oportunidad se adoptó una serie de medidas cuyo objetivo fundamental estaba encaminado a frenar las presiones inflacionarias, originadas por los aumentos de salarios ocurridos a finales de 1961 y a frenar las salidas de capital y la expansión del crédito.

Con la disposición de dicho porcentaje la Junta Monetaria estableció, de forma persuasiva, que los créditos otorgados por los bancos debían ser - destinados preferentemente al incremento de la producción. Dicha fijación fue acompañada de una suspensión de los adelantos y redescuentos por parte del Banco Central de la República Dominicana y de las compras de valores, salvo imperiosa necesidad.

Manteniendo el criterio de la utilidad del encaje como factor de contracción y expansión de los medios de pago, en agosto de 1964, cuando el país se vió en la necesidad de recurrir a la suscripción de un acuerdo Stand-by con el Fondo Monetario Internacional, se estableció un encaje especial de 80% para el Banco de Reservas de la República Dominicana, como una forma de contribuir a la eliminación de las deficiencias presentadas por dicho banco.

Asímismo, como una forma de suavizar el impacto que sobre la liquidez del sistema bancario tendrían las fuertes restricciones de los controles de cambios establecidos, los requerimientos de las reservas para encaje fueron reducidas de 50% a 40%, tanto para los depósitos de ahorro y a plazo, como para los depósitos a la vista, manteniéndose en un 100% los requisitos en moneda extranjera.

Posteriormente, en fecha 26 de noviembre de 1965, el encaje legal volvió a ser modificado de 40% para ambos tipos de depósitos a 30% para los depósitos de ahorro y a 50% para los depósitos a la vista.

En la fecha señalada, 26 de noviembre de 1965, comienza a ser utilizado en forma indirecta el encaje por primera vez como canalizador de recursos hacia el aumento de la producción, aunque en forma persuasiva, ya que se estableció que los bancos que destinaron más del 50% de sus recursos hacia los sectores Agrícola, Industrial o Pecuario se beneficiarían en una reducción de 5% en su encaje legal, dicho incentivo fue aplicado en fecha 9 de febrero de 1966, reducción se llevó a 10 y 15% cuando se canalizara más del 60 y del 70%, respectivamente, de sus préstamos a los sectores productivos mencionados.

~~*~~ A partir de marzo de 1967, el encaje legal ha sido utilizado cualitativamente como un instrumento de política monetaria, transformando los recursos captados por los bancos comerciales en recursos financieros para la producción. En esa ocasión las autoridades monetarias establecieron un sistema de encaje por medio del cual los bancos comerciales pudieran cubrir selectivamente parte de las reservas legales exigidas

con cartera de préstamos, haciendo un mayor énfasis en los sectores productivos de la economía.

La forma en que se utiliza actualmente el encaje legal permite al Banco Central orientar la función crediticia de los bancos hacia actividades prioritarias, fijando una serie de incentivos para que los bancos comerciales canalizaran una mayor proporción de los recursos, captados mediante depósitos, hacia los sectores productivos. En este sentido se decidió favorecer a las siguientes actividades: agricultura, ganadería, pesca, silvicultura, apicultura, avicultura, industria manufacturera en general y a la construcción, industria extractiva, minería y similares, exportación en general, turismo y gobierno dominicano.

Para la implementación del sistema se estableció un programa dividido en dos partes: en la primera etapa se fijó una distribución "mixta" para los depósitos, que comprendía requisitos de encaje para los depósitos existentes al 3 de marzo de 1967 y requisitos de encaje marginales selectivos para los depósitos que excedieran del nivel registrado a esa fecha.

Dicha etapa, considerada intermedia, contemplaba que los bancos comerciales fueran destinando parte de sus préstamos hacia los sectores ya citados, de tal manera que le permitieran ir estructurando una cartera de préstamos, en la que predominara una canalización mas exigente en lo que se refiere al destino de dichos recursos. La segunda etapa comprende un sistema de encaje con una distribución única para la totalidad de los depósitos, que es el que actualmente está vigente para los bancos que operan en la República Dominicana.

El sistema de encaje legal selectivo comenzó a operar de la siguiente manera:

- a) Se fijaron altas tasas de encaje sobre los depósitos captados por los bancos, y se permitieron faltantes en dicho encaje si el destino de las inversiones de los bancos se realizaba de conformidad con las disposiciones establecidas por la Junta Monetaria.
- b) Se establecieron descuentos del efectivo exigido a los bancos según la proporción que de la cartera de préstamos se destinara a los sectores reproductivos de la economía.

Los incentivos señalados se establecieron con el propósito de lograr una asignación mas adecuada y eficiente de los crecientes recursos captados

por los bancos comerciales, con lo cual se estimulaba el crecimiento del país y se reducían los créditos a aquellas actividades consideradas menos prioritarias.

La distribución "mixta" que operó desde 1967 y hasta mediados del año 1972 consistía, por una parte, en exigir un 50% de encaje sobre los depósitos a la vista que existían al 3 de marzo de 1967, y sobre las demás modalidades de depósitos registrados a esa fecha un 30%. Sin embargo, dichos requisitos de encaje podrían ser disminuídos en 5%, 10% y 15% si se orientaba la cartera de préstamos hacia los sectores productivos en más de un 50%, 60% y 70%, respectivamente.

Asímismo, para los depósitos en exceso a partir del 3 de marzo de 1967, la distribución exigida era la siguiente:

<u>R e n g l o n e s</u>	<u>Ahorro a plazo y especiales</u>	<u>Vista (incluye pasivo no representado por depósitos)</u>
Créditos al comercio	20%	-
Créditos a la producción	45%	20%
Depósitos a cuenta corriente especial del 2%	20%	55%
Efectivo	<u>15%</u>	<u>25%</u>
T O T A L	<u>100%</u>	<u>100%</u>

Como se observa la distribución anterior resultaba altamente costosa para ser mantenida por los bancos comerciales que presentaren un crecimiento muy dinámico en la captación de recursos, si se toma en consideración que la tasa de encaje para los depósitos marginales de ahorros era de 35% y de 80% para los incrementos de los depósitos a la vista, por lo que la parte de fondos disponibles para préstamos por parte de los bancos era muy reducida, lo que originaba una importante limitación en sus rendimientos.

El mecanismo del sistema "único" permitía a los bancos disponer de una mayor cuantía de recursos para destinarlos a sus operaciones de préstamos en relación con el denominado sistema "mixto", que ya se describió, en razón de que los requerimientos de efectivo del mismo eran menores: un 30% para los ahorros y un 50% para los depósitos a la vista.

Asimismo, dicho régimen establece una discriminación de los préstamos a la producción por plazos de hasta un año y fracción de un año, lo que implícitamente obliga a los bancos a financiar proyectos y actividades económicas de un ciclo un poco mas largo que el ciclo corriente que tradicionalmente financian los bancos comerciales.

Por otra parte, el hecho de que el Pasivo de los bancos sea sometido a una sola distribución, permite al Banco Central ampliar las bases sobre la cual se ejerce la política monetaria, y dirigir en forma mas eficiente el volumen del crédito hacia las actividades que se desea promover.

El régimen de encaje vigente con una sola distribución para cada tipo de depósito, establecido a partir del 2 de julio de 1970, cuando se modificó el Ordinal 5) de la Resolución de la Junta Monetaria sobre Encaje Legal, es el que se transcribe a continuación:

<u>R e n g l o n e s</u>	<u>Ahorro a plazo y especiales</u>	<u>Vista (incluye pasivo no representado por depósitos)</u>
Préstamos comercio	25%	25%
Préstamos producción, hasta 1 año	35%	20%
Préstamos producción, ^{hasta} hasta 1 año	10%	5%
Depósitos Cuenta Corriente Especial 2%	15%	25%
Efectivo	15%	25%
T O T A L	<u>100%</u>	<u>100%</u>

Dentro de las normas generales para efectuar el cómputo del encaje legal de los bancos comerciales existen las siguientes disposiciones:

- 1) El encaje se computa de lunes a viernes, sobre la base de la suma diaria de los valores correspondientes a los pasivos totales durante los cinco días de la semana, y los bancos comerciales tienen plazo hasta el martes de la semana siguiente, o sea 48 horas hábiles para compensar

deficiencias de encaje de la semana anterior. El valor de cargos hechos por el Banco Central a los bancos comerciales, por deficiencias en su encaje legal, es acreditado en una cuenta especial a favor de la Superintendencia de Bancos. Dicha sanción es de 36.5% anual.

Los pasivos están constituidos por los saldos acreedores de las cuentas de los diferentes tipos de depósitos y de algunas obligaciones que tienen los mismos efectos que los depósitos y permiten determinar la magnitud de fondos prestables por los bancos comerciales. Las obligaciones con el Banco Central y algunos compromisos en moneda extranjera sujetos a regímenes especiales se encuentran excluidos de los grupos al Pasivo Sujeto a Encaje, tales como las operaciones de cartas de créditos del FIDE, redescuentos, etc.

- 2) Los requerimientos teóricos del régimen de encaje tienen dos aspectos fundamentales: primero el encaje básico de reservas en efectivo y segundo el encaje secundario que establece la distribución selectiva del crédito, de acuerdo con las actividades productivas de la economía y por plazos de los créditos. Estos requerimientos se refieren específicamente a los préstamos a la Producción dividida en plazos de hasta 1 año y mas de un año y los préstamos al comercio.

- 3) Las existencias utilizadas por los bancos para cubrir encaje están constituidas por las inversiones reales hechas por los bancos para cubrir los requisitos teóricos del encaje, de acuerdo con sus depósitos. Estas inversiones constituyen los depósitos en la cuenta corriente regular en el Banco Central, los depósitos de la cuenta corriente especial que tienen un rédito de 2% anual, el efectivo en caja y las inversiones en valores emitidas o garantizadas por el Estado mantenidas en custodia en el Banco Central. Estos valores representan las reservas de efectivo para cubrir los requisitos del encaje. Asimismo se incluyen la canalización de los préstamos en los sectores de Producción (según el plazo) y el Comercio.
- 4) Los valores efectivos para fines de encaje legal serán mantenidos en el Banco Central; sin embargo, se permite a los bancos mantener hasta un 50% del efectivo exigido en moneda nacional como reservas de encaje en sus bóvedas.
- 5) A los bancos se les permite mantener un 45% del encaje exigido en inversiones en valores emitidos o garantizados por el Estado, siempre que el monto citado no exceda al 50% del total invertido en valores.

Según se puede observar, las disposiciones del encaje legal permiten a los bancos constituir parte de sus efectivos en valores emitidos o garantizados por el Estado, algunos de ellos operados por el Fondo de Regulación de Valores que funciona en el Banco Central. Este aspecto ejerce en los valores el mismo efecto que si fuera un depósito en efectivo.

Asimismo, la inversión en valores computable como parte de los encajes y el rendimiento obtenido de las cuentas corrientes especiales del 2%, favorece a los bancos haciendo menos improductivo el efectivo congelado para cumplir con el encaje.

Por otra parte, la exigencia de los préstamos como parte del encaje es el instrumento que permite al Banco Central ejercer un control sobre el destino del crédito de los bancos comerciales ya que dichos intermediarios están en la obligación de cumplir con dichos requisitos, y un comportamiento contrario a dichos reglamentos provocaría una situación de deficiencias en los requerimientos del encaje, sujeto a penalidad por parte del Banco Central.