

LA BANCA EXTRANJERA EN ESPAÑA

Un sistema financiero es comparable a una enorme entidad de servicios, encaminada a conseguir que un país funcione en todos sus aspectos. La parcela a que hace referencia este trabajo de **Karl-Otto Born** es un instrumento más de los que en su funcionamiento utiliza el sistema financiero español: la banca extranjera. El tema es estudiado desde su perspectiva histórica, jurídica y económica y trata también de las experiencias adquiridas en el corto tiempo que la banca extranjera lleva operando en España. Cuatro años no son todavía suficientes para juzgar con conocimiento de causa si un producto financiero funciona o no, aunque hay datos suficientes para inclinarse por una respuesta afirmativa.

No hace falta remontarse a la época de los fenicios para saber que España ha sido y seguirá siendo un país con una vocación clara encaminada al comercio internacional. Esta vocación no siempre, debido a las vicisitudes políticas por las que España ha atravesado, ha podido desarrollarse con la agilidad necesaria. Pero una cuestión está clara: el comercio internacional precisa de una banca internacional y ésta de aquél.

A principios del siglo XX se inicia un proceso nacionalizador de la industria y la economía españolas. Basta con remitirse a las primeras normas de 1921 que afectan directamente a los sistemas de la banca privada y al efecto que tienen sobre la banca extranjera. Con estas medidas, se pretendió más que el control del sector, la defensa de la banca española, que se encontraba por entonces en un período de concentración sin precedentes. En los primeros años del presente siglo se produce el nacimiento de los

grandes institutos de crédito españoles, para quienes la competencia extranjera no era demasiado agradable. No resulta extraño, pues, que sea éste el momento de imponer fuertes restricciones a la banca extranjera, ya que su influencia en los medios financieros nacionales era sustancial.

Nos encontramos, pues, con dos etapas claramente diferenciadas en el tratamiento de la banca extranjera. La primera se caracteriza por el hecho de que el régimen de acceso y de ejercicio de la actividad bancaria no goza de autonomía propia dentro del régimen jurídico general; puede situarse ésta entre los años 1829, año en que aparece el primer Código de Comercio en España preconizando los principios del liberalismo económico, y 1921, año de aparición de la primera Ley de Ordenación Bancaria. La segunda se inicia a partir de este último año y concluye a principios de los años 40; en estos años se va a consolidar un régimen diferencial propio de las instituciones de

crédito extranjeras. Aquí termina lo que podría llamarse la experiencia primera de la banca extranjera en España.

Tras ella se abre un largo paréntesis, consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, que sólo da cabida a aquellas instituciones que, por su nacionalidad, pueden quedarse operando en España.

La evolución política sigue su curso. España lleva a cabo sus primeros contactos con la Comunidad Europea. También en esta época comienza la apertura de sucursales de bancos españoles fuera del país. Es lógico que esta evolución no pueda ir dirigida sólo en un sentido y llega el momento en que empiezan a entrar en juego los principios de reciprocidad. Después de una larga gestación, en 1978 se publica el Decreto 1.388 que regula definitivamente la entrada de la banca extranjera en España bajo dos modalidades: creación de bancos filiales, o bien apertura de sucursales dependientes de la casa matriz. Desde la publicación del Real Decreto hasta el primer semestre de 1979 hay una pausa que se rompe con la entrada, prácticamente en tropel, de diez instituciones bancarias de primera fila internacional.

En esta primera tacada, entraron cuatro bancos americanos, dos alemanes, dos franceses y dos ingleses.

Estos bancos empezaron a operar en España amparados por un marco jurídico que no en todo momento se puede calificar de liberal, aunque sí deja margen para una operativa razonable dentro del mercado financiero español.

Punto de partida para poder considerar el estatuto de la banca extranjera en España es la Ley

de Ordenación Bancaria de 1946, que ya en su artículo 40 proclamaba el principio de similitud entre los bancos nacionales y extranjeros, sometiendo a las oficinas bancarias extranjeras establecidas en el territorio español a la disciplina bancaria que establecieran las leyes españolas. Este principio, en apariencia liberal, en lo que se refiere al acceso a España de la banca extranjera, pierde su contenido al referirse exclusivamente a la ya establecida, prohibiendo, en consecuencia, la posibilidad de apertura de nuevos bancos con capital extranjero.

El Real Decreto 1.388/78, de 23 de junio, cubre el vacío de la no existencia de una reglamentación específica sobre instalaciones y funcionamiento de la banca extranjera en España. La situación anterior a la aparición de este decreto no se podía mantener durante más tiempo. Son concretamente los contactos del gobierno español durante esta época con los principales bancos mundiales, y el intento de superar el obstáculo que esta situación restrictiva representaba para el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, los que empujan a dar el último paso.

Esta norma se concentra en torno a dos ideas fundamentales: Por un lado, el mantenimiento del marco señalado para la creación de nuevos bancos (tanto españoles como extranjeros) en cuanto a la *solidez y garantía* de las nuevas entidades; de otro lado, la precaución ante los riesgos de *excesiva* penetración de una potente banca extranjera, materializada en las *limitaciones y prohibiciones respecto a la apertura de nuevas oficinas, obtención de recursos en el interior y adquisición de títulos*.

Está, pues, claro que el núcleo del sistema legal para el establecimiento de la banca extranjera en España lo constituye el repetido Real Decreto, que es modificado por otro del año 1983 (677/1983).

El Real Decreto mencionado obliga a cumplir ciertas normas particulares, de las cuales son dignas de mención por su importancia las tres siguientes:

1) No pueden, salvo autorización expresa del Banco de España, *obtener financiación ajena en el mercado interior* en proporción superior al 40 por 100 de su cartera de activos en empresas españolas, públicas y privadas, más los activos de cobertura del coeficiente de caja.

2) No podrán abrir *más de tres agencias*, incluida la oficina principal.

3) La cartera de valores de estos bancos extranjeros ha de estar integrada *exclusivamente por fondos públicos y títulos de renta fija*, aunque excepcionalmente pueden mantener en su cartera, por un período no superior a seis meses, acciones adquiridas en ejecución de deudas correspondientes a préstamos de buena fe. No obstante, y previa conformidad del Ministerio de Economía y Hacienda, y con las autorizaciones precisas según la legislación sobre inversiones extranjeras, pueden ostentar la titularidad *del 100 por 100 del capital de sociedades dedicadas a la gestión de tarjetas de crédito, servicio de proceso de datos relativo al propio banco y otras tareas auxiliares de la función bancaria*.

Este es, a grandes rasgos, el marco jurídico dentro del cual debe moverse la banca extranjera en España, alguno de cuyos aspectos son criticables. No podemos

olvidar que el capital exigido para el establecimiento de una *sucursal o filial* en España es aproximadamente *el doble* del que se pueda exigir en otros países europeos.

Partiendo del marco jurídico descrito, es fácil intuir los problemas que tiene actualmente planteados la banca extranjera que opera en España. *La idea básica es la práctica imposibilidad, para las filiales o sucursales establecidas en España, de crear una estructura de pasivo competitiva y adecuada a las condiciones del mercado*. No significa esto que la solvencia de las sucursales o filiales establecidas en España se pueda referir a su balance local, ya que es por todos conocido que las casas matrices respaldan absolutamente sus oficinas operativas en el extranjero.

Mirando retrospectivamente, la banca extranjera buscó desde el primer momento fórmulas que, dentro del marco legal, le permitieran obtener fondos suficientes con que cubrir las necesidades financieras de sus carteras de riesgo.

Se crea así la famosa *póliza de interés flotante*, análoga a las financiaciones a largo plazo en el mercado del eurodólar. Este tipo de financiación tiene la ventaja de permitir una gran flexibilidad, tanto en los plazos de disposición como en el importe de la misma. La empresa prestataria puede, dentro de un techo de disposición máximo, obtener las cantidades que desee por el plazo que le resulte más conveniente a la vista de la situación del mercado. Pasado el plazo, tendrá la posibilidad de renovarlo a las nuevas condiciones del mercado.

Siguiendo este procedimiento, un *pool* de bancos puede prestar

LA BANCA EXTRANJERA Y LA INNOVACION FINANCIERA

EL PUNTO DE PARTIDA

El Real Decreto 1388/1978, que vino a regular la apertura en España de sucursales de bancos extranjeros y la de sus bancos filiales, limitó a tres el número de agencias que podían abrir, y al 40 por 100 de sus inversiones en entidades españolas más los activos de cobertura del coeficiente de caja, la financiación ajena que podían obtener en el mercado interior.

Del juego combinado de estas dos limitaciones deriva fundamentalmente la peculiar estructura de los recursos ajenos de la banca extranjera (recogida en el cuadro adjunto), que ha venido a configurarla como un subsistema claramente diferenciado dentro del sistema bancario español.

Contrasta, en este cuadro, la reducida importancia de los fondos captados por la banca extranjera mediante depósitos (13,3 por 100 frente al 81,9 por 100 de los restantes bancos no industriales), lo que, unido al escaso crédito del Banco de España, hace que casi el 87 por 100 de los recursos ajenos hayan de provenir, casi a partes iguales, de otros intermediarios financieros, a través del mercado interbancario y del exterior.

Esta estructura de la financiación ajena, tan desfavorable comparativamente en términos de costes y de estabilidad de los recursos, estaba parcialmente compensada por la menor incidencia de las distorsiones originadas por los coeficientes de caja e inversión que, vía lo reducido de sus depósitos, debía soportar la banca extranjera.

EL DESARROLLO DE LOS NUEVOS ACTIVOS

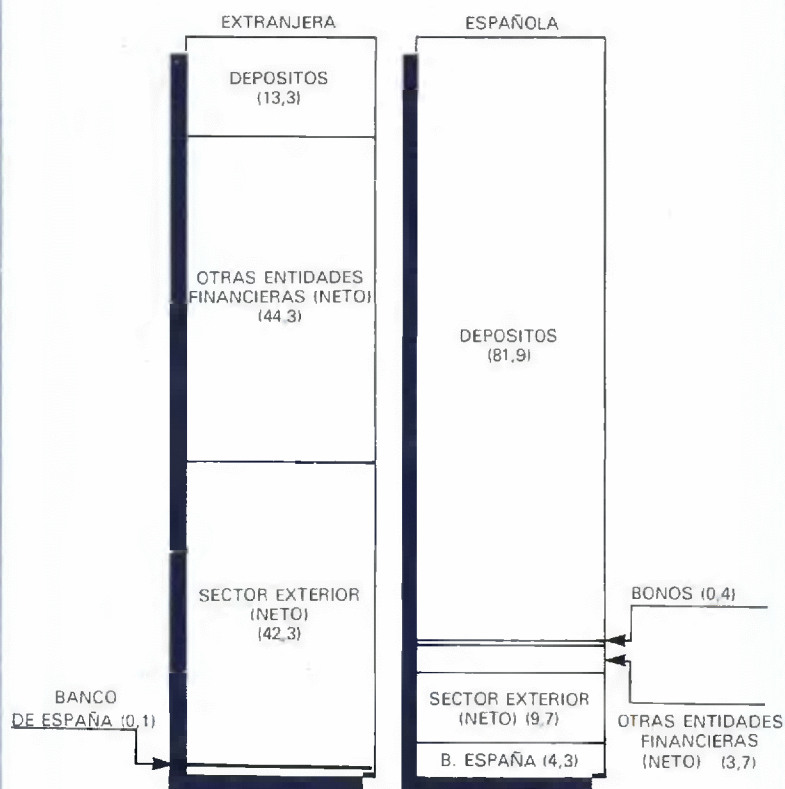
Esta situación de partida contribuye a explicar el papel dinamizador que la banca extranjera ha venido representando en nuestro sistema. La necesidad de rentabilizar la elevada inversión inicial (actualizada por el Real Decreto 677/1983) exigía complementar los reducidos depósitos que podían captarse con tan sólo tres oficinas abiertas. De ahí el fuerte recurso al mercado interbancario, primero, y, posteriormente, el lanzamiento casi constante de nuevas clases de pasivos que permitieran atraer fondos no intermediados, al ampa-

ro de altas rentabilidades sabiamente complementadas por la opacidad fiscal que proporcionaba su emisión a descuento. De esta forma se desarrollan los mercados, organizados o no, de efectos de propia financiación, letras libradas por empresas, de pagarés de empresa o bancarios, etc.; mercados en los que no tarda en integrarse la banca española.

El éxito fulminante de estos activos, todos ellos de alta liquidez, solvencia y rentabilidad, produjo un vaciado, relativamente importante, tanto de los mercados tradicionales de valores como, sobre todo, de las disponibilidades líquidas, al atraer una parte, rápidamente creciente, de los fondos anteriormente mantenidos en forma de depósitos. Los problemas que es-

BANCA COMERCIAL Y MIXTA

RECURSOS AJENOS: COMPOSICION PORCENTUAL
(31-12-1982)



to último planteaba para la política monetaria, debilitando la relación entre la demanda controlable del dinero y el gasto nominal, son evidentes y la reacción no se hizo esperar.

EL NUEVO COEFICIENTE DE CAJA

Teóricamente, cabía un control de las disponibilidades líquidas que, disminuyendo su tasa de crecimiento, compensase el desarrollo de los nuevos activos. Sin embargo, esta solución planteaba problemas irresolubles en un momento de fuerte crecimiento del déficit público. Si se hacía elevando el coeficiente de caja y los depósitos obligatorios remunerados, aumentaban las distorsiones soportadas por los pasivos computables, con lo que se impulsaba el crecimiento de los nuevos activos. Si, por el contrario, se emitían certificados de regulación monetaria, el coste de la política monetaria se hacía totalmente prohibitivo para el Banco de España.

Como es sabido, la solución finalmente adoptada ha sido someter al coeficiente de caja la totalidad de los nuevos activos (eliminando así discriminaciones), pasando a integrar los antiguos depósitos obligatorios remunerados y certificados de regulación monetaria en el numerador del coeficiente, en cuya rentabilidad y nivel ha sido decisiva la influencia del déficit público y el coste de su financiación.

Se abre así una nueva etapa, en la que va a ser puesta a prueba la auténtica significación de los nuevos activos. Tras la reforma del coeficiente de caja y las ya anunciadas del coeficiente de inversión y de la fiscalidad, tendentes ambas a homogeneizar el tratamiento de todos los activos privados, cabe esperar un rápido proceso de clarificación que sólo las verdaderas innovaciones financieras podrán superar.

LA SITUACION DE LA BANCA EXTRANJERA

Lógicamente, la nueva situación afecta de forma especial a las entidades cuya presencia era relativamente más activa en

los nuevos mercados: la banca extranjera. Además, la elevación generalizada de los coeficientes contribuirá, sin duda, a restar fondos estables al mercado interbancario. Salvo sorpresas, sólo parece quedar abierta la posibilidad de incrementar, aún más, la financiación obtenida en divisas, donde la ventaja comparativa de la banca extranjera es clara. De ahí la petición, formulada al Banco de España, de que puedan constituirse provisiones en la misma divisa en que se instrumenta el riesgo.

De momento, el Banco de España ha flexibilizado la obtención de autorizaciones individuales para que la posición en divisas pueda elevarse hasta seis millones de dólares USA. La medida se inscribe en un paquete más amplio que, entre otros puntos, también flexibiliza para la banca extranjera la obtención, previa petición in-

dividual, de límites más elevados para los riesgos de firma (que, tras un período transitorio, podrán alcanzar hasta tres veces los recursos propios, más once veces su exceso sobre las exigencias legales para la creación y expansión de estas entidades) y para los grandes créditos que pueden concederse sin autorización (cuyo límite podrá variar entre el 100 por 100 de los recursos propios de la sucursal o filial y el 1 por 100 de los de la casa matriz).

En todas estas medidas es evidente el deseo de impulsar la constitución de reservas, como medio necesario para desarrollar la actividad mayorista a que la banca extranjera está abocada. Al menos hasta que, con la integración en la Comunidad Económica Europea, desaparezcan gradualmente (el período ya establecido es de siete años) sus actuales limitaciones operativas.

BALANCES DE LA BANCA PRIVADA (Composición porcentual a 31-12-1982)

	Bancos no industriales		Bancos Industriales
	Extranjeros	Españoles	
Activos líquidos	1,8	7,0	3,7
Certificados Banco de España	0,9	4,2	5,9
Sector Público	1,5	9,3	4,4
Sector Privado	94,2	76,0	81,6
— Créditos	94,1	72,8	74,9
— Valores	0,1	3,2	6,5
Activo real	1,6	3,5	4,4
Total Activo = Total Pasivo	100	100	100
Cuentas de Capital	4,4	6,4	9,0
Depósitos	12,3	74,4	49,3
Bonos	—	0,4	20,7
Otras Entidades Financieras (Neto) .	41,1	3,4	2,7
Sector Exterior (Neto)	39,3	8,7	7,9
Crédito Banco de España	0,1	3,9	8,0
Diversas (Neto)	2,8	2,8	2,4
Pro-Memoria			
Total Activo = Total Pasivo (m.m.) .	839,2	11.566,3	1.688,0

a una sociedad una importante suma de dinero a largo plazo sobre la base de renovar continuamente los plazos de disposición. Se crea así el mercado de créditos sindicados, hoy en alza como importante fuente de financiación para grandes empresas.

Igualmente, y con objeto de conseguir un pasivo más estable, la banca extranjera creó una forma de refinanciación a través de las Bolsas de Valores. Este método *consiste en el libramiento por parte del banco de efectos* que son aceptados, a su vez, por el tomador del préstamo. Estos efectos se colocan a través de las Bolsas a un plazo de un año a inversores, tanto privados como institucionales. La ventaja de este sistema era, para la banca extranjera, la *exención de los coeficientes antes mencionados*.

Como consecuencia de la política restrictiva que las autoridades monetarias han venido aplicando para controlar el crecimiento de la masa monetaria, *hubo que suspender, en julio/agosto del 83, el empleo de este valioso instrumento*. La prohibición impuesta por las autoridades monetarias tuvo primero un carácter provisional de tres meses, pero en la práctica viene siendo renovada desde entonces, sin que a corto plazo podamos prever su anulación.

Por todo ello, el pasivo de los bancos extranjeros muestra hoy en día como principal y casi única fuente de refinanciación el mercado interbancario. Las continuas oscilaciones a que ha estado sometido el coste de los fondos en este mercado y las altas cotas que viene alcanzando genera una falta de consistencia y un progresivo encarecimiento de los tipos de interés que los bancos

pueden ofrecer a la hora de renovar sus préstamos en cartera.

Se plantea pues, como decíamos, la necesidad de crear una estructura de pasivo competitiva y adecuada a las necesidades del mercado. Ello significa aspirar a que el volumen de las imposiciones en cuenta corriente, de ahorro y a plazo, cobre progresivamente mayor peso frente a los fondos tomados en el mercado interbancario.

Sin embargo, dada la estructura del mercado español y las fuertes limitaciones que el marco legal impone a la expansión de la banca extranjera, ésta se encuentra compitiendo en la captación de recursos con una banca nacional que puede tener, y tiene, una extensa red de sucursales y que, por tanto, es capaz de mantener un importante volumen de recursos. *La situación es aún más desigual si se considera que la banca extranjera no puede obtener financiación ajena en el mercado interior por encima del 40 por 100 de su cartera de activos en empresas españolas*.

Otra característica propia de los bancos extranjeros, independiente de su marco jurídico, es el reducido número de su personal. Esta circunstancia tiene su origen, por un lado, en la dificultad de conseguir personal suficientemente cualificado con conocimiento de idiomas (al menos del idioma en que opera la matriz extranjera), y, por otro lado, en la ventaja que una estructura pequeña tiene, al permitir *costes de transformación* muy reducidos. Unos reducidos costes de transformación son condición *sine qua non* para rentabilizar la escasa actividad que, hoy por hoy, cabe hacer a la banca extranjera. Con el objeto de lograr una máxima cua-

lificación en su personal y un dominio suficiente del idioma extranjero, algunos bancos, además de enviar parte de la plantilla a su país de origen para pasar un período de formación, han creado una escuela de aprendizaje bancario, con enseñanzas prácticas y teóricas, que hoy se encuentra en sus inicios.

Se pueden citar otras dos circunstancias que actualmente no sólo dificultan la operativa bancaria de las filiales extranjeras, sino la de buena parte de la banca nacional.

En primer lugar, están las condiciones preferentes con que pueden operar los bancos en crisis que han sido reflotados mediante una venta por el Fondo de Garantía de Depósitos a otras instituciones más solventes. Estos bancos, liberados de la obligación de mantener coeficientes legales, pueden remunerar mejor a sus depositantes, ofreciendo al mismo tiempo condiciones de crédito más competitivas, pero que nada tienen que ver con el mercado.

Por otro lado, están las fuertes emisiones de papel que se realizan por el Estado en condiciones mucho más ventajosas que las que, con un criterio de prudencia, puede ofrecer la banca, al estar obligada a cumplir coeficientes. Estas emisiones distraen fondos del sistema financiero que se destinan, en condiciones preferentes, a la financiación de actividades públicas, en muchos casos deficitarias, encareciendo así, en último término, los costes financieros de las empresas privadas y dificultando las posibilidades de rentabilizar su actividad.

Se hace preciso, pues, liberalizar progresivamente el marco jurídico bajo el cual opera la banca

extranjera en España, equiparándolo en lo posible al que disfruta la banca nacional. Esta aspiración no tiene sólo por objeto permitir una rentabilidad suficiente para la banca extranjera, sino equiparar el sistema financiero español y la normativa bancaria al que existe en el resto de los países de la Comunidad Económica Europea. Es de esperar que las autoridades monetarias españolas, inspiradas por la misma tendencia liberal que hizo posible en 1978 la entrada de la banca extranjera, vayan concediendo a ésta una mayor libertad, tan pronto como las hoy duras exigencias de la política económica y monetaria del país lo permitan.		
---	--	--