SISTEMA FINANCIERO ARGENTINO

*Por Alfredo José Fratini
de la Cátedra de Política Económica Argentina
a cargo del Dr. Manuel Horacio Aranzovich.*

1) MONEDA Y CREDITO

La moneda y el crédito constituyen instrumentos típicos y esenciales de la política económica cuya existencia, funciones y evolución requieren especial atención por parte de las autoridades y también de los particulares. El tema por diversas circunstancias referidas principalmente al proceso económico en su conjunto, ha adquirido una cierta complejidad que, como siempre ocurre en casos similares, atenta contra su comprensión perjudicando el indispensable conocimiento y las delegables decisiones que todo ciudadano debe adoptar en su cotidiana relación con estos dos instrumentos: moneda y crédito.

Estas líneas introductorias tienen por objeto guiar al estudiante por el camino de la moneda y el crédito dentro del contexto económico general, para arribar al sistema financiero vigente en el país (Ley 21526).

Superada la etapa del trueque y, en alguna medida, la del dinero representado por objetos intrínsecamente valiosos, la moneda o papel moneda genéricamente hablando es una convención social, universal y pacíficamente aceptada como medio de cambio y con poder cancelatorio, por ello, su valor —el valor de la moneda— está íntimamente ligado con los bienes y servicios que con ella pueden adquirirse. Esto constituye una regla inexorable en todo sistema económico que se reconoce como el poder adquisitivo de la moneda. Tantas unidades de un bien o servicio equivalen a tantas unidades de moneda.

En esta relación bienes-servicios y moneda, aquellos son el antecedente natural de ésta cuyo carácter esencialmente instrumental no debe ignorarse en ningún momento, so peligro de incurrir en cualquiera de estas dos situaciones extremas: exceso de medios de pago con evidente efecto recession. La ajustada provisión de moneda asegura la fluidez de las transacciones económicas, y por ende, establece el debido equilibrio en la relación. La moneda y el crédito son entonces consecuencias del proceso productivo, tienden a posibilitarlo, a facilitarlo, a promoverlo.

La disponibilidad de moneda significa al titular de la misma, aparte de la natural tranquilidad, la posibilidad de decidir su consumo inmediato o diferido. En el primer supuesto adquirirá bienes o servicios, en el segundo ahorrará; en ambas situaciones el titular, persona física o jurídica, tendrá presente en la toma de su decisión la idea del beneficio que ambas alternativas le pueden reportar. Mediante la adquisición de bienes o servicios satisfará necesidades físicas o espirituales que por diversas razones considera

impostergables. Por medio del ahorro procurará la obtención de un beneficio monetario inmediato, el interés, que le permitirá también, en un plazo mediano, satisfacer necesidades físicas o espirituales. Como vemos ambas opciones convergen en forma mediana o inmediata en una única y última decisión, la adquisición de bienes o servicios.

Así llegamos al campo específico del crédito donde confluyen oferentes y demandantes de moneda, aquellos que con excedentes monetarios han querido diferir el consumo inmediato de los mismos y, estos últimos que decididos a satisfacer las actuales o futuras demandas de bienes y servicios se encuentran carentes de recursos monetarios suficientes. En este universo económico la moneda es entonces el bien ofrecido y demandado.

En el desempeño de estas funciones, objeto de las transacciones crediticias, la moneda no pierde su principal y propia característica cual es la de aceptación universal y poder cancelatorio y tampoco desaparece la idea de su valor (relación bienes y servicio-moneda), corresponde reiterar estas ideas para, cuando menos, precisar el carácter instrumental del crédito y, por ende, de la política que lo instrumenta. Pero además o mejor dicho como consecuencia del poder cancelatorio inherente a la moneda, la comunidad por intermedio del gobierno central maneja y controla su emisión y circulación. Bien entendido que esta situación no puede analizarse a la luz de las ideas sobre el monopolio, pero tampoco puede ignorarse en su implementación que la moneda es entre otras cosas un bien objeto de oferta y demanda, y como cualquier otro susceptible de alzas y bajas en su valor según los defectos o excesos, respectivamente, en su oferta pero que por sus cualidades propias o inherentes contagia a todo el proceso económico sus estados de equilibrio o desequilibrio.

2) SISTEMA FINANCIERO. LEY 21.536

Limitando nuestro análisis al crédito, su oferta y demanda y su control por parte de la autoridad, debemos retomar la idea de la moneda como bien objeto de las operaciones crediticias ampliándola ahora con la referencia acerca de su precio o como correctamente se denomina, el interés que por su uso están dispuestos a cobrar y pagar los sujetos económicos.

La concertación de este interés no puede escapar, en principio, a las mismas reglas que están presentes en la fijación de los precios de todos los productos y servicios que genera la actividad económica, o sea: 1) Cantidad de moneda ofertada y demandada; 2) Calidad de la moneda ofertada, o sea su relación con los bienes y servicios disponibles o a disponer; 3) Condiciones de acceso al mercado financiero por parte de los oferentes y demandantes de moneda. Pero además existen en este mercado dos elementos originales y propios del mismo cuales son, el día de seguridad en la recuperación o cobro del crédito por parte del oferente, y el plazo o tiempo para que dicha recuperación se haga efectiva. Estos dos elementos insisto en la fijación del interés obedecen, en definitiva, a aquellas situaciones mencionadas inicialmente o sea que el oferente está dispuesto a diferir por un tiempo el consumo de su excedente monetario y el tomador por su parte está necesitado de dicho excedente para generar los bienes y servicios que la comunidad requiere o requerirá en un lapso esperado.

A efectos de ordenar esta oferta y demanda, dadas las calidades particulares y esenciales de la moneda y en virtud del monopolio que respecto a su emisión ejerce, el Estado interviene en primer lugar, en el ordenamiento del mercado mediante el dictado de las normas referidas, entre otras cosas, a la calidad y requisitos de los sujetos financieros (bancos, compañías financieras, etc.), al tipo y características de las operaciones financieras (depósitos a la vista o a plazos, clases de préstamos, garantías)

responsabilidad de las entidades financieras, etc. Pero además el Estado puede participar activamente en el mercado y en el sistema mediante la creación y el manejo de instituciones financieras con mayor o menor capacidad de ordenamiento normativo o específicamente económico, como ocurre, por ejemplo en nuestro país, mediante la creación del Banco Central un banco de bancos, o con el manejo de bandos oficiales, nacionales o de provincia.

La presencia del poder público en el sistema financiero tanto en el dictado de las normas que lo regulen o en su accionar como un sujeto financiero más, debe procurar la vigencia de una condición esencial para el funcionamiento del sistema, que es la transparencia del mercado financiero, vale decir la posibilidad que todos los oferentes y tomadores de créditos puedan acceder al mismo en forma pública, habitual e igualitaria.

En este sentido la actual ley de Entidades Financieras N° 21.526¹ precisa su ámbito de aplicación a "las personas o entidades privadas o públicas —oficiales o mixtas— de la Nación, de las provincias o municipalidades que realicen intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros" (art. 1°) y coincidentemente al designar al Banco Central de la República Argentina como autoridad de aplicación de la misma (art. 4°) ratifica la función de fiscalización del sistema y entidades que la Institución viene desarrollando desde el momento de su creación.

Estas funciones asignadas del Banco Central comprenden una amplia gama de atribuciones y situaciones que pueden resumirse así:

- 1) Autorización para el funcionamiento de las entidades (art. 7°);
- 2) Autorización a la fusión de entidades o transferencia de sus fondos de comercio (art. 7°, *in fine*);
- 3) Autorización para la actuación en el país de entidades financieras de capital extranjero o de marcos representantes de las mismas (art. 13°);
- 4) Autorización para el aumento de participación o de inversión en nueva entidad, efectuada por personas físicas o jurídicas domiciliadas en el exterior o por empresas locales de capital extranjero (art. 14°);
- 5) Autorización para la negación de acciones en las entidades financieras constituidas como sociedades anónimas que produzcan un cambio en la calificación de las entidades o alteren la estructura de los grupos de accionistas y también, para las modificaciones en los consejos de administración que produzcan iguales efectos (art. 15°);
- 6) Autorización para la apertura de filiales en el territorio nacional y en el extranjero (arts. 16° y 17°);
- 7) Autorización a las entidades para la realización de operaciones financieras no previstas en la ley (art. 20°);
- 8) Dictado de las normas que regularán la liquidez y solvencia de las entidades, en los siguientes aspectos: a) reservas de efectivo mínimo (art. 31°); b) límites a la actividad crediticia, otorgamiento de fianzas, avales, tasas de interés, comisiones y cargos (art. 30°); c) capitales mínimos de las entidades y determinación de la reserva legal que deberán constituir (art. 32° y 33°);
- 9) Aceptación y control del "plan de regularización y saneamiento" que deben presentarle las entidades que hayan infringido las normas de solvencia y liquidez (art. 34°);
- 10) Imposición de cargos, de "hasta 5 veces la tasa máxima de descuentos" por infracción a las normas de efectivo mínimo (art. 35°);

11) Fiscalización de la documentación contable, libros, correspondencia, documentación, y papeles de las entidades financieras. Esta fiscalización puede comprender también a los usuarios de créditos (art. 37);

12) Esta fiscalización contable puede ejercerse también sobre "personas no autorizadas" que realicen intermediación habitual de recursos financieros o actúen en el mercado de crédito con facultades para disponer el caso de actividad y aplicar sanciones (art. 3° y 38°);

13) Aplicación de sanciones a las personas o entidades infractoras de la ley, sus normas reglamentarias y las resoluciones del propio Banco Central; estas sanciones pueden ser: a) llamado de atención; b) apercibimiento; c) multas; d) inhabilitación temporaria o permanente para el uso de cuenta corriente; e) inhabilitación temporaria o permanente para desempeñarse en los órganos de administración de las entidades financieras; f) revocación de la autorización para funcionar (art. 41°);

14) Resolver la liquidación de entidades financieras en los casos previstos por la ley a saber: a) modificaciones en su estructura accionaria que importen "cambios fundamentales en las condiciones básicas que se tuvieron en cuenta" para autorizar su funcionamiento (art. 15°); b) rechazo o incumplimiento del "plan de regularización y saneamiento" de su solvencia y liquidez (art. 34°) y c) otras infracciones a la ley, reglamento y resoluciones (art. 41°).

El precedente detalle de las funciones y atribuciones del Banco Central en lo que respecta a la aplicación de la ley de entidades financieras, demuestra el amplio grado de ordenamiento y control que el Gobierno a través de esta institución lleva a cabo en el sistema financiero y en las entidades que lo integran, correspondiendo destacar especialmente las atribuciones que hacen a la operatoria del sistema y que se expresan en los arts. 30° a 33°; la institución está facultada para el manejo de específicos instrumentos crediticios y monetarios tales como las tasas de interés, los efectivos mínimos, las características y modalidades de los créditos (plazos, rubros, afectación de fondos, etc.) importando las decisiones que en tal sentido se adopten claras definiciones en materia de política monetaria y crediticia. Estas decisiones del Banco Central se instrumentan y exteriorizan por medio de las Circulares que dicta y cuyo conjunto conforma una normativa legal de primordial importancia.

Respecto a las condiciones que deben reunir las personas físicas o jurídicas que deseen operar como entidades financieras y lograr a tales efectos la autorización del Banco Central la ley establece la necesidad de efectuar una "evaluación de la conveniencia de la iniciativa" donde se analizan las dimensiones del mercado financiero, sus perspectivas, el grado de atención de la oferta y demanda de recursos por parte de las entidades existentes, las características especiales del proyecto que proponga la solicitante y otros elementos que permiten apreciar la situación actual del sistema; asimismo se consideran los "antecedentes y responsabilidad de los solicitantes y su experiencia en la actividad financiera"; obviamente se han de requerir condiciones y capacidades especiales que aseguren idoneidad y responsabilidad suficientes para confiar el manejo de recursos financieros de terceros. En este último aspecto la ley establece expresamente los supuestos de inhabilitaciones para desempeñarse en los órganos de dirección de estas entidades (arts. 8° y 10°).

La ley impone, en principio, que las entidades financieras deben constituirse bajo la forma de sociedades anónimas, la principal excepción a este principio es la autorización a los bancos comerciales a constituirse en forma de sociedad cooperativa y, las cajas de créditos que lo pueden hacer como cooperativas o asociación civil (art. 9°)

En materia de operaciones financieras y de entidades financieras, la ley es suficientemente amplia (arts. 21° a 26°) y corresponde destacar en este sentido la especial referencia a la operatoria de los bancos comerciales que quedan habilitados para la realización de "todas las operaciones activas, pasivas y de servicios que no les

sean prohibidas por la presente ley o por las normas que con sentido objetivo dicte el Banco Central" (art. 21^o); esta amplia habilitación muestra una substancial diferencia de la presente ley con su antecedente inmediato (Ley 18.061), al autorizar a los bancos comerciales a desarrollar una amplia gama operativa, el legislador entendió que este tipo de bancos son "por definición los únicos intermediarios monetarios" que junto al Banco Central integran el "sistema bancario" y, además, se acentúa el objetivo final del legislador consistente en la existencia de entidades solventes e integradas (de la Exposición de Motivos). Largo es enumerar las operaciones que pueden realizar los bancos comerciales, por ello sólo vale destacar que son las únicas entidades financieras autorizadas a recibir depósitos a la vista o en cuenta corriente, con la consiguiente instrumentación del cheque como orden de pago a utilizar por los titulares de aquellos depósitos.

En la enumeración detallada de las entidades financieras y las operaciones que pueden realizar, cabe destacar lo siguiente:

1) Se eliminan a las sociedades de crédito para consumo, que había incorporado la ley 18.061;

2) Se incorporan al sistema financiero las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles que, anteriormente, operaban en la órbita del Ministerio de Bienestar Social y bajo el control de la Caja Federal de la Vivienda;

3) El resto de las entidades autorizadas por la ley pueden realizar, aparte de una serie de operaciones comunes a todas ellas, las operaciones particulares que hacen específicamente a la característica de la entidad, en tal sentido vale destacar las siguientes:

3.1. Los bancos de inversión, a los efectos de facilitar y apoyar los proyectos que requieran inversiones a riesgo considerables en su monto y con largo plazo de reintegro están facultados para "emitir bonos, obligaciones y certificados de participación en las prestaciones y certificados de participación en las prestaciones que otorguen a efectos de tales proyectos, constituye ésta una forma de captación de recursos propia de estos bancos; además y siempre en razón de su objeto pueden "conceder créditos a mediano y largo plazo" y excepcionalmente a corto plazo, aptitud que se explica en razón a las características y requerimientos financieros de la inversión que la entidad promoverá;

3.2. Los bancos hipotecarios se encuentran habilitados para recibir "depósitos de participación hipotecaria y en cuentas especiales" y "emitir obligaciones hipotecarias", como medios aptos para la obtención de recursos para realizar los proyectos de construcción que la entidad apoye;

3.3. Las compañías financieras además de estar autorizadas para recibir depósitos a plazo (al igual que todas las otras entidades), realizan una amplia operatoria crediticia;

3.4. Las entidades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles llevan a cabo su actividad en base a la captación de ahorros como "condición previa para el otorgamiento de un préstamo";

3.5. Las Cajas de Crédito intervienen en las operaciones crediticias de corto y mediano plazo orientadas a "pequeñas empresas y productores, profesionales, artesanos, empleados, obreros, particulares y entidades de bien público", pudiendo realizar algunas pocas actividades más; como se ve su campo ha quedado sensiblemente reducido al quitárseles la facultad de recibir "depósitos a la vista" que le reconocía la ley 18.061.

4) En materia de prohibición de operaciones la ley en análisis ha procurado reducir tales supuestos a aquellos casos que se consideran "realmente incompatibles"

con la actividad específica de las entidades, así por ejemplo se mantienen la prohibición de "explorar por cuenta propia empresas comerciales, industriales, agropecuarias, o de otra clase" (Art. 28).

Hemos dejado para el final del presente análisis el comentario respecto al art. 5º referido al "régimen de garantía" de los depósitos de los particulares en las entidades financieras. En ese artículo se establece la opción a favor del Banco Central y para el supuesto de liquidación de una entidad financiera de: "a) acordar que otras entidades del sistema se hagan cargo de los depósitos en moneda nacional de la entidad liquidada, o, b) adelantar los fondos necesarios para la devolución de los depósitos en moneda nacional a sus titulares...". Esta garantía alcanza solamente a los depósitos en moneda nacional constituidos en cuenta corriente caja de ahorro y a plazo y se mantiene así una situación preexistente en el sistema financiero argentino pues, aparte de los períodos de estatización de los depósitos (Dto. 11.544/46 y Ley 20.520 de 1973), era también recogido por la anterior ley 18.061. Actualmente la cobertura de la garantía alcanza al total de los depósitos, ajustes e intereses constituidos en entidades autorizadas y hasta un capital de \$ 100.000.000 en el caso de personas físicas. Si el capital supera dicha suma la garantía se reduce al 90 % del total capital, intereses y ajustes.

El sistema de la garantía funciona de diversa manera en otros países, así tenemos que en Estados Unidos de América existe la Corporación Federal de la Garantía de los Depósitos (F.D.I.C.) que administra el sistema; la adhesión a la Corporación es voluntaria por parte de las entidades (una mínima parte permanece fuera), y los depositantes en los bancos asegurados están protegidos hasta los US\$ 100.000. Para conceder el seguro la FDIC considera de cada banco solicitante los siguientes datos: a) su condición e historia financiera; b) su estructura de capital; c) perspectivas de ganancias y, d) capacidad de sus directivos.

En Inglaterra, la ley bancaria de 1979 establece por primera vez la formación de un fondo de garantía para los depósitos de los pequeños ahorristas, pues cubre sólo el 75 % de las primeras 10.000 libras; el fondo es de carácter privado e incluye a todos los bancos y entidades financieras autorizadas a captar depósitos, con excepción de los oficiales.

Por su parte, Japón no cuenta con ningún sistema de garantía de los depósitos.

CONCLUSIONES

A modo de conclusiones podemos precisar las siguientes:

1) La política financiera cuya principal manifestación la constituye el sistema financiero, es una política instrumental que debe acompañar y posibilitar la implementación y cumplimiento de los objetivos fijados por los sectores productivos de la economía;

2) Nuestro actual sistema financiero ratifica el rol predominante asignado al Banco Central de la República Argentina desde su creación como órgano apto para fijar objetivos, dictar normas en su consecuencia y controlar el funcionamiento de las entidades del sistema;

3) La actual ley explicita el objetivo de transparencia del mercado financiero, a través de los requisitos de habitualidad y especialización exigidos a los operadores financieros y del control del Banco Central;

4) La ley 21.256 otorga especial importancia a los denominados bancos comerciales al permitirles una amplia operatoria financiera, y constituir con los mismos el "sistema bancario";

5) Aún cuando sea motivo de otro análisis, debemos señalar que la vigencia de la ley ha mostrado la necesidad de algunas modificaciones a la misma especialmente en el sector de la garantía de los depósitos, cuya limitación a determinadas operaciones en razón de sus plazos o sus montos, por ejemplo, posibilitará un comportamiento más responsable por parte de las entidades financieras.