

POLÍTICA MONETARIA Y MEDIDAS MACRO PRUDENCIALES

BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY

Jorge R. Corvalán M.

Tabla de contenido

Introducción	2
Política Monetaria y Medidas Macro-prudenciales.....	3
El Sistema Financiero del Paraguay	4
Políticas Monetarias y Macro-prudenciales Implementadas en Paraguay	10
Ordenamiento Institucional para Riesgos Sistémicos	12
Conclusión	13
Bibliografía	16
Anexo: Resumen del cumplimiento de los Principios Básicos de Basilea	17

Introducción

Paraguay, de una economía pequeña y abierta ligada a los agronegocios de exportación, con vínculos indirectos con el mercado financiero internacional, experimentó durante la década de los 90 una profunda y prolongada crisis financiera que motivó sustantivas reformas en la política regulatoria y de supervisión. Desde entonces las normas prudenciales y los esquemas y las técnicas de supervisión se han ido perfeccionando hasta alcanzar los niveles que se reflejan en un sistema financiero sólido, estable y en crecimiento.

El mercado de capitales o de valores de oferta pública es aún incipiente. Las entidades previsionales disponen de importantes ahorros en el sistema financiero y no cuentan aún con un esquema regulatorio y de supervisión.

Las cooperativas de ahorro y crédito han emergido con la crisis financiera de los 90 y actualmente poseen un tamaño importante para el sistema. Estas se hallan reguladas y supervisadas por un órgano autónomo.

El país, si bien es cierto no ha experimentado el impacto directo de la crisis financiera global reciente, ha tomado medidas conducentes a respaldar y proteger la estabilidad de su sistema financiero. Luego, cuando se han superado los efectos más severos de la crisis global, el Banco Central del Paraguay (BCP) ha desarrollado medidas macro-prudenciales que tienen como objetivo asegurar la fortaleza y la solvencia del sistema financiero. A esto se le suma el proyecto del Sistema de Pagos cuya función es contribuir en la minimización del riesgo sistémico. La adopción de esas medidas fue contemporánea a la migración de la política monetaria hacia el régimen de meta de inflación, esquema donde la operatividad y eficiencia del sistema

financiero sin duda constituyen elementos muy importantes para la optimización de la política monetaria.

Política Monetaria y Medidas Macro prudenciales.

Los instrumentos macro prudenciales, tal como menciona Borio (2009)¹, tienen como objetivo reducir el riesgo sistémico de estrés financiero y controlar los costos macroeconómicos en términos del PIB, a fin de que el carácter preventivo de las medidas implementadas pueda moderar la prociclicidad de las cuentas financieras.

Las medidas macro prudenciales, concentran su atención en la solvencia global del sistema financiero, a diferencia de la regulación micro prudencial que centra su atención en la solvencia individual de las entidades financieras. Es por ello que tiene una conexión muy estrecha con la estabilidad financiera, al incorporar la retroalimentación que existe entre el ciclo económico y financiero, en el sentido que el ciclo económico no acentúe la volatilidad del ciclo financiero y ésta ponga en riesgo la estabilidad macroeconómica.

No cabe duda que existe una fuerte interrelación entre la política monetaria y las medidas macro prudenciales, sin que eso implique que los objetivos macro prudenciales sean objetivos primarios de la política monetaria. Las evidencias señalan que una política monetaria eficiente facilita la consolidación del sistema financiero y esto coadyuva al mecanismo de transmisión de la política monetaria, lo que a su vez permitirá disminuir las

¹ Claudio Borio, "Implementing the Macroprudential Approach to Financial Regulation and Supervision", Banque de France. Financial Stability Review, September 2009.

tendencias procíclicas del sistema financiero. Por otro lado, medidas macro prudenciales orientadas a fortalecer el sistema financiero refuerzan las acciones del banco central para lograr la estabilidad monetaria. En general, las orientaciones de ambas políticas, la monetaria y la macro prudencial tenderán a coincidir en función a la trayectoria del ciclo económico, pero es bueno mencionar que la eficiencia de las medidas difieren en determinadas situaciones; por ejemplo, en presencia de riesgo de inflación, las medidas macro prudenciales no pueden sustituir a los aumentos de la tasa de interés, pero en contrapartida las medidas macro prudenciales son las más indicadas para mejorar la capacidad de reacción del sistema financiero; no obstante sus efectos son limitados para influir en la trayectoria de la demanda agregada y en la expectativa de inflación.

El Sistema Financiero del Paraguay

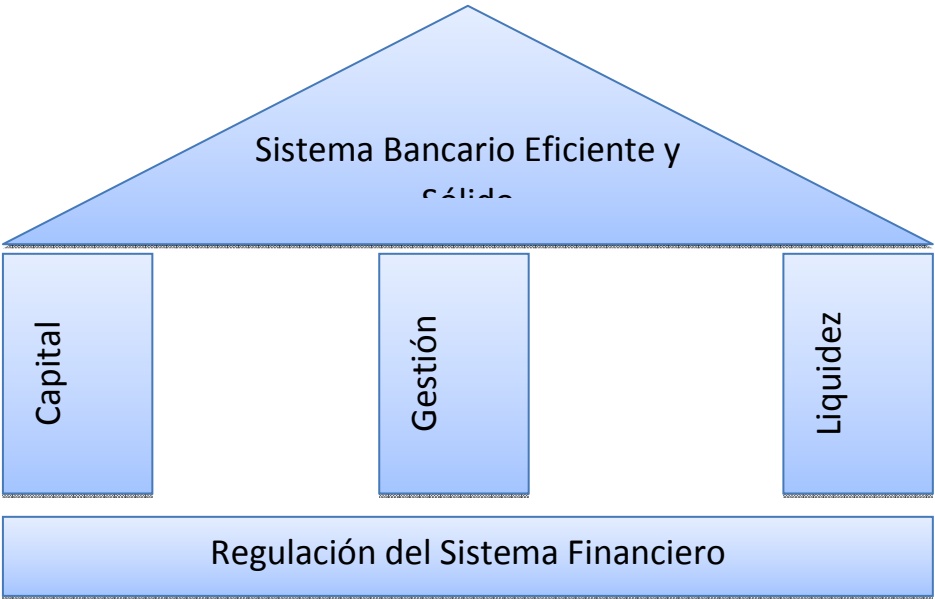
Los Programas de Evaluación del Sector Financiero (FSAP por sus siglas en inglés) realizados por la Misión Conjunta del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, en el 2005 y el 2010, le ha permitido al Banco Central del Paraguay identificar fortalezas y debilidades del sistema financiero y conforme a estos resultados llevó adelante, con mayor empeño en los últimos años, la implementación de una serie de recomendaciones que lograron mejorar sustancialmente la regulación y la supervisión del sistema financiero, tal como se menciona en el último informe del Fondo Monetario Internacional². Los avances se ven reflejados en mejoras significativas de

² Actualización de la Evaluación de la Estabilidad del Sistema financiero, FMI, mayo 2011.

todos los indicadores de solidez financiero, que a su vez permitieron un considerable mayor grado de profundización financiera y bancarización del país.

El Banco Central del Paraguay desarrolló un Esquema de Regulación Financiera basado en tres pilares que facilitaron la convergencia a un sistema financiero más sólido y eficiente. Estos pilares guardan relación con los niveles de capitalización, la gestión y la liquidez del Sistema Bancario.

Gráfico N° 1 Esquema de la Regulación del Sistema Financiero en Paraguay



En lo que respecta al capital, el Banco Central del Paraguay ha aprobado recientemente una adecuación del capital de las entidades bancarias con relación a los activos y contingentes ponderados por riesgo, discriminando entre capital principal y complementario, en concordancia con los

requerimientos de Basilea para este requisito en particular, iniciativa ésta que sin duda asegura la calidad del capital e induce a que en el sistema permanezcan instituciones mejor capitalizadas y solventes.

Se dispuso además el incremento del capital mínimo en términos reales requerido para acceder al mercado, considerando razonable que exista un tamaño mínimo de firma a partir del cual sería sostenible la presencia de una entidad en el mercado.

Además, al sólo efecto de la constitución de provisiones, no así de la clasificación de riesgos, se introdujo la modificación pertinente para que un deudor sea considerado en mora desde el primer día de atraso en sus obligaciones financieras, y paralelamente se dispuso la creación de un rango para constituir provisiones genéricas que va del 0,5% al 2% de la cartera neta de provisiones.

En materia de gestión bancaria, las normativas han focalizado su atención en crear mecanismos orientados a su fortalecimiento. En este sentido se ha emitido disposiciones que exigen y establecen pautas para la correcta Gestión del Riesgo de Crédito y del Riesgo de Mercado.

En la Superintendencia de Bancos se creó la Intendencia de Estabilidad Financiera, con el objetivo de hacer el seguimiento de factores exógenos que afectan al sistema financiero y analizar sus interrelaciones y derivaciones. Como resultado de estos estudios e informaciones, se publica semestralmente el Informe de Estabilidad Financiera, donde además de los indicadores se presenta un resumen de las pruebas de tensión realizadas a

las entidades reguladas por el Banco Central, con lo cual se pretende generar un mapeo de riesgo ex-ante, bajo escenarios alternativos de estrés.

En lo que respecta a la liquidez del sistema financiero, el BCP está intermediando en el mercado de dinero, creando un sistema de gestión de liquidez que permitirá avanzar hacia el desarrollo y la profundización de un mercado de dinero más eficiente, condición básica para la implementación del esquema de meta de inflación. En este sentido el Directorio del BCP implementó una serie de mecanismos de provisión de liquidez para el sistema financiero a precio de mercado con reporto de títulos soberanos.

Con las principales medidas citadas, la mayoría de los indicadores de solvencia³ han mejorado sustancialmente en los últimos años. Así, el ratio de morosidad del 11,6% observado en el año 2005, se ha logrado disminuir al 2,7% en el 2011. Igualmente, de una previsión de cobertura de la cartera morosa del 38,1% verificado en el 2005, se ha logrado incrementar este indicador a 91,5% de los créditos vencidos en el año 2011.

Los niveles de eficiencia financiera también mejoraron, pues el promedio de 18,4% de rentabilidad sobre el Patrimonio (ROE) observado en el 2005 se elevó al 22,4% en el año 2011.

Asimismo, se observa un menor riesgo de hoja de balance, teniendo en cuenta que en el 2005 el sistema financiero presentaba una exposición del 43,6% a riesgos cambiarios y en el año 2011 esa exposición no supera el 18,5%.

³ Conforme a la metodología del *Macroprudential Indicator of Financial System Soundness*-IMF, April 2010.

Un hecho significativo en el ámbito de la supervisión es el incrementado del nivel de cumplimiento de los 25 Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva, que pasó del 17% en el año 2005 al 63% en el ejercicio 2010.

Estos indicadores son reveladores del compromiso del Banco Central del Paraguay por seguir fortaleciendo la supervisión bancaria con la cooperación técnicas proporcionada por los organismos multilaterales de crédito. Es también la manifestación del firme convencimiento que la economía del país tiene más oportunidades de progreso y prosperidad con intermediarios que optimizan los recursos, es decir, pueden prestar a menores costos y pagar más por los ahorros, en un marco de seguridad y solvencia.

Indicadores de Solvencia y Liquidez del Sistema Financiero

ISF	2005	2006	2007	2008	2009	dic-10	dic-11
Core FSIs							
Capital Adequacy							
Regulatory Capital/Risk-Weighted Asset	22,2%	20,1%	16,9%	16,3%	16,3%	15,4%	14,93%
(NPLs-provisions)/capital	77,3%	20,6%	12,7%	7,32%	1,47%	0,76%	2,65%
Asset Quality							
NPLs (gross)/ total loans	11,60%	5,10%	3,23%	2,60%	2,27%	2,03%	2,72%
Provisions/NPLs	38,07%	61,85%	68,22%	78,82%	94,67%	97,53%	91,51%
Sectorial distribution of loans / Total Loans							
Agriculture	22,20%	23,20%	26,87%	26,48%	25,25%	21,28%	21,50%
Livestock	5,85%	7,82%	9,75%	9,21%	10,70%	11,09%	11,48%
Industry	12,90%	12,60%	11,97%	11,25%	9,29%	9,68%	9,10%
Wholesale	18,44%	16,77%	12,79%	12,96%	11,96%	12,21%	15,25%
Retail	5,14%	5,15%	4,59%	6,30%	7,66%	8,90%	10,39%
Services	26,89%	25,82%	11,58%	10,80%	11,50%	13,03%	8,25%
Consumption	8,46%	8,55%	8,35%	9,45%	10,43%	13,06%	15,37%
Export	0,11%	0,10%	0,09%	0,06%	0,08%	0,10%	0,37%
Financial Service	0,00%	0,00%	14,01%	13,50%	12,98%	10,64%	8,30%
Profitability							
ROA (after-tax) *	2,10%	3,00%	2,82%	3,17%	2,40%	2,39%	2,33%
ROE (after-tax) *	18,40%	24,07%	25,74%	28,44%	23,17%	22,32%	22,39%
Net Interest Income/Operating Margin	74,00%	73,69%	75,34%	73,15%	72,07%	71,18%	73,35%
Non Interest expenses/Operating Margin	62,71%	51,43%	51,31%	48,00%	53,97%	55,42%	53,15%
Liquidity							
Liquid assets/total assets	43,89%	43,79%	44,33%	36,96%	41,22%	33,55%	32,64%
Liquid assets/short-term liabilities	66,54%	72,95%	73,84%	70,38%	73,98%	64,57%	71,97%
Sensitivity to Market Risk							
Net FX exposure / capital	43,57%	19,90%	33,29%	12,71%	-1,16%	4,72%	18,53%
Encourage FSIs							
Capital / Assets	5,05%	4,91%	4,24%	4,30%	4,56%	4,20%	5,46%
Public Deposit /Total Loans	23,12%	22,20%	23,36%	19,18%	25,39%	18,42%	18,14%
FX loans/total loans	36,73%	37,70%	37,49%	38,43%	35,32%	37,11%	41,21%
Foreign - currency-denominated Liabilities/Total Liabilities	52,32%	47,82%	41,70%	47,52%	42,90%	45,81%	46,09%

Fuente: Superintendencia de Bancos, Banco Central del Paraguay

El fuerte dinamismo del mercado bancario que se ha observado en los últimos años ha generado la posibilidad de incrementar la bancarización en el país. Es así que con los 17 bancos y 12 financieras que operan actualmente en el sistema financiero se ha logrado duplicar el número de clientes bancarios con respecto al año 2007, alcanzando un ratio en torno al 10% de la población total del país. Asimismo, el volumen de créditos del sistema se ha incrementado en proporción al PIB, pasando de un 26,6% en el año 2002, al 36,2% en diciembre del año 2011 y con un mejoramiento en la calidad de la cartera, dada la reducción de la morosidad, tal como se mencionó anteriormente.

Políticas Monetarias y Macro-prudenciales Implementadas en Paraguay

El mejor desempeño del sistema financiero en Paraguay, y ante las amenazas de un efecto desestabilizador de la crisis financiera internacional sobre la economía en su conjunto, indujo al BCP empezar la implementación de un paquete de medidas combinadas de carácter monetario y macro prudencial con el objetivo de generar un escudo anti-cíclico y complementar las medidas fiscales implementadas desde el gobierno. Gracias a la oportunidad de las medidas implementadas y la estrecha coordinación con el Ministerio Hacienda se ha logrado superar los desequilibrios financieros que se han observado en los últimos años, sin poner en riesgo la meta de inflación. Es así, que estas políticas anti-crisis del BCP hasta el año 2010, se caracterizaron por ser expansivas con el objetivo básico de contrarrestar cualquier corte súbito en los créditos bancarios (*credit crunch*). Estas medidas consistieron, entre otras, en reducción de tasas de encajes bancarios, reducciones de la tasa de interés de política monetaria, fijación y puesta en operación de una Línea de Liquidez con una Facilidad de Corto Plazo con Reporto de Títulos Soberanos e Instrumento de Regulación Monetaria, habilitación de una Ventanilla de Cancelaciones Anticipadas de los instrumentos de política emitidas por el BCP.

Sin embargo con la reversión de la crisis, el Banco Central del Paraguay pasó de una política monetaria expansiva a una política monetaria más contractiva. En consecuencia, el BCP adoptó una serie de medidas tendientes a reducir el estímulo monetario a fin de que la inflación retorne al rango meta, y a la vez ordenar el mercado monetario de forma que el mecanismo

de transmisión de la política monetaria sea más eficiente. Con el objetivo de ir migrando al esquema monetario de Meta de Inflación, el BCP ha cambiado la operativa de la colocación de sus instrumentos, fijando la tasa para las colocaciones de menor plazo (14 días) y realizando subastas competitivas para las de mayor plazo, conforme a las necesidades del mercado.

Por otro lado, se implementaron medidas estructurales tendientes a mejorar la plataforma para la Implementación del Esquema de Política Monetaria de Metas de Inflación, tales como: la puesta en funcionamiento del mecanismo de facilidad de liquidez (FLIR), habilitación de la Ventanilla de Liquidez Interbancaria (VLI) y finalmente, con el objetivo de anclar las expectativas nominales y extender el plazo medio de los financiamientos corporativos muy afectados por las volatilidades del corto plazo, el BCP acordó un contrato marco para la realización de SWAPS de divisas con la Corporación Financiera Internacional (IFC).

El Banco Central del Paraguay dispone de Instrumentos de Política Macro prudencial para fortalecer la estabilidad financiera. Estos instrumentos son entre otros, requerimiento de capital, límites de posición global en moneda extranjera, provisiones genéricas y distribución de dividendos sujeta a opinión de la Superintendencia de Bancos. Si bien no existen topes al crédito bancario en moneda extranjera, es práctica habitual de los intermediarios financieros la concesión de créditos en moneda extranjera a sujetos con ingresos en la misma moneda.

ORDENAMIENTO INSTITUCIONAL PARA RIESGOS SISTÉMICOS

El Banco Central del Paraguay tiene un claro mandato legal de mantener la estabilidad del nivel general de precios y de promover la estabilidad y solvencia del sistema financiero. Realiza las funciones de prestamista de última instancia de los bancos y de regulador y supervisor de los intermediarios financieros a través de la Superintendencia de Bancos. El Directorio del Banco Central es el único órgano con atribuciones y responsabilidades respecto del mandato legal señalado.

La supervisión bancaria es un órgano técnico que goza de autonomía funcional y administrativa y es parte de la estructura orgánica del banco central, lo cual brinda las ventajas de la plena integración funcional con el Banco Central. Esta estructura funcional aporta una importante fortaleza derivada del manejo de la información para la coordinación y coherencia para las decisiones, así como de autoridad frente a los supervisados. El diseño y la ejecución de medidas macro prudenciales, ante el mandato y la responsabilidad sobre la estabilidad financiera, se ven facilitadas por esta estructura institucional.

La política macro prudencial y de estabilidad financiera es atribución y deber exclusivo del Banco Central, sin interferencia del Ministerio de Hacienda. El Banco Central participa del Equipo Económico Nacional, ámbito de discusión y coordinación de la política económica del gobierno. Este órgano es presidido por el Ministro de Hacienda.

El régimen de resolución de entidades insolventes se realiza mediante mecanismos e instrumentos de un Fondo de Garantía de Depósitos

constituido con aportes de los intermediarios financieros y el aporte transitorio de bonos del Estado. El Fondo es un fideicomiso administrado por el Banco Central. Los procesos de resolución pasados han sido coordinados adecuadamente entre el Fondo y la Superintendencia de Bancos.

Actualmente no existe un órgano encargado de las políticas sobre riesgos sistémicos. Como se vio, el Banco Central concentra las responsabilidades acerca del segmento de riesgo sistémico significativo del sistema financiero. No obstante, el propio Banco Central está promoviendo la conformación de un Comité de Estabilidad Financiera compuesto por el Superintendente de Bancos, el Superintendente de Seguros, el Presidente de la Comisión Nacional de Valores, el Presidente del Instituto Nacional de Cooperativismo y un representante del Ministerio de Hacienda. El Comité será coordinado por un Miembro del Directorio del Banco Central y tendrá por función intercambiar información de relevancia sistémica, analizar escenarios y simulaciones sobre impactos sistémicos de eventos o tendencias significativas y coordinar el diseño de medidas de las instituciones participantes.

Conclusión

Las medidas implementadas desde el ámbito del Banco Central del Paraguay, han contribuido al fortalecimiento del sistema financiero, proceso que se ha iniciado con la crisis de los 90 y fortalecido continuamente después del último episodio de la última crisis registrada en el 2002.

La estrategia basada en un esquema de regulación simple, pero a la vez sólida, refuerza la efectividad de las medidas implementadas. En este

sentido, fue fundamental la asistencia técnica recibida del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial mediante las misiones del FSAP en 2005 y 2010, para la adecuación del sistema orientado hacia los estándares internacionales. Asimismo, la experiencia recogida en superadas crisis de la década de los 90 y primeros años de la década del 2000, ha permitido al BCP generar mecanismos que puedan blindar al sistema financiero de malas prácticas financieras que en el pasado han quebrantado la solidez del sistema financiero. La adecuación del esquema de supervisión y regulación del sistema financiero ha fomentado el renacimiento del mercado financiero en Paraguay, después de haber registrado una de las peores crisis de confianza que ha llevado a un mínimo histórico la profundización financiera en el país.

Asimismo, las orientaciones de las políticas monetarias de carácter más prospectivo que correctivo van logrando una mejor sintonía con los ciclos económicos, lo que a su vez redundará en una menor volatilidad de la inflación y el PIB de la economía.

Es importante destacar que el BCP seguirá avanzando en el fortalecimiento del sistema financiero del país mediante la adecuación de las normas e indicadores domésticos a los estándares internacionales. En ese contexto la asistencia que brinda el Fondo Monetario Internacional es considerada muy importante. La experiencia internacional acumulada por el organismo en la aplicación de los principios de regulación y supervisión hacia los que tienden a converger los sistemas financieros, brinda una invaluable fuente de cooperación técnica.

La supervisión bancaria radica en un órgano técnico con autonomía funcional y administrativa y es parte de la estructura orgánica del banco central, lo cual brinda las ventajas de la plena integración funcional con el Banco Central. Esta estructura funcional aporta una importante fortaleza derivada del manejo de la información para la coordinación y coherencia para las decisiones, así como de autoridad frente a los supervisados. El diseño y la ejecución de medidas macro prudenciales, ante el mandato y la responsabilidad legal al Banco Central sobre la preservación de la estabilidad financiera, se ven facilitadas por esta estructura institucional.

Como entidad reguladora y supervisora, al mismo tiempo responsable por la estabilidad del sistema, al Banco Central le queda el desafío de seguir fortaleciendo el marco legal regulatorio y prudencial, buscando mecanismos e instrumentos que ayuden a madurar el mercado financiero, y creando las instancias de coordinación para las acciones frente a riesgos sistémicos. Por ende, la prioridad, dentro del marco de estabilidad macroeconómica y financiera, a fin de asimilar íntegramente los principios de Basilea, es la implementación de instrumentos financieros más sofisticados y el continuo avance de la profundización financiera, preservando la estabilidad macro y solidez financiera, en el contexto de una economía mundial en recuperación y de interrelaciones y entidades financieras globales.

Bibliografía

Claudio Borio, *Implementing the Macroprudential Framework: Blending Boldness and Realism*, Bank for International Settlements, February 2011.

Claudio Borio, *Implementing the Macroprudential Approach to Financial Regulation and Supervision*, Banque de France. *Financial Stability Review*. September 2009.

Ramón Moreno, *La formulación de Políticas desde una Perspectiva Macroprudencial en Economías de Mercado Emergentes*, Banco de pagos Internacionales, Enero de 2011.

Fernando Delgado and Mynor Meza, *Developments in Financial Supervision and the Use of Macroprudential Measures in Central America*, IMF Working Paper wp/11/299, December 2011.

Owen Evans and others, *Macroprudential Indicators of Financial System Soundness-IMF*, April 2010.

FSAP, Paraguay, Mayo de 2011.

Anexo: Paraguay: Resumen del cumplimiento de los Principios Básicos de Basilea

Principio básico	C ^{1/}	RC ^{2/}	SNC ^{3/}	NC ^{4/}	N/P ^{5/}
1. Objetivos, independencia, potestades, etc.					
1.1 Responsabilidades y objetivos		x			
1.2 Responsabilidad y transparencia		x			
1.3 Marco jurídico			x		
1.4 Potestades legales		x			
1.5 Protección legal		x			
1.6 Cooperación		x			
2. Actividades permitidas	x				
3. Criterios para la concesión de licencias		x			
4. Cambio de titularidad de participaciones significativas		x			
5. Adquisiciones sustanciales		x			
6. Suficiencia de capital			x		
7. Proceso para la gestión del riesgo			x		
8. Riesgo de crédito		x			
9. Activos dudosos, provisiones y reservas			x		
10. Límites de exposición a grandes riesgos			x		
11. Posiciones con partes vinculadas		x			
12. Riesgo país y riesgo de transferencia		x			
13. Riesgos de mercado			x		
14. Riesgo de liquidez			x		
15. Riesgo operacional				x	
16. Riesgo de tasas de interés en la cartera de inversión				x	
17. Control y auditoría internos		x			
18. Utilización abusiva de servicios financieros		x			
19. Enfoque supervisor		x			
20. Técnicas de supervisión		x			
21. Informes de supervisión			x		
22. Contabilidad y divulgación		x			
23. Potestades correctivas del supervisor			x		
24. Supervisión consolidada		x			
25. Relación entre el supervisor de origen y el de destino		x			
Totales (Para los 6 subcomponentes del BCP1)	1	18	9	2	

Descripción de las calificaciones utilizadas:	^{1/} C: Conforme.
^{2/} RC: Relativamente conforme.	^{3/} SNC: Sustancialmente no conforme.
^{4/} NC: No conforme.	^{5/} N/P: No procede.