



DOCENTES DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

**XXXVII Jornadas Nacionales de Administración Financiera
Septiembre 2017**

REGULACIÓN MACROPRUDENCIAL Y GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS EN EL MERCADO ARGENTINO

**César H. Albornoz
María Teresa Casparri
Pablo Matías Herrera**

Universidad de Buenos Aires

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Comité de supervisión bancaria de Basilea; 3. El carácter de la regulación de entidades financieras: micro y macroprudencial; 4. Los objetivos del BCRA y la estructura del sistema financiero argentino; 5. Avances regulatorios locales en el contexto de Basilea; 6. Los tres pilares de Basilea; 7. Herramientas macroprudenciales; 8. Conclusión y pasos a seguir.

Para comentarios: cesar.albornoz@fce.uba.ar

1. Introducción

La última crisis económica mundial ha obligado al Financial Stability Board (FSB) a remarcar la importancia de políticas regulatorias macroprudenciales, velando por la estabilidad del sistema financiero en su conjunto y promoviendo el crecimiento económico de manera sostenida. A nivel internacional, la implementación práctica de este tipo de regulación se está llevando a cabo, en parte, mediante las recomendaciones realizadas por el Basel Committee on Banking Supervision (BCBS). El BCBS es el principal organismo normativo internacional para la regulación prudencial de los bancos y constituye un foro de cooperación en materia de supervisión bancaria. Su mandato es mejorar la regulación, la supervisión y las prácticas bancarias en todo el mundo con el fin de afianzar la estabilidad financiera. Este organismo está integrado por altos representantes de autoridades de supervisión bancaria y bancos centrales de veintisiete países.

En el marco del London Summit de principios de 2009, Argentina pasó a participar como miembro pleno en el FSB y el BCBS en conjunto con otras economías emergentes, permi-

tiéndole así contribuir activamente en el proceso de elaboración de estándares de regulación como en la coordinación de las políticas de supervisión de las entidades financieras globalmente. Asumiendo este compromiso, el Banco Central de la República Argentina (BCRA), tras la reforma de la Carta Orgánica en el 2012, asumió los objetivos simultáneos de promover, en la medida de sus facultades y en el marco de las políticas establecidas por el gobierno nacional, la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social. En lo que concierne al objetivo de velar por la estabilidad financiera y procurando un alineamiento a las recomendaciones del BCBS, el BCRA ha emitido una serie de comunicaciones que contribuirían a una gestión integral de los diferentes tipos de riesgos permitiendo su identificación, medición, seguimiento y mitigación.

En este artículo se realiza un estado del arte del alineamiento del BCRA con las recomendaciones en materia de estabilidad financiera realizadas por el BCBS. En una primera parte, se analiza la evolución del BCBS y se traza una línea de tiempo en donde se resalta la elaboración de sus principales acuerdos, y se analizan las recomendaciones que contienen estos documentos. Seguidamente, se analiza la distinción entre regulación microprudencial y macroprudencial se establece un argumento por el cuál las recomendaciones del BCBS podrían no haber adquirido el sesgo macroprudencial. En una tercera parte, se describen los objetivos y las particularidades del sistema financiero argentino. En este apartado se detalla la incorporación de Argentina en el FSB y el BCBS, la reforma de sus objetivos de política monetaria y la estructura del sistema financiero. Finalmente, en el cuarto apartado se describen los avances regulatorios locales en el contexto de Basilea. Dentro de este apartado, en una primera parte se detallan los avances en cuanto a los pilares establecidos dentro de las recomendaciones del BCBS y luego se describen una serie de herramientas que dotarían de un sesgo macroprudencial a la regulación del sistema financiero local. El artículo finaliza con las conclusiones en donde se especifican los caminos a seguir con el objetivo de conseguir una gestión integral de los riesgos.

2. Comité de supervisión bancaria de Basilea

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) fue creado a finales del año 1974 por los Gobernadores de los bancos centrales del G10,¹ en respuesta a quiebra de los bancos. Hoy en día, el BCBS es el principal organismo normativo internacional para la regulación prudencial de los bancos y constituye un foro de cooperación en materia de supervisión bancaria. Su mandato, ejercido a través de recomendaciones, es mejorar la regulación, la supervisión y las prácticas bancarias en todo el mundo con el fin de afianzar la estabilidad financiera.

En 1988 el BCBS realizó el Acuerdo de Capital de Basilea, conocido como Basilea I, denominado International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, cuyo propósito original era asegurar la convergencia de la regulación de los países miembros del G10. En 1996, el BCBS realizó una enmienda al Acuerdo de Capital en donde se incorporó el Riesgo de Mercado. En 1999 realizó una Propuesta para reformar el Acuerdo de Capital de 1988 y se orientó hacia Basilea II.

En junio de 2006 el BCBS publicó el documento *Convergencia internacional de medidas y normas de capital*, también denominado Basilea II, con el objetivo principal de fortalecer la solidez y estabilidad del sistema bancario internacional. El conjunto de estándares emanados de este documento, estableció un marco más complejo y sensible al riesgo que las recomendaciones difundidas a fines de la década de los ochenta. Paulatinamente otros países se sumaron al esfuerzo del G10, convirtiendo al nuevo estándar en una referencia para la supervisión

¹ Alemania, Bélgica, Canadá, Francia, Italia, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido, los Estados Unidos y Suecia.

bancaria a nivel internacional, entre otros aspectos. De este modo, los líderes del G20² reunidos en la cumbre de Pittsburgh de septiembre de 2009 se comprometieron a adoptar el marco de capital de Basilea II durante 2011.

Las disposiciones de Basilea II están contenidas dentro de tres “pilares”. El Pilar 1 proporciona al supervisor un número de opciones para cuantificar las exigencias de capital por riesgo de crédito, operacional y de mercado, a la vez que define los componentes del patrimonio neto de las entidades que son elegibles para satisfacer esa exigencia. El Pilar 2 describe el proceso que deben seguir las entidades para evaluar la suficiencia de su capital en relación a su perfil de riesgos, y la revisión que debe hacer el supervisor de dicha evaluación. Para promover la disciplina de mercado, el Pilar 3 establece la información mínima que las entidades deben proporcionar al público en general.

En Basilea II no sólo se modificó el modo de evaluar el riesgo de crédito de los bancos, sino que también se introdujo una nueva exigencia como reaseguro contra el riesgo operacional.³ Más aún, se especificó detalladamente cuál es el rol de los organismos de supervisión soberanos (Pilar 2), así como la relevancia que tiene la disciplina de mercado (Pilar 3). El Pilar 2 dejó en claro que las recomendaciones de Basilea II constituyen un piso para el capital de las entidades financieras. Las autoridades de supervisión pueden incrementar el requisito cuando el nivel de capitalización de los bancos sea insuficiente frente a las características y el perfil de riesgos de sus jurisdicciones.

A mediados de 2009, y como respuesta a la crisis financiera internacional, el BCBS comenzó a introducir sucesivas modificaciones sobre Basilea II. En 2009, mediante Basilea 2.5, se efectuaron ajustes que afectaron principalmente a los tratamientos del riesgo de mercado y a las titulizaciones, mientras que en 2010 se introdujeron modificaciones más significativas, destinadas a contar con un tratamiento más conservador de los instrumentos que se admiten para la integración del capital, así como para mejorar el tratamiento del riesgo de crédito.

Posteriormente, y para brindar una respuesta más abarcativa a los efectos de la crisis financiera internacional, en diciembre de 2010, el BCBS publicó un conjunto integral de reformas para fortalecer los tres pilares de Basilea II, comúnmente conocido como Basilea III. Estas medidas estuvieron orientadas a mejorar la capacidad del sistema para absorber shocks económicos y establecer mejores estándares de liquidez global, mejorar la gestión del riesgo y fortalecer la transparencia. Se trató en una reforma integral, no circunscripta al capital mínimo, que involucró medidas tanto macro como microprudenciales.

Las recomendaciones conocidas como Basilea III conservan las disposiciones de Basilea II pero amplían significativamente el marco regulador, restringen la definición del capital elegible para mejorar la capacidad de absorber pérdidas por parte de las entidades, mejoran la gestión de los riesgos y hacen más transparente la información que los bancos deben publicar. A diferencia de Basilea II, la nueva normativa no se limita a preservar la liquidez y la solvencia de las entidades individuales sino que, con un enfoque macroprudencial, intenta capturar el efecto de la acumulación y el contagio de los riesgos dentro del sistema financiero.

² Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Corea, España, Estados Unidos, Francia, Hong Kong RAE, India, Indonesia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Países Bajos, Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía.

³ El requisito de capital por riesgo operacional, una de las innovaciones que Basilea II sumó a los tradicionales requisitos por riesgo de crédito y de mercado, tiene el objetivo de que los bancos cuenten con reservas para absorber las pérdidas que se pudieran originar en fallas de los procesos, del personal y de los sistemas, o bien a causa de acontecimientos externos. Como ejemplos de tales pérdidas se cuentan los fraudes (internos o externos), las fallas en la seguridad en el trabajo, los eventos de discriminación, la negligencia profesional, las prácticas comerciales abusivas, las fallas de los productos y los desastres naturales. La cobertura debe incluir al riesgo legal (que se materializa a través de sentencias judiciales adversas, arreglos privados y multas), pero no así el riesgo estratégico o el de reputación.

Así, las respuestas que comenzaron a surgir del BCBS se basan principalmente en aumentar la resistencia de los bancos articulando la consolidación de la regulación microprudencial, la introducción de herramientas macroprudenciales que descansen en la utilización de buffers contracíclicos de capital, el impulso de mayores niveles de liquidez y de menor apalancamiento, así como medidas para encarar los riesgos provenientes de los bancos grandes, interconectados y con efectos sistémicos. Con el objetivo de atemperar la prociclicidad de la regulación prudencial, se propuso la implementación de colchones de capital que se constituyan durante las fases de bonanza del ciclo económico y que puedan ser utilizados en las fases recesivas y en episodios de crisis, reduciendo así los riesgos de que el sistema financiero amplifique las fluctuaciones en la actividad económica real.

En resumen, el BCBS define a Basilea III como un conjunto integral de marcos de comportamiento, elaborado con el objetivo de mejorar la capacidad del sector financiero para afrontar las perturbaciones ocasionadas por las tensiones financieras y económicas. En el entendimiento de que los nuevos estándares limitarán la probabilidad y severidad de las crisis futuras, los líderes del G20 se comprometieron a incorporarlos en la legislación de cada país e implementarlos a partir de enero de 2013 según el cronograma preestablecido, hasta su vigencia plena en enero de 2019.

3. El carácter de la regulación de entidades financieras: micro y macroprudencial

La regulación microprudencial hace referencia a lo que se entiende por equilibrio parcial, y busca la estabilidad de una entidad financiera individual.

De manera sintética, el funcionamiento de una entidad de este tipo consiste en el siguiente proceso: recibe depósitos de diferentes agentes (depositantes) que son utilizados por quienes gestionan las carteras de la entidad (gestores/prestamistas) para realizar inversiones en busca de beneficios para los dueños del capital financiero (accionistas). Si estas inversiones son muy riesgosas la mayoría de las veces provocan una pérdida segura para los depositantes. Este accionar conlleva un problema de riesgo moral, debido a que quienes gestionan las carteras de inversión de la entidad asumen un riesgo excesivo en comparación al que asumirían los depositantes. En consecuencia, como en el negocio financiero se ponen en juego los ahorros de los depositantes, es razonable suponer que se exija un nivel mínimo de participación de capital propio de la entidad en las inversiones que realizan los prestamistas.

Como la regulación microprudencial busca la estabilidad de una entidad financiera individual, su objetivo inmediato será conseguir que internalicen los costos en los que incurren. Evitando el problema de riesgo moral, propio del negocio financiero, se estarían protegiendo también los depósitos realizados en esas entidades, lo que constituye el objetivo último de este tipo de regulación.

Un posible indicador de la salud de una entidad financiera es el cociente entre capital y activos, lo que se conoce como el coeficiente de apalancamiento. La regulación microprudencial intenta mantener este coeficiente dentro de determinados límites. Sin embargo, existen dos posibilidades para recomponer el cociente capital sobre activos ante una situación adversa. La primera posibilidad es aumentar el nivel de capital propio. La segunda posibilidad, que generalmente es la más utilizada, es reducir el nivel de activos, es decir, los préstamos que se otorgan. La razón por la cual esta última alternativa es la más recurrente es que si una entidad financiera se encuentra en una situación crítica, la misma dejará de dar créditos evitando poner más capital propio en riesgo mediante inversiones inseguras. De esa manera se reduce el nivel de activos.

Si varias entidades financieras deciden en forma simultánea reducir su nivel de activos, se puede generar una crisis en la totalidad del sistema financiero. Peor aún, esa misma crisis generalmente se traslada hacia el sector real de la economía lo que produce grandes costos so-

ciales. Para poder comprender esto último resulta necesario poder definir algunos canales de transmisión.

El recorte en los préstamos realizados, se puede realizar de dos maneras diferentes y ambas tienen consecuencias negativas sobre el producto de la economía. Una primera posibilidad, es que la entidad financiera decida recortar su nivel de activos otorgando menos préstamos o haciendo que los mismos sean más costosos. Este proceso, en el lado real de la economía, se refleja en una disminución del nivel de inversiones por parte de los empresarios privados o en una disminución del gasto por parte del sector público. La principal consecuencia de este accionar es el inmediato aumento del nivel de desempleo. Todos estos resultados (disminución de la inversión, del gasto y del nivel de empleo) son perjudiciales para el nivel del producto.

Una segunda posibilidad, es que la entidad financiera decida recortar su nivel de activos vendiendo títulos ilíquidos de su cartera. Estos títulos generalmente responden a ciertas empresas en particular. En el caso de que el sistema financiero en su conjunto decida vender al mismo tiempo esos títulos, se puede provocar un exceso de oferta de los mismos lo que reducirá su precio, y en consecuencia el valor de la empresa a la que responden. Este fenómeno, dado por la venta masiva de títulos, se conoce en la literatura como el problema de fire sales (Hanson, A. et al, 2010).

Se ha mencionado que el objetivo último de la regulación microprudencial es la protección del cliente del sistema financiero (depositante), el cual alcanzado mediante la exigencia de determinados niveles de apalancamiento. La calibración de estos controles sigue un enfoque Bottom-Up (de abajo hacia arriba), asumiendo que la estabilidad de cada entidad financiera por separado asegura la estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

Sin embargo, para la regulación microprudencial el riesgo es caracterizado como exógeno y las interconexiones entre las entidades financieras es irrelevante. Por esta razón no tiene en cuenta que el recorte de los préstamos otorgados puede tener efectos adversos sobre el sistema financiero en su conjunto y sobre el lado real de la economía. A continuación, se presenta el concepto de regulación macroprudencial que intenta reparar sobre la estabilidad de la economía en su conjunto.

La regulación macroprudencial se acerca más a la definición de equilibrio general, en lugar de parcial. En otras palabras, esta regulación no busca la estabilidad de una entidad financiera individual, sino que busca la estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

El término macroprudencial se creó en la década del 70 para hacer referencia a una línea de pensamiento de un enfoque en particular más que a instrumentos de supervisión. Hay tres sentidos diferentes en los que es utilizado el término macroprudencial. El primero hace referencia a un análisis, el segundo a una manera de supervisión y el tercero se relaciona con una serie de herramientas que son utilizadas para llevar a cabo la regulación del sistema financiero. El análisis macroprudencial no se transforma en una supervisión macroprudencial en tanto no se emplee para intentar modificar el comportamiento de las firmas que componen el sistema financiero. La regulación macroprudencial, por su parte, está vinculada con una serie de herramientas que brindan información acerca del comportamiento de las entidades. Dentro de estas herramientas algunas son inherentes al mismo sistema financiero y otras están relacionadas con la evolución del sector real de la economía. La política macroprudencial engloba estos tres usos del término (Green, 2011).

El objetivo último de la política macroprudencial, como toda política macroeconómica, es la obtención de un crecimiento sostenido y estable del producto real. Esta estabilidad se consigue mediante la aplicación de medidas prudenciales sobre todo el sistema financiero.

La estabilidad del sistema financiero es importante debido a la prociclicidad que existe entre este sector y el lado real de la economía. Esto produce que ambos sectores se retroalimenten mutuamente exacerbando la expansión del ciclo económico y haciendo mucho más severa su contracción.

El problema de la implementación de la política macroprudencial radica en que aún no hay consenso en cuanto a la definición de sistema financiero estable. Sin embargo, este fenómeno se puede definir a partir del concepto de riesgo sistémico. Este riesgo es de carácter endógeno (se genera dentro del sector) y hace referencia al riesgo de que la falla en una entidad financiera individual se traslade al resto de estas entidades, provocando en las sucesivas rondas un impacto en lado real de la economía. De esta manera, la política macroprudencial debería velar por la estabilidad del sistema financiero a través de la contención del riesgo sistémico. Si se realiza una distinción entre las diferentes entidades de acuerdo al riesgo sistémico que conllevan, la regulación macroprudencial pondría su foco en las de mayor peso.

Por esta razón, para este tipo de políticas, es importante que se consideren las interconexiones existentes entre las diferentes entidades y los riesgos comunes a los que se encuentran expuestos. Para la calibración de las políticas macroprudenciales se elige un enfoque Top-Down (de arriba hacia abajo), procurando que la estabilidad del sistema financiero en su conjunto asegure la estabilidad de cada entidad financiera individual.

Las turbulencias financieras dejaron en evidencia que el fortalecimiento de la regulación microprudencial es una condición necesaria pero no suficiente para promover un sistema financiero más robusto. Como resultado, también se están impulsando medidas macroprudenciales que reducirán el sesgo procíclico de la actividad bancaria y que actuarán sobre los riesgos sistémicos generados por el tamaño y el grado de interconexión de las instituciones financieras globales. La correcta implementación de una regulación macroprudencial conseguiría la estabilidad del sistema financiero en su conjunto y evitaría, a su vez, un contagio inmediato desde el lado financiero hacia el lado real de la economía. En base a este hecho, a continuación se analiza el carácter de la regulación del sistema financiero internacional y local.

Sin embargo, suele argumentarse que bajo su forma actual, Basilea III, continúa teniendo un enfoque exclusivamente microprudencial. Así, se preocupa por la estabilidad de las entidades financieras individuales y no por la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Lo que manifiesta Basilea III es una mayor absorción de pérdidas de capital bancario, pero esta absorción por sí sola no conduce a un sistema financiero estable. Preocuparse por la absorción de pérdidas de capital, no implica necesariamente tener en cuenta el excesivo crecimiento de los activos bancarios en un auge económico, y además desvía la atención de la composición de los pasivos bancarios (Shin, 2010).

Para llevar a cabo una regulación macroprudencial de manera eficiente, que asegure la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, hay que controlar el riesgo sistémico, el cual aumenta con el crecimiento de las interconexiones entre las entidades financieras. A su vez, como estas interconexiones se incrementan a partir del crecimiento de los activos bancarios, para hacer efectiva una regulación de este tipo es necesario dirigir correctamente el crecimiento de los activos y la redistribución llevada a cabo dentro del pasivo de las entidades financieras.

Más allá de la cuestión del alcance de la regulación financiera, es decir, si presenta un sesgo microprudencial o macroprudencial, es importante reflexionar acerca de las posibilidades que tienen este tipo de regulaciones de prevenir una crisis de carácter financiero. Desde la década de los 70, década que marcó un hito en cuanto a la liberalización financiera (Eichengreen, 2000), existe una discusión referida a los beneficios y perjuicios de este fenómeno. Massot (2012), realiza una síntesis muy esclarecedora sobre este debate señalando los argumentos a favor y en contra de la liberalización financiera. Entre los argumentos a favor, siguiendo a McKinnon (1973) y Shaw (1973), el autor remarca que se favorece la eficiencia bancaria al promover las economías de escala de la industria bancaria. A su vez, reduce los costos de transacción entre agentes económicos, los costos de información y los riesgos para los ahorristas. También promueve la inversión en grandes proyectos que demandan cuantiosos recursos financieros y aumenta la transparencia de mercado sustituyendo la discreción de las decisiones estatales en materia de crédito por las reglas de mercado.

Entre los argumentos en contra, siguiendo el resumen de las críticas a la liberalización financiera realizado por Gibson y Tsakalotos (1992), el autor remarca que en la realidad existen fallas en el mercado de crédito que generan problemas del riesgo moral vinculados a la existencia de prestamistas de última instancia (bancos centrales) y a problemas de supervisión bancaria por parte de la autoridad de aplicación. Además de los problemas de información, hay problemas de externalidades y posibles economías de escala que conducen a la inestabilidad y a la fragilidad bancaria (posiciones excesivamente riesgosas, disminución de reservas, concentración bancaria, incremento de la actividad especulativa), las cuales pueden generar las condiciones para una crisis sistémica. Al igual que el planteo que realizan Reinhart y Rogoff (2011) y Eichengreen (2009), Massot (2012) sugiere que las crisis financieras son de carácter inevitables por la propia naturaleza del sector. Sin embargo, aclara que es posible mejorar las regulaciones macroprudenciales en base a las experiencias de crisis previas.

4. Los objetivos del BCRA y la estructura del sistema financiero argentino

En el marco del London Summit de principios de 2009, los líderes del G20 transformaron, el Financial Stability Forum, en el Financial Stability Board (FSB), extendiendo la cantidad de países miembros representados y ampliando su mandato para promover la estabilidad financiera a nivel mundial.

En este marco, Argentina pasó a participar como miembro pleno en el FSB y el BCBS en conjunto con otras economías emergentes, permitiéndole así contribuir activamente en el proceso de elaboración de estándares de regulación como en la coordinación de las políticas de supervisión de las entidades financieras globalmente. La estructura del FSB está conformada por un Plenario, un comité ejecutivo y tres comités permanentes encargados respectivamente de:

- 1) La evaluación de vulnerabilidades,
- 2) La cooperación en regulación y en supervisión y
- 3) La implementación de estándares.

En este sentido la posición de Argentina es clara. Mientras que en el corto plazo se debe recuperar la actividad económica, sosteniendo las políticas de estímulo hasta asegurar la recuperación sustentable, en el mediano deben completarse con un conjunto de políticas anticíclicas. El éxito de las políticas prudenciales implementadas por el BCRA para asegurar la estabilidad financiera pasa a constituir una referencia internacional. Entre estas medidas se encuentra la creación de colchones de liquidez, en moneda local y extranjera, y de solvencia y las limitaciones a los descalces. Más allá que en el corto plazo estas medidas podrían reducir el crecimiento de la intermediación financiera, en los próximos años se reflejarían en mayores niveles de confianza sobre los intermediarios financieros, contribuyendo a brindar un marco adecuado para el desarrollo de la actividad económica.

Hay que tener en cuenta, que hasta la última década los enfoques más tradicionales sobre política monetaria asumían que el rol principal de los regímenes monetarios era asegurar la estabilidad de precios. Los eventos de estrés financiero que podían llegar a desencadenarse no debían afectar significativamente el diseño de la política monetaria, mientras que la estabilidad del sistema financiero se abordaba desde la regulación microprudencial. Este contexto de crisis representó una buena oportunidad para impulsar los esfuerzos necesarios para institucionalizar el objetivo de estabilidad financiera, conformando el marco necesario para la implementación de las metodologías de regulación macroprudencial.

Desde la última crisis financiera mundial, las autoridades soberanas se encuentran abocadas a atemperar los efectos de la crisis y se comenzó a discutir y a planificar la introducción

de instrumentos que permitan aumentar la posibilidad de identificar futuras crisis sistémicas, al tiempo de generar herramientas que eviten el desarrollo de desequilibrios. En este marco, surge claramente la necesidad de jerarquizar a nivel global el objetivo de estabilidad financiera de los Bancos Centrales, dotándolos de herramientas de regulación que tengan una dimensión más amplia que las tradicionales. Así se está formando un creciente consenso sobre la necesidad de equiparar, en un mismo umbral de relevancia, al objetivo de estabilidad financiera al de estabilidad de precios. Si bien generalmente se entiende a la estabilidad financiera como una situación en la cual el sector de servicios financieros puede intermediar eficientemente los ahorros de los agentes económicos, no existe una definición única y homogénea a nivel global.

La mayor jerarquía que tendría que asumir el objetivo de estabilidad financiera debe estar necesariamente acompañada de la implementación de un enfoque macroprudencial para la supervisión y regulación del sistema financiero. Un monitoreo macroprudencial permitiría evaluar los riesgos corrientes teniendo una visión amplia sobre todos los agentes y sus interrelaciones con las condiciones económicas locales e internacionales, factores que pueden ser fuentes de riesgos sistémicos. El fin último consiste en incrementar la solidez de los sistemas financieros, limitando el desarrollo de desequilibrios económicos y financieros, previniendo así nuevos episodios de crisis.

En Argentina, esta tendencia se ve plasmada en la reforma de la Carta Orgánica que amplió el mandato y los objetivos del Banco Central. En su artículo 3° la Carta Orgánica establece que “el Banco tiene por finalidad promover, en la medida de sus facultades y en el marco de las políticas establecidas por el gobierno nacional, la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social”. Así, la estabilidad financiera es uno de los objetivos explícitos del BCRA, y es vista como condición esencial para garantizar la contribución del sistema financiero al desarrollo económico y social.

Estructura del sistema financiero argentino

Desde la década de los noventa el sistema financiero argentino evidenció cambios relevantes en su estructura. Esta evolución reflejó tanto los incentivos planteados por el contexto macroeconómico local, los cambios regulatorios que se fueron sucediendo, la dirección de los flujos internacionales de capitales, así como los episodios domésticos de crisis que impactaron sobre la dinámica de la intermediación financiera. De esta manera, en los últimos 25 años, la cantidad de entidades se redujo significativamente ⁴ mientras que la participación de la banca extranjera –tras alcanzar su ponderación máxima en la segunda parte de los noventa– actualmente se ubica en niveles similares a los de la banca privada nacional. Esto se registró en un contexto en el que el sistema financiero sigue observando una baja profundidad y relativamente poca concentración en términos de una comparación internacional.

Esta dinámica de descenso en la cantidad de entidades participantes en el mercado, combinada con ciertos procesos de ventas, dio lugar a una modificación en la composición del

⁴ En los últimos 20 años el sistema financiero local verificó una tendencia de reducción de la cantidad de entidades financieras activas en el mercado, de la mano de procesos de fusiones y absorciones de entidades y algunas salidas de la actividad de intermediación, que más que compensaron las nuevas incorporaciones que se fueron observando en el sector. Así, mientras que en diciembre de 1991 existían 223 entidades financieras activas, cinco años después la cantidad se redujo a 147, en parte como resultado del impacto de la crisis financiera de México (conocida comúnmente como el Efecto Tequila), disminuyendo a 99 a fines de 2002 ante la crisis local. Esta tendencia a la reducción de los participantes en el sistema financiero continuó evidenciándose en los últimos años, si bien a un ritmo más gradual, llegando a mediados de 2011 a un total de 80 entidades financieras activas. Si bien esto se tradujo en un mayor grado de consolidación, se puede observar que los niveles de concentración del mercado local se ubican entre los menores de la región.

sector entre los distintos grupos de bancos. En la década del noventa (especialmente en la primera parte) se observó una sostenida reducción en la participación de las entidades financieras públicas. Como contrapartida, se registró un incremento en la cantidad relativa de los bancos privados nacionales y extranjeros. Cabe considerar que en la segunda parte de los noventa se observó una serie de ventas de entidades financieras medianas que eran de propiedad privada nacional a capitales extranjeros, situación que se reflejó en un significativo incremento en la profundidad de la banca extranjera tanto en los activos totales del sector, como en los depósitos y en el crédito al sector privado (ver Gráfico A.4.2), hasta casi representar la mitad del mercado. Con la crisis de 2001-2002 este patrón se revirtió. Por un lado, dada la magnitud inicial de la crisis local algunas entidades financieras, principalmente extranjeras, decidieron retirarse del mercado (especialmente mediante ventas a entidades financieras nacionales), al tiempo que otras evidenciaron procesos de fusiones. Estos procesos, combinados con las políticas agresivas de expansión de la banca de capital nacional, llevaron a que este grupo de entidades ganara participación de mercado en los últimos años.

Actualmente el mercado financiero argentino presenta una estructura con ponderaciones similares entre los distintos grupos de bancos, aunque con ciertos rasgos distintivos entre los mismos. Por un lado, si bien el crédito total al sector privado alcanza una mayor profundidad en los activos de la banca privada (tanto nacional como extranjera), la banca pública ha evidenciado un desempeño relativamente más contra-cíclico en la parte más aguda del impacto local de la crisis internacional (2008/2009), sosteniendo su sendero de expansión crediticia en un momento en que los restantes grupos de entidades tuvieron estrategias volcadas a la formación de reservas de activos líquidos. Todos los grupos homogéneos de bancos presentan muy bajos niveles de irregularidad crediticia, cuando en la década anterior las financiaciones generadas por las entidades financieras públicas tendían a presentar mayores niveles de irregularidad respecto a la banca privada. Por su parte, los distintos grupos de bancos han tendido a verificar incrementos en su rentabilidad en los últimos años, recuperándose de las significativas pérdidas verificadas con la crisis de 2001-2002, en un contexto de aumentos graduales en los niveles de eficiencia y solvencia.

El desafío para los próximos años consiste en acompañar el crecimiento de la intermediación financiera en un contexto de competencia, incentivando la extensión del financiamiento de las actividades productivas, sin descuidar una mayor inclusión o bancarización de los distintos estratos sociales.

5. Avances regulatorios locales en el contexto de Basilea

La Argentina viene realizando un conjunto de esfuerzos para converger a los estándares internacionales en materia de normativa bancaria, avances que seguirán en los próximos períodos. Este camino obedece principalmente a la necesidad de fortalecer la posición de las entidades locales frente al deterioro actual de los mercados globales, así como para protegerlas de eventuales escenarios futuros de similares características que puedan repercutir sobre el mercado crediticio argentino. Además, de esta manera se avanza con los compromisos asumidos en el seno del G20, el FSB y el BCBS, organismos de los que la Argentina es miembro activo.

En 2007 el BCRA hizo pública una hoja de ruta para la implementación de los estándares de solvencia recomendados por el BCBS, en Basilea II. Las primeras etapas se cumplieron de acuerdo con lo programado: se llevó adelante la divulgación de las mejores prácticas para la gestión de los riesgos, se revisaron los procesos de supervisión en función de las mejores prácticas promovidas por el BCBS así como el análisis de las áreas sujetas a discreción nacional para el cómputo del capital regulatorio y se publicó la normativa con los lineamientos para la gestión del riesgo operacional.

En 2011 el BCRA dio a conocer una nueva hoja de ruta para la implementación del esquema de regulación bancaria comúnmente conocido como Basilea III. Transcurridos cuatro años desde ese momento, se han realizado avances regulatorios significativos que contribuyen a consolidar los niveles de liquidez y solvencia de las entidades financieras que actúan en el mercado local. Actualmente se encuentra en análisis otro conjunto de medidas que también permitirá continuar fortaleciendo las condiciones de estabilidad financiera en el mediano plazo, sin descuidar el proceso de profundización de los canales de financiamiento al sector real de la economía local.

6. Los tres pilares de Basilea

El documento Basilea II estuvo basado en tres pilares: i) el Pilar 1 o Requerimientos mínimos de capital, establece distintas metodologías para el cálculo del requisito mínimo de capital para riesgo de crédito, riesgo de mercado y operacional de las entidades financieras; ii) el Pilar 2 o Proceso de examen supervisor,⁵ brinda orientación sobre la gestión de los riesgos, plantea la necesidad de que los bancos efectúen una evaluación propia sobre la suficiencia de su capital económico y se otorga al supervisor mayor discrecionalidad para incrementar requerimientos mínimos de capital; y iii) el Pilar 3 o Disciplina de mercado, impone requisitos mínimos de divulgación de las entidades sobre la solvencia y la calidad de la gestión del riesgo para que depositantes, inversores y terceros interesados puedan formarse una opinión sobre el perfil de riesgo de la entidad. Estos tres pilares fueron reforzados por las modificaciones introducidas en Basilea 2.5 y Basilea III.

En este contexto, a mediados del 2011, el BCRA comenzó a implementar los estándares internacionales a través de la Comunicación “A” 5203, que estableció lineamientos para la gestión de los riesgos de las entidades financieras, y de la Comunicación “A” 5272, que implementó una exigencia de capital mínimo por riesgo operacional. Sin embargo, el avance más importante se produjo a fines de 2012 y principios de 2013 con la promulgación de las Comunicaciones “A” 5369, “A” 5398 y “A” 5394, que implementan los tres pilares de Basilea II, incluyendo las modificaciones introducidas por Basilea 2.5 y Basilea III, en línea con lo oportunamente planteado en la Hoja de Ruta para la implementación de Basilea III en el sistema financiero argentino.

En cuanto al Pilar 1 La Comunicación “A” 5369 publicada en noviembre de 2012, introdujo dos cambios significativos: a) las disposiciones relativas a la integración del capital, y b) el modo de medir el riesgo de crédito. Respecto del primer punto incorporó las disposiciones de Basilea III, que requieren que las entidades financieras tengan más y mejor capital. Si bien la exigencia total se mantiene en el 8% de los activos ponderados por riesgo, no menos del 4,5% se deberá integrar con acciones ordinarias y resultados acumulados. El resto se podrá integrar con deuda subordinada, siempre que esté sujeta a absorber pérdidas a través de una

⁵ Los principios del examen supervisor son los puntos sobre los que se construye el pilar:

- 1) Se menciona de manera explícita la responsabilidad de la alta gerencia en la gestión de los riesgos. El seguimiento y control no son ajenos a la dirección. Esto implica realizar una evaluación general de los riesgos, la realización de pruebas de estrés para evaluar la suficiencia de capital, la coherencia/factibilidad de los supuestos utilizados y el control sobre la información
- 2) Evaluación por parte del supervisor. No sólo cuantitativa sino también cualitativa en cuanto a metodología de cálculo y en cuanto a gestión.
- 3) Supervisor con autoridad para exigir que la institución opere con mayores niveles de capital, en base al análisis mencionado en el punto 2.
- 4) Responsabilidad de los supervisores de intervenir con el fin de que el capital no descienda por debajo de los mínimos.

Adicionalmente, se trabaja sobre la transparencia y riesgos particulares (titulización, operativo y concentración).

quita o de su conversión en acciones ordinarias. Para la medición del riesgo de crédito se incorporaron las disposiciones del Método Estándar de Basilea II. Este método mantiene la aplicación de coeficientes preestablecidos para ponderar el riesgo de las exposiciones crediticias, pero es más sensible al riesgo ya que el rango de alternativas a considerar, tanto respecto de las exposiciones como de sus coberturas con garantías y derivados crediticios, es considerablemente más extenso.

Por otra parte, se optó por eliminar las referencias a las calificaciones externas dado que el uso de este tipo de evaluación no está extendido en el mercado argentino y, muy especialmente, porque los Líderes del G20 se comprometieron a reducir las referencias a estas calificaciones en su legislación. Toda vez que se ha suprimido la referencia a una calificación externa prevista en el estándar internacional, se ha tomado la precaución de adoptar ponderadores de riesgo que aseguren que la exigencia de capital sea rigurosa y prudente. También se incorporaron las disposiciones de Basilea 2.5 que introdujeron requisitos más estrictos para las titulizaciones, y las de Basilea III que elevaron los ponderadores aplicables a las contrapartes en operaciones de derivados financieros complejos.

En cuanto al Pilar 2 en febrero de 2013 el BCRA publicó la Comunicación “A” 5398, que complementó los lineamientos para la gestión de riesgos publicados por la Comunicación “A” 5203 publicada en 2011. La nueva versión completa los requisitos del Pilar 2, incorporando también los textos de Basilea 2.5 y III. En materia de gestión de riesgos incluye los capítulos ya considerados en la Comunicación “A” 5203 sobre riesgos de crédito, liquidez, mercado, tasa de interés y operacional y pruebas de estrés, así como los capítulos sobre los riesgos de titulización, de concentración, reputacional y estratégico. En este contexto se establece claramente que la gestión del riesgo es una responsabilidad del directorio y la alta gerencia de las entidades financieras.

Asimismo es de fundamental importancia que las entidades cuenten con un proceso interno, integrado y global para evaluar la suficiencia de su capital económico en función de su perfil de riesgo (Internal Capital Adequacy Assesment Process - ICAAP) y con una estrategia para mantener sus niveles de capital a lo largo del tiempo. También se especifica que el BCRA espera que las entidades financieras operen por encima de los límites mínimos establecidos en las normas y que, de considerarlo necesario, la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias (SEFyC) podrá exigir que mantengan capital regulatorio por encima de dichos mínimos. En este punto, la segregación de riesgos que propone la normativa local es más ambiciosa que los lineamientos del documento de Basilea y exige capital económico por cada uno de los riesgos mencionados en la en la Comunicación “A” 5203 y “A” 5398.

Actualmente, el BCRA tiene una normativa de Capitales Mínimos – Capital regulatorio – independiente del cálculo del capital económico. En las comunicaciones mencionadas en los párrafos anteriores, se exige una disciplina de gestión de riesgos con el cálculo del capital económico que refleje que el capital es adecuado para el perfil de riesgo de la entidad. Si el cálculo del capital económico supera el capital regulatorio, el supervisor tiene la capacidad de exigir mayor integración de capital. La evaluación del BCRA no es de alcance únicamente cuantitativo sino también de gestión, de calidad de la información y metodológico. En comparación con los lineamientos de Basilea II, la desagregación para el cálculo del capital económico es mayor para la normativa vigente: diferencia riesgo de crédito, liquidez, mercado, tasas de interés, operacional, titulización, concentración, reputacional y estratégico.

En consistencia con el Pilar 3, referido a la disciplina de mercado donde se especifica la información mínima que se debe difundir para que los participantes del mercado puedan evaluar la liquidez y solvencia de las entidades y cómo éstas gestionan el riesgo, a principios de 2013 el BCRA publicó la Comunicación “A” 5394, con las disposiciones relativas a la disciplina de mercado. Adicionalmente, dispuso que desde fines de ese año los bancos deban publicar en sus páginas web información cualitativa y cuantitativa siguiendo las convenciones de Basilea II y III. El objetivo es que las entidades financieras divulguen información sufi-

ciente para que los participantes del mercado puedan formar su opinión sobre las exposiciones, los procesos internos de evaluación del riesgo y la suficiencia del capital.

Más allá de los requisitos establecidos en la comunicación, es responsabilidad de las entidades financieras revelar a los participantes del mercado su perfil de riesgo. Por lo tanto, deben divulgar la información adicional que juzguen relevante para asegurar una apropiada transparencia de su gestión y medición de los riesgos, así como de la adecuación de su capital. La información que publiquen debe ser adecuada para cumplir con dicho objetivo y consistente con la que emplean la dirección y la alta gerencia para evaluar y administrar los riesgos.

7. Herramientas macroprudenciales

Apalancamiento

En la cumbre de Pittsburgh de 2009, los líderes del G20 se propusieron mitigar la prociclicidad inherente a los sistemas financieros y mejorar la base de capital con que los mismos desarrollan su actividad de intermediación financiera. El objetivo buscaba contribuir a recomponer el crecimiento económico en forma sustentable y equilibrada. La crisis desatada el año anterior se había originado por el apalancamiento excesivo de las instituciones financieras, entre otras causas. Para apuntalar la estabilidad del sistema, el G20 optó por impulsar un conjunto de medidas de regulación y supervisión macroprudencial. Entre ellas se destacan la exigencia de más y mejor capital a los bancos y la implementación de reservas de capital contracíclicas, así como el establecimiento de un límite al apalancamiento.

Dado que el excesivo apalancamiento de las entidades fue visto como una de las causas de la crisis financiera global y, posteriormente, su rápida reducción una de las fuerzas que contribuyeron a la amplificación de los efectos negativos, Basilea III introdujo una nueva regulación prudencial sobre apalancamiento —cociente entre el capital de nivel 1 y los activos totales—, que es de carácter simple e independiente de los ponderadores de riesgo, y que complementa la exigencia de capital en base a riesgos.

Como miembro del G20, el BCBS asumió la tarea de desarrollar un estándar internacional para medir y limitar el apalancamiento del sistema bancario. El BCRA estableció que a partir del primer trimestre de 2015 las entidades financieras locales deberán publicar información sobre su apalancamiento siguiendo las normas sobre disciplina de mercado. Desde 2018 el coeficiente de apalancamiento sería una medida de cumplimiento obligatorio a nivel internacional, con un mínimo que todavía no se ha terminado de acordar.

En las mediciones basadas en riesgos, se pondera el monto de las exposiciones por la probabilidad estimada de que se produzca el evento de pérdida. Dado que los préstamos y otros activos financieros considerados de riesgo bajo o nulo exigen de los bancos poco o ningún capital, estas medidas no siempre son adecuadas para limitar su apalancamiento total. Este tipo de medida tampoco podría ser del todo eficiente para mantener una relación adecuada entre el capital de los bancos y la pérdida máxima que los mismos podrían enfrentar, es decir, la exposición sin ponderar por riesgo. Además, las mediciones basadas en riesgos tienen un sesgo procíclico, ya que la calificación de crédito de los deudores con reputación de menor riesgo en los períodos de auge, es la más susceptible de experimentar rebajas en la fase descendente del ciclo económico. Esta situación se acentúa aún más en los episodios de crisis sistémicas durante los cuales también generalmente cambia la correlación entre deudores, dado que las expectativas pasan a ser desfavorables para casi todos los sectores de la economía.

Fue así como el BCBS observó que, en muchos casos, los bancos se habían apalancado en exceso mientras que, aparentemente, mantenían sólidos coeficientes de capital en función del riesgo. Luego, en el peor momento de la crisis, las entidades se vieron obligadas a liquidar activos. A su vez, esta liquidación reforzó la presión a la baja de los precios y el aumento de

las pérdidas en el sector financiero. En suma, el desapalancamiento acelerado y procíclico agravó el círculo vicioso de pérdidas, caída del capital bancario y contracción del crédito disponible.

Por ello, el marco de Basilea III introduce un coeficiente de apalancamiento que se reconoce como relativamente sencillo de calcular, transparente en sus componentes, y, por sobre todo, independiente de la percepción del nivel de riesgo. No obstante, cabe considerar que este coeficiente no reemplaza sino que complementa a los requisitos de capital tradicionales de Basilea II. En principio, el Comité se propone evaluar semestralmente la información que aporten los requisitos de divulgación para determinar si la calibración es apropiada a lo largo de todo un ciclo de crédito y para todos los modelos de negocio bancario. El coeficiente se terminará de definir en 2017, con vistas a integrarlo al Pilar 1 de Basilea (requerimiento mínimo de capital) el 1 de enero de 2018. En cuanto a los componentes, debe notarse que, por ahora, la medida de capital se puede integrar exclusivamente con el capital con mayor capacidad para absorber pérdidas. Durante el período de observación, el Comité va a evaluar también si el capital regulatorio total proporciona una medida más eficiente.

Finalmente, cabe considerar que el BCRA recientemente elaboró y publicó un conjunto de comunicaciones mediante las que se avanza en el proceso de diseño e implementación local de este coeficiente de apalancamiento. Por un lado, se estableció que los bancos tienen que proveer a esta Institución información sobre su capital y exposiciones –existentes tanto en el balance como fuera del mismo– referida al tercer trimestre de 2014 en adelante, con el fin de calcular su nivel de apalancamiento. Por otro lado, se determinaron requerimientos de publicación de esta información sobre apalancamiento desde el primer trimestre de 2015. El análisis de la mencionada información permitirá avanzar en la calibración de una relación técnica regulatoria que será introducida en los próximos años, prosiguiendo así con el camino de convergencia local a los estándares de Basilea III.

Liquidez

Para evitar que en situaciones de tensión la iliquidez bancaria afecte a la economía real, Basilea III impulsó que las entidades deban contar en todo momento con un nivel de activos líquidos de alta calidad. Luego de un período de evaluación y consulta a nivel internacional, el BCBS introdujo dos ratios cuantitativos en materia de liquidez a ser cumplidos de manera consolidada por las entidades financieras: el Ratio de Cobertura de Liquidez (Liquidity Coverage Ratio, LCR) y el Ratio de Fondo Estable Neto (Net Stable Funding Ratio, NSFR). Estos ratios forman parte de una estructura de valuación bajo medidas de estrés, que garantizan la estabilidad del sistema financiero en general y bancario en particular, bajo el supuesto de un shock de alta iliquidez.

El objetivo del LCR es que las entidades cuenten con un colchón de liquidez propia para poder enfrentar adecuadamente una potencial salida neta de fondos, ante un escenario de estrés agudo, individual y sistémico de 30 días. Los activos elegibles deben tener mercados líquidos y profundos, su valor no debe verse afectado en situaciones de crisis sistémica y deben estar libremente disponibles para poder monetizarse inmediatamente.

El LCR, dependiendo de los activos líquidos, incluye dos niveles:

Nivel 1: billetes y monedas, depósitos en bancos centrales, títulos públicos con calificación crediticia “AA” o mejor, y títulos emitidos por el gobierno central de cada jurisdicción (con límites cuando éstos sean en moneda extranjera);

Nivel 2: títulos valores con muy baja volatilidad en épocas de crisis sistémica y cuyos mercados cumplan una serie de criterios mínimos de liquidez. Dado su mayor riesgo, estos activos se computan con un aforo y están sujetos a límites.

Para cuantificar el flujo neto de salida de fondos cada banco debe clasificar sus saldos de balance y compromisos eventuales en función de criterios que distinguen el grado de estabilidad de los pasivos y el “valor de liquidez” de los activos. Para cada categoría identificada se miden los flujos contractuales de los próximos 30 días y se les aplica un ponderador, que en la mayor parte de los casos está definido por la norma internacional, aunque algunos quedan a discreción nacional. A los egresos así estimados se les deduce los ingresos, estimados de la misma manera. A fin de que el stock de activos líquidos tenga un mínimo, los ingresos computables en el indicador no podrán superar el 75% de los egresos. Los ingresos en el mejor de los casos computan al 50% de ponderador, mientras que las salidas llegan al 100% en algunos casos, haciendo que la compensación sea muy baja y por ende que el indicador sea altamente conservador.

El estándar internacional de Basilea introdujo además el NSFR, que suele denominarse “estructural” o “de largo plazo” dado que tiende a promover el alargamiento del plazo medio de fondeo de forma tal que las entidades tengan una estructura prudente del mismo, en línea con el negocio al que se dedican.

Además de las dos métricas antes mencionadas, se definieron un conjunto de herramientas de monitoreo sobre los flujos de fondos, la estructura de balance, los colaterales, los datos de mercado y el cálculo del LCR por moneda significativa.

A nivel internacional el LCR se terminó de definir en enero de 2013 y entrará en vigencia a partir de principios de 2015 con un nivel mínimo de exigencia de 60%, el cual se irá incrementando en 10 puntos porcentuales por año hasta llegar al 100% en 2019. En 2015 también se introducirá el cálculo de las herramientas de monitoreo. Por su parte, el NSFR está aún bajo discusión a nivel internacional, si bien se apuntaría a concluirlo en enero de 2015 e implementarlo a partir de enero de 2018. En este contexto, el BCRA ha venido siguiendo este proceso, acompañando el cronograma internacional.

Para los bancos globales, que no estaban previamente sujetos a regulaciones de liquidez, el LCR implica un aumento significativo en la cantidad de activos financieros de alta calidad y liquidez que deben mantener sin afectarlos en operaciones de ningún tipo. El NSFR, por su parte, tendrá efectos sobre la estructura de balance de las entidades financieras. En conjunto, se estima que los estándares tendrán impacto sobre la rentabilidad de estos bancos y desalentarán operatorias de alto riesgo de liquidez, como las que contribuyeron a la gravedad de la crisis internacional, induciendo así a una mayor estabilidad del sistema financiero global. NSFR se espera que tenga documentación para el segundo semestre del año.

A nivel local el BCRA ha venido trabajando con entidades de distinto perfil patrimonial en el estudio de impacto estructurado por el BCBS. La experiencia permitió corroborar los desafíos para Argentina en cuanto a la aplicación de categorías y criterios novedosos, mientras que no se detectaron problemas para cumplir con las exigencias de activos líquidos.

El BCRA publicó un régimen informativo (Com. “A” 5494 y modificatorias –Com. “A” 5583 y Com. “A” 5733–), en el que solicitó a todas las entidades financieras información relativa a las categorías necesarias para calcular el LCR.⁶ Más aún, en marzo de 2015 se dieron a

⁶ Hay que tener en cuenta que en los Lineamientos de Gestión de Riesgos hay un apartado particular para el manejo de Riesgo de Liquidez. Este concepto se trabaja desde la perspectiva cuantitativa y cualitativa. La gestión del riesgo de liquidez con planteo de escenarios, límites de liquidez, segregación necesaria para el análisis están contemplados en la Comunicación “A” 5203 y “A” 5398. En estas comunicaciones, si bien no se hace mención específica a los ratios descritos en este apartado, sí plantea la necesidad de monitoreo en base a medidas significativas y la consideración de escenarios de estrés y de distintos horizontes temporales.

Dentro de las pruebas de estrés, hay factores detallados que hacen al mismo objetivo que los ratios descritos en Basilea III (LCR y NSFR), pero sin exigencias cuantitativas. Estos factores apuntan a un enfoque integral que tenga en cuenta los escenarios de estrés de toda la gestión de riesgos y el impacto en la liquidez.

conocer, por un lado, las herramientas de monitoreo del riesgo de liquidez, conformadas por un conjunto de medidas o parámetros suplementarios que contribuirán a las tareas de vigilancia de esta Institución y, por otro, los requisitos mínimos de divulgación en materia del LCR con fines de disciplina de mercado. El BCRA ha puesto en vigencia el coeficiente para las entidades de mayor envergadura, sobre la base del cronograma de Basilea III, con un cumplimiento inicial de 60% del requisito (100% para 2019). En el ínterin, el BCRA sigue participando en la discusión internacional sobre el NSFR y en el estudio de impacto del BCBS.

Bancos de importancia sistémica

En noviembre de 2011 el BCBS publicó una metodología para lograr identificar aquellos bancos que tienen carácter sistémico desde el punto de vista global –Global Systemically Important Banks o GSIBs. La adopción de un marco de estas características busca reducir los efectos adversos que puede generar un escenario de problemas financieros en una entidad que sea sistémica (o en varias de ellas) sobre las condiciones de estabilidad financiera a nivel global y, así, sobre la evolución del producto mundial. La metodología consensuada por el BCBS respecto a los GSIBs, que fue oportunamente aprobada por el G20, permite identificar qué bancos quedan comprendidos en esa categoría y cuánto capital adicional deben integrar como resultado de su importancia sistémica. Posteriormente, en el marco de la cumbre del G20 de Cannes (Francia, 2011), se impulsó al FSB a extender el análisis de los bancos de importancia sistémica, para abarcar también a aquellas entidades que adquieren relevancia sistémica a nivel de cada país (Domestic Systemically Important Banks, DSIBs). Como resultado, en Octubre de 2012 el BCBS difundió un conjunto de principios que deben seguir los reguladores / supervisores bancarios de cada país con el objetivo de establecer el esquema a aplicar a las entidades financieras consideradas como localmente sistémicas.

Considerando que los sistemas financieros de cada economía tienen particularidades intrínsecas, se optó por brindar una mayor discrecionalidad nacional en el esquema de los DSIBs en comparación con aquel oportunamente elaborado para el tratamiento de los GSIBs. Siguiendo los plazos de implementación establecidos en el contexto de los GSIBs, se acordó internacionalmente lograr la difusión de los marcos regulatorios sobre DSIBs en 2014. Posteriormente, entre 2016 y 2019 se introducirán en etapas los requisitos adicionales de capital para este tipo de entidades.

En línea con el pedido del G20 y de los compromisos acordados en el seno del BCBS, el BCRA recientemente ha elaborado y publicado una metodología para la construcción de un ordenamiento interno de las entidades financieras que actúan localmente, a fin de utilizarlo posteriormente en el proceso de definición del grado de importancia sistémica de cada una de ellas. En consistencia con la metodología propuesta por el BCBS, el puntaje que se le asigna a cada banco que actúa en el mercado argentino tiene en cuenta los siguientes aspectos individuales: a) tamaño, b) interconexión entre entidades financieras, c) grado de sustituibilidad de actividades, y d) complejidad del negocio.

De forma consistente con las recomendaciones del BCBS, para llegar a catalogar a una entidad como DSIB también se ponderarán las características intrínsecas del sistema financiero argentino, como por ejemplo en términos de su relación con el producto de la economía, el nivel de concentración alcanzado en la actividad, así como su grado de sustitución con otros segmentos que pueden proveer financiamiento a las actividades productivas de la economía (principalmente con el mercado de capitales). Más aún, la determinación de la condición de DSIB también estará sujeta al juicio calificado del regulador y supervisor bancario local y, en línea con los principios emanados del BCBS, debe ser actualizada y revisada una vez por año.

Con el fin de seguir avanzando en el desarrollo del marco regulatorio sobre DSIBs, actualmente el BCRA está analizando distintas alternativas para calibrar las futuras exigencias de capital a establecer sobre las entidades financieras que se identifiquen con rasgos sistémi-

cos. En particular, se encuentran en evaluación los distintos métodos utilizadas por el BCBS para calibrar las exigencias adicionales de capital sobre los GSIB, así como las metodologías utilizadas por aquellos países que ya han implementado un esquema regulatorio de estas características, en todos los casos considerando especialmente las condiciones particulares del sistema financiero y el mercado de capitales argentino.

En este último sentido, en el plano internacional se ha podido verificar que un conjunto de países ya cuenta con esquemas para el tratamiento específico de los bancos sistémicos desde un punto de vista local. Así, a principios de 2013 Canadá estableció un requerimiento adicional a integrar con capital núcleo equivalente a 1% de los activos ponderados por riesgo (APR) de las entidades clasificadas como sistémicas. Australia anunció en diciembre pasado la identificación de un conjunto de bancos como DSIB, con una exigencia de capital núcleo adicional de 1% de los APR. Por su parte, el Banco Central de la India publicó recientemente una propuesta —actualmente bajo análisis— de similares características, en la que se diseña una exigencia de capital creciente dependiendo de la importancia sistémica de la entidad, con un máximo de 1% de los APR. Países como Suecia, Singapur y Suiza también han introducido en los últimos años medidas para atemperar el impacto sistémico de parte de sus entidades, contemplando en su diseño características particulares de sus economías.

En la Argentina, tal como lo sugieren los principios internacionales, las iniciativas a implementarse sobre bancos sistémicos no sólo incluyen la determinación de una exigencia de capital adicional sobre este tipo de entidades. Para aquellos bancos sistémicos se avanzará en una supervisión más intensiva, el diseño de planes de resolución individuales específicos, así como una mayor transparencia en la provisión de información sobre riesgos, medidas que ayudarían a propiciar un sistema financiero local más sólido y con menor posibilidad de generar impactos negativos a la economía en su conjunto.

En línea con los compromisos asumidos, en la Argentina se está trabajando para cumplir con las recomendaciones de Basilea III, teniendo en cuenta el contexto propio de una economía emergente, la experiencia ganada tras la administración de crisis financieras pasadas y las características particulares del sistema financiero y la legislación argentina. Dada la experiencia local en materia de los potenciales efectos adversos derivados de la existencia de descaldes de moneda, el BCRA planteó oportunamente la importancia de tratar los mismos en forma explícita en las recomendaciones internacionales. Este era un punto del que adolecía Basilea II (si bien existía una exigencia de capital por el riesgo de mercado, no había un tope al descaldes), y que no fue incorporado explícitamente en Basilea III (sólo hay un límite a través del coeficiente de apalancamiento, pero sin considerar la moneda de denominación de los activos). En estas recomendaciones, tampoco se contemplan los descaldes originados en el otorgamiento de préstamos en moneda extranjera a agentes que tienen ingresos en moneda local. Ambas dimensiones se encuentran adecuadamente cubiertas a nivel local por la normativa del BCRA. Argentina instituyó como parte de su política macroprudencial, un encaje obligatorio no remunerado sobre los fondos provenientes del extranjero que no estén destinados a la inversión directa con un período mínimo de permanencia de 1 año, con el objetivo de evitar la formación de burbujas generadas por el ingreso de capitales especulativos de corto plazo.

En este sentido, ya se encuentra operativo localmente un colchón de conservación de capital con un requerimiento mayor al equivalente previsto en Basilea III. Por su parte, el nivel de apalancamiento total actual es sustancialmente inferior al límite acordado en dicho marco. En lo que atañe a los nuevos estándares de liquidez, la normativa vigente en Argentina impone requerimientos más estrictos a los acordados internacionalmente. De esta manera el sistema financiero argentino opera a nivel agregado con un importante exceso de capital regulatorio que exceden los requerimientos mínimos total previsto en Basilea III, que se incorporarán en su totalidad a partir de 2019.

8. Conclusión y pasos a seguir

Habiendo implementado prácticamente la totalidad de los compromisos internacionales relacionados con Basilea III exigibles en el corto plazo, en los próximos meses el BCRA avanzará en el análisis de la reformulación de algunas de sus normas vigentes y en la introducción de aspectos menores a fin de concluir con esta etapa. También esta Institución deberá hacer esfuerzos para incorporar las nuevas herramientas al ciclo de supervisión.

Por un lado, localmente se encuentra en estudio la introducción de modificaciones al requisito de capital por riesgo de mercado para incorporar mayores exigencias respecto de los instrumentos derivados y la valuación de las posiciones sin liquidez. Asimismo, en breve el BCRA va a introducir al capítulo de riesgo de crédito un requerimiento de capital específico para las exposiciones de las entidades frente a las cámaras compensadoras o entidades de contrapartida centrales (Central Counterparties, CCPs).

Por otro lado existen dos colchones cuya implementación local actualmente se encuentra bajo estudio y que pondrán límites a la distribución de dividendos. En primer lugar, según Basilea III a partir de 2016 las entidades deberán mantener un margen adicional de conservación del capital, equivalente a 2,5% de sus activos ponderados por riesgo. Por otro lado, se encuentra el margen anticíclico, medida macroprudencial cuyo objetivo es prevenir escenarios de crecimiento excesivo del crédito que den lugar a vulnerabilidades. El BCRA definirá próximamente cuáles son las condiciones económicas que determinarán la constitución o liberación de esta reserva.

Para complementar la supervisión de la liquidez de corto plazo, próximamente el BCRA dará a conocer un conjunto de herramientas para el monitoreo de la gestión de la liquidez intradiaria de las entidades financieras. En términos del NSFR, el texto definitivo de este estándar fue publicado por el BCBS en octubre de 2014, estableciéndose que el coeficiente va a ser un requisito mínimo recién en 2018. El objetivo es limitar la financiación de los activos de largo plazo con fondos de corto plazo, particularmente aquellos que provienen del mercado mayorista. En lo inmediato el BCRA va a seguir monitoreando el comportamiento del NSFR a través de una muestra de bancos.

El BCRA va a implementar próximamente los *Principios para una eficaz agregación de datos sobre riesgos y presentación de informes de riesgos*, publicados por el BCBS en 2013. El objetivo de este conjunto de principios es promover la implementación de tecnologías de la información que permitan a las entidades realizar una gestión integral de sus riesgos financieros. En una primera etapa deberán ser implementados por las entidades que el BCRA identifica como DSIBs.

Finalmente, en 2014 se publicó la hoja de ruta para la adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB). El plan de convergencia de las entidades, que concluirá en 2018, permitirá una integración más armónica de los datos de balance de las entidades con los diversos capítulos de Basilea III.

Así, la Argentina sigue avanzando en la implementación de las recomendaciones internacionales sin por ello desatender el escenario propio de una economía emergente, la experiencia obtenida en crisis financieras pasadas y las características particulares del sistema financiero y la legislación argentina. El fin de este proceso es avanzar en el fortalecimiento del contexto local de estabilidad financiera, escenario que permitirá continuar profundizando la canalización de crédito a la inversión productiva, pilar fundamental en el sendero de desarrollo económico del país.

REFERENCIAS

- Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) (1988). *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*. Switzerland, Basel.
- Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) (2006). *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*. Switzerland, Basel.
- Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) (2009). *Enhancements to the Basel II framework*. Switzerland, Basel.
- Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) (2009). *Revisions to the Basel II market risk framework*. Switzerland, Basel.
- Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) (2010). *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Switzerland.
- Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) (2010). *Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring Tools*. Switzerland.
- Central Bank of the Republic of Argentina (BCRA) (2009). *Journal of financial stability*. First semester.
- Central Bank of the Republic of Argentina (BCRA) (2010). *Journal of financial stability*. First semester.
- Central Bank of the Republic of Argentina (BCRA) (2011). *Journal of financial stability*. First semester.
- Central Bank of the Republic of Argentina (BCRA) (2012a). *Journal of financial stability*. First semester.
- Central Bank of the Republic of Argentina (BCRA) (2012b). *Journal of financial stability*. Second semester.
- Central Bank of the Republic of Argentina (BCRA) (2013). *Journal of financial stability*. First semester.
- Central Bank of the Republic of Argentina (BCRA) (2014a). *Journal of financial stability*. First semester.
- Central Bank of the Republic of Argentina (BCRA) (2014b). *Journal of financial stability*. Second semester.
- Central Bank of the Republic of Argentina (BCRA) (2015). *Journal of financial stability*. First semester.
- Carmassi, J. & Micossi, S. (2012). *Time to set banking regulation right*. Financial Markets Group Research Centre. CEPS Paperbacks, Forthcoming.
- Financial Stability Board (FSB) (2009). *Report of the Financial Stability Forum on addressing procyclicality in the financial system*. Financial Stability Forum.
- Galati, G. & Moessner, R. (2012). *Macroprudential policy: A literature review*. Journal of Economic Surveys. Volumen 27, Issue 5, pp 846–878.
- Gibson, H. & Tsakalotos, E. (1992). *Economic Integration and Financial Liberalization: Prospects for Southern Europe*. Macmillan Press. London.
- Green, D. (2011). *The relationship between the objectives and tools of macroprudential and monetary policy*. Financial Markets Group Research Centre. Special Paper 200.
- Hahm, J.H.; Shin, H.S. & Shin, k. (2012). *Non-core bank liabilities and financial vulnerability*. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper No. 18428.
- Hanson, S., Kashyap A. & Stein J. (2010). *A macroprudential approach to financial regulation*. Journal of Economic Perspectives. Chicago Booth Research Paper No. 10-29.
- Massot, J.M. (2012). *Regulaciones macroprudenciales y futuras crisis bancarias: Una lectura retrospectiva*. Revista de Investigación en Modelos Financieros. Año 1, vol. 2. IADCOM, CMA, FCE UBA.
- McKinnon, R.I. (1973). *Money and Capital*. Brookings Institution. Washington. DC
- Eichengreen, B. (2000). *La globalización del capital*. Antoni Bosch, Barcelona.
- Eichengreen, B. (2009). *Qué hacer con las crisis financieras*. FCE, México.
- Reinhart, C. y Rogoff, K. (2011). *Esta vez es distinto: Ocho siglos de necesidad financiera*. Fondo de Cultura Económica. México.

- Shaw, E. (1973). *Financial Deepening In Economic Development*. Oxford University Press. New York.
- Shin, H. (2010). *Macroprudential policies beyond Basel III*. BIS Paper No. 60. Princeton University.