

# LA REFORMA DE LOS COEFICIENTES DE SOLVENCIA

En la década de los ochenta, se ha producido una revisión profunda de las ideas sobre el comportamiento de los bancos, y de las normas o regulaciones de ellas derivadas; revisión que ya ha producido sus frutos en el campo de los coeficientes de solvencia, aunque el proceso de reforma aún esté en marcha, sobre todo en el ámbito internacional. **Raimundo Poveda** dedica el presente artículo a describir este proceso. El autor da cuenta, en primer lugar, de los distintos aspectos que contribuyen al cálculo del valor del coeficiente en el modelo RAR, actualmente vigente; analiza seguidamente las distintas recomendaciones de instituciones internacionales sobre la materia —en concreto, la Recomendación de Basilea y las directivas de la CEE—, y concluye con un estudio pormenorizado de la evolución y situación actual del coeficiente de solvencia en España, y con una crítica de los modelos RAR.

## I. EL MARCO GENERAL

**E**l mantenimiento de una proporción suficiente entre el capital de una entidad bancaria y alguna medida de su actividad ha sido, desde antiguo, una regla tradicional de comportamiento del buen banquero que desea preservar la solvencia de su negocio.

En una etapa de formación (e históricamente más liberal) de la doctrina bancaria, esas relaciones estarían protegidas por la autorresponsabilidad del banquero y por la sanción del mercado contra la entidad que las dejase caer en exceso. La sospecha de que la conciencia del gestor será más laxa de lo debido cuando actúe bajo circunstancias adversas, y la constatación de que los mercados, mal informados, alternan una irreflexiva falta de sensibilidad con sobrerreacciones explosivas y perturbado-

ras, indujo a las autoridades financieras a elevarlas a los altares de la regulación bancaria. La regla interna de comportamiento se convirtió en norma de obligado cumplimiento, vigilada por los supervisores bancarios y sujeta a sanciones administrativas.

Los primitivos coeficientes de garantía, o sus inversos, los *gearing ratios*, montados como consecuencia de las crisis de los años veinte y treinta, cumplieron razonablemente bien su misión mientras estuvieron acompañados de un cuadro complejo de restricciones institucionales a la libre competencia bancaria, mientras las entidades de crédito se atuvieron a sus actividades tradicionales, y mientras sus operaciones internacionales no fueron mucho más allá de unas relaciones de corresponsalia para canalizar pagos y transferencias de la clientela.

Esas condiciones de acom-

pañamiento se estaban derrumbando con estrépito creciente a lo largo de los años sesenta y setenta. Los tipos de interés habían entrado en un proceso de liberalización irreversible; las trabas institucionales al negocio bancario (a la entrada de nuevos competidores, a la apertura de oficinas) se estaban debilitando, cuando no habían desaparecido; se permitía a las diferentes clases de entidades de crédito, especializadas por la tradición o por la Ley, entrar en nuevas áreas de actividad, diseñar nuevas operaciones o acceder a nuevos mercados financieros; las fronteras tradicionales que compartimentaban el mercado financiero en áreas estancas se hacían más y más permeables, y aparecieron nuevas tecnologías u oportunidades administrativas que revolucionaron la transmisión y disposición de datos y de fondos, así como la gestión de las entidades y que generaron más productos financieros.

Todo ello implicaba nuevos y mayores riesgos. Pero un largo período de tranquilidad bancaria, que había durado el equivalente de la vida útil de una generación humana, había adormecido la sensibilidad de los banqueros, los reguladores y los supervisores bancarios ante los cambios que se estaban fraguando. Bien entrados los setenta, no se creía posible una crisis bancaria importante. El cambio en la coyuntura económica mundial acaecido en los años centrales de esa década, actuando sobre un cuadro de condiciones generales bastante evolucionado en la dirección descrita, demostró la falta de fundamento de esa creencia. En un corto período de tiempo, se produjo la caída pública de algunos bancos de relieve internacional, acompañada de crisis extensas,



igualmente públicas, en determinadas categorías de entidades especializadas. Hubo muchos otros problemas bancarios que no salieron a la luz porque las autoridades de los diversos países, y los propios colectivos bancarios, prefirieron resolverlos con discreción para evitar daños en un valor tan frágil, y tan importante para el buen funcionamiento de esa actividad, como es la confianza del público.

La venda cayó de los ojos. Los esquemas de protección de la seguridad y la solvencia o estaban mal diseñados o eran, cuando menos, insuficientes. Se hacía precisa una revisión a fondo de las ideas sobre el comportamiento de los bancos y de las normas o regulaciones que se derivan de ellas. Esa revisión se ha iniciado en la década de los ochenta, y ha producido ya frutos importantes en el área de los coeficientes de solvencia. El proceso no está completo. Se sigue trabajando activamente en otras áreas de problemas que podrían afectar a los requerimientos legales de recursos propios, sin que se haya generado, hasta el momento, el núcleo de sabiduría convencional que debe preceder a la adopción de una norma.

Existe una diferencia clave entre el modo en que se produjeron la regulación bancaria anterior y la contemporánea. Aquella nació de una doctrina y una práctica difusas y no demasiado elaboradas. Existía un modelo bancario anglosajón de prestigio universal, y hubo una solución pragmática de los Estados Unidos a su gravísima crisis financiera de comienzos de los años treinta. Pero el mundo financiero estaba entonces totalmente compartimentado por las fronteras nacionales. Cada país pudo adoptar, por tanto, las ideas básicas de forma

autónoma, con todas las peculiaridades derivables de su propio cuadro institucional y de las preferencias de sus legisladores y supervisores. Hubo una extraordinaria diversidad de respuestas reguladoras al mismo problema. Esa diversidad se manifestó, en el caso de los coeficientes de solvencia, tanto en su forma y contenido como en el nivel obligatorio de recursos propios exigido en cada país.

En la revisión de los años ochenta, no es posible olvidar que los mercados financieros se han internacionalizado, y que las redes bancarias nacionales presentan profundas interpenetraciones. Existe una élite de grandes bancos cuya ubicuidad geográfica los convierte, de hecho, en empresas internacionales que salen del campo de actuación habitual de los supervisores nacionales, y que, debiendo cumplir las normas bancarias de todos los países de acogida, pueden terminar no cumpliendo las de ninguno.

Y esa situación tiene dos corolarios. El primero es que las autoridades supervisoras nacionales se hacen conscientes de la necesidad de emprender esfuerzos coordinados para resolver ciertos problemas. La quiebra real de un conglomerado bancario, que, mediante una red complicada de *holding* y filiales, había conseguido escapar del control de los supervisores nacionales, provocó los acuerdos de coordinación de actividades supervisoras del Grupo de los Diez que se reúne en el marco del Banco Internacional de Pagos (los llamados concordatos de Basilea), y una directiva de la CEE sobre supervisión de base consolidada.

El segundo corolario es más complicado. Muchas autoridades

supervisoras llegaron a la conclusión de que, con independencia de otros refinamientos, debían solicitar de sus bancos un aumento del nivel relativo de recursos propios. Pero ese requerimiento dañaría la capacidad competitiva de esas entidades en el mercado internacional, e incluso en el doméstico, frente a las de otros países si sus respectivas autoridades no hiciesen lo mismo, o hiciesen menos. Se imponía, pues, una coordinación de esfuerzos normativos que permitiese la adopción de unos requerimientos mínimos comunes. Los coeficientes de solvencia de los ochenta van a responder, por tanto, a un patrón homogéneo, centrado en otra recomendación del Grupo de los Diez (1).

La complicación surge, obviamente, de que, en las negociaciones multilaterales, las autoridades supervisoras deben ponderar su propósito original de reforzar la solvencia de sus pupilos con el de igualar la capacidad competitiva de unos y otros (*level the playing field*, según una expresión inglesa de amplia difusión). Y en ese juego, a veces, las autoridades terminan convirtiéndose calladamente en protectoras de sus propios sistemas bancarios frente a la competencia extranjera.

## II. EL ESQUEMA BASICO

En la doctrina bancaria tradicional, los recursos propios desempeñan varias funciones. Financian el activo fijo: inmuebles de uso propio, participaciones permanentes, incluso ciertos activos inmateriales si la normativa contable los tolera. Crean un vínculo dinerario entre los propietarios y la entidad que refuerza el interés de aquéllos por la



buena marcha de ésta; cuando, como es frecuente, la propiedad y la gerencia están separadas, el interés financiero estimula el control del propietario sobre los gestores. Y, sobre todo, los recursos propios representan una garantía para los depositantes, pues permiten cubrir las pérdidas que puedan sobrevenir en la actividad bancaria, con lo que la entidad estará en mejor posición para devolver los fondos reembolsables.

Los coeficientes de garantía su-  
brayan esta última función. El modelo actual, cuyo paradigma es el contenido en la Recomendación de Basilea, y que denominaremos en lo sucesivo modelo RAR por sus siglas inglesas (*risk asset ratio*), estima el riesgo que soporta la entidad y establece que los recursos propios deben ser iguales o superiores a ese riesgo. Si éste pudiera medirse actuarialmente, los recursos propios serían la «reserva técnica» que aseguraría la solvencia de la entidad, con el margen de confianza que se conviniese. Leyendo el modelo por pasiva, dados unos recursos propios, los coeficientes ponen un techo al volumen de riesgo asumible: alcanzado ese techo, para incrementar su actividad el banco tendrá o bien que aumentar sus recursos propios, o bien que desplazarla hacia operaciones de menor riesgo.

Una entidad bancaria típica está expuesta a varias clases de riesgo. El más característico, y probablemente el más importante, es el riesgo de insolvencia de los deudores: el activo de las entidades de crédito se compone en una altísima proporción de deudas de terceros. La mayor parte de los fracasos bancarios se deben a que esos terceros resultan insolventes. El modelo RAR, en su versión actual, se cen-

tra en ese riesgo, lo mide y lo cubre.

Debe insistirse en que no se trata de un modelo definitivo. Tanto el Comité de Supervisores de Basilea como los reguladores bancarios de Bruselas saben muy bien que existen otras clases de riesgo: el riesgo de interés y el riesgo de liquidez (dos caras de una misma moneda); el riesgo de «posición», o de variación del valor de mercado en los activos de valor variable; el riesgo de cambio (una clase especial del riesgo de posición); el «riesgo país», que junto a un componente especial de riesgo de insolvencia, cual es el riesgo soberano, incorpora como elemento nuevo el riesgo de transferencia, y el riesgo de concentración, una matización tan poderosa del riesgo de insolvencia que llega a constituir una categoría propia. El hecho de que el modelo RAR se centre en el riesgo de insolvencia significa que en el estado actual de la doctrina bancaria, y de la negociación internacional, sólo ha sido posible tratar ese factor. Los trabajos en curso sobre los demás tipos de riesgo tienen que plantearse incluso, como paso previo, modelos analíticos que permitan profundizar en su conocimiento, con la esperanza de que proporcionen medidas útiles de su incidencia. Se supone que, a su debido tiempo, esos riesgos se incorporarán al modelo RAR, sea de forma aditiva, si son independientes, sea mediante ponderaciones alternativas («la peor de...»), si no son independientes del riesgo de insolvencia. A no ser que se prefiera limitar directamente esos factores de riesgo mediante un sistema de techos, solución que empieza a perfilarse para el riesgo de concentración y el riesgo de cambio.

Reduciéndonos al modelo

RAR actual, es obvio que los diferentes tipos de deudores no presentan el mismo grado de insolvencia. Hay deudores que no pueden quebrar técnicamente, pues tienen facultad soberana para emitir dinero; pero esa facultad no tiene idéntica eficacia si se trata de una moneda extranjera o de la propia y, dentro de aquéllas, si se trata de alguna moneda oscura o de una moneda convertible de amplio uso. Los deudores públicos, aunque no sean soberanos, suelen presentar menos riesgo que los privados, y lo mismo sucede con las entidades de crédito reguladas y supervisadas por la autoridad financiera. Otros deudores, que no presentan méritos especiales en sus personas, tienen sus deudas garantizadas por un sujeto «seguro», o por hipotecas que permiten la recuperación de las sumas prestadas si se produce un impago.

Por tanto, no deben aplicarse los mismos requerimientos de recursos propios a todos los activos, incluidos los compromisos que implican este riesgo (tales como los disponibles en cuentas de crédito o las garantías crediticias). El modelo RAR incorpora esta idea construyendo un balance ajustado en el que los diferentes activos o compromisos no se suman por su valor en libros, como sucedería en un coeficiente de garantía «clásico», no selectivo, sino por un valor ponderado, aplicando unas ponderaciones que pretenden reflejar el riesgo relativo de insolvencia de cada operación: los activos o compromisos «normales» tienen ponderación unitaria, los que carecen totalmente de riesgo de insolvencia tienen ponderación cero, y los demás, ponderaciones intermedias según su riesgo. El coeficiente de solvencia se aplica, a



su vez, a ese balance ajustado para calcular el mínimo de recursos propios requerido (2).

El modelo RAR opera en base consolidada; esto es, se calcula sobre el balance del grupo bancario consolidado. Los esquemas de Basilea y de Bruselas presuponen que existe una definición de grupo bancario y un balance consolidado, que no discuten. El único aspecto considerado explícitamente es el tratamiento de algunas cuentas diferenciales típicas de la consolidación en la definición de los recursos propios.

Incluso aceptando sus voluntarias (y transitorias) limitaciones, el modelo RAR plantea dos grandes órdenes de dificultades. El primero se refiere a la definición del numerador, esto es, los recursos propios. El segundo, a la fijación de las ponderaciones que producirán el denominador del coeficiente y a la del *ratio* normativo.

Ambos aspectos, que ya son de por sí debatibles en abstracto, se complican extraordinariamente en la práctica por las profundas diferencias legales e institucionales existentes entre los países presentes en Basilea y en Bruselas, y también por sus diferentes experiencias supervisoras. Veamos primero el alcance de esas dificultades, y luego las soluciones convencionales que se les han dado.

## 1. Los recursos propios

Los elementos que pueden presentar algún mérito para figurar entre los recursos propios, por su disponibilidad para absorber pérdidas si éstas se producen, son muchos y muy variados. A partir del elemento financiero más indiscutible, como podría ser

el capital suscrito, desembolsado y libre de otras cargas, existe una gradación de calidad descendente sobre cuyo umbral inferior dista de existir una opinión unánime.

Dentro de los conceptos que componen el neto patrimonial reconocido en el balance de una entidad (primero, pero no exclusivo, componente de los recursos propios) pueden contarse los siguientes: *a)* el capital ordinario de las sociedades anónimas y los fondos fundacionales de las entidades de crédito que adoptan formas asociativas; *b)* otras clases de capital sujetas a restricciones (por ejemplo, en materia de voto); *c)* las reservas libres constituidas a partir de los beneficios realizados, expresas en balance y sin cargas fiscales pendientes; *d)* las reservas procedentes de la revalorización de activos; *e)* los beneficios en generación, una parte de los cuales, que puede variar según las necesidades de recursos propios, pasará presumiblemente a engrosar las reservas; *f)* las provisiones de carácter general, no afectas a ningún riesgo específico y concreto, aunque sí al riesgo global del negocio bancario (también sin cargas fiscales pendientes); en la práctica, pueden ser difíciles de distinguir de las reservas libres, dada su comunidad de origen y función, aunque tengan una ubicación contable distinta; si quedan ocultas a los ojos del público, podrían ser incluso más eficaces que las reservas, al permitir su uso rápido y discreto por la gerencia del banco en la cobertura de pérdidas; la utilización de las reservas para el mismo fin suele requerir procedimientos más solemnes; *g)* las provisiones para riesgos específicos.

Al margen de los elementos descritos, reconocidos en ba-

lance y potencialmente integrales en el neto patrimonial, cabe mencionar otras tres clases de elementos: *h)* las plusvalías latentes en el activo, no realizadas; el hecho de que, por razones de prudencia valorativa, los balances se construyan fundamentalmente sobre el criterio del coste de adquisición (con correcciones valorativas asimétricas, esto es, sólo a la baja) no quita que tales plusvalías existan, y sean realizadas y utilizadas en caso de apuro; *i)* las deudas subordinadas, cuya devolución está supeditada a la previa cobertura de las pérdidas existentes, y que, por tanto, sirven de garantía para el acreedor ordinario, y *j)* otras garantías o compromisos de terceros, de los que se podría echar mano para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de la entidad; citemos dos ejemplos: la garantía general del Estado, o de una entidad pública en el caso de bancos de propiedad o fundación públicas, y los compromisos de los cooperativistas, en el caso de entidades de crédito que asuman esta forma legal.

Ninguno de los elementos citados está totalmente libre de sospecha. Comencemos por el más seguro, el capital suscrito, desembolsado y libre de cargas, subrayando este último punto, pues su pignoración o afectación a créditos del banco que lo ha emitido supondría una grave merma de su eficacia. Recordemos que estamos midiendo la solvencia de grupos bancarios consolidados. Supongamos que el problema se plantea en la matriz del grupo: ¿es seguro que el capital de las filiales que aparece en el balance consolidado, esto es, el capital de los socios minoritarios, podría utilizarse para cubrir esas pérdidas? La respuesta legal es *no*: se trata de sociedades de respon-



sabilidad limitada y los minoritarios tendrían derecho a oponerse a soportar pérdidas que no son suyas. Y ello hace que se levanten algunas voces contra la inclusión de las participaciones minoritarias en los recursos del grupo. Pero en la práctica es improbable que las filiales escapen a los problemas del grupo: el capital de los minoritarios (y la cuota de reservas que les corresponde) entrará finalmente en el saco por la parte de pérdidas directamente generadas en «su» filial.

Veamos otro supuesto: dos grupos bancarios se cruzan participaciones minoritarias, sin llegar al punto en el que cabe hablar de unidad de gestión, y por tanto de consolidación. En principio, esas «participaciones cruzadas» son recursos propios plenos. Pero si uno de los grupos va mal, sus problemas pueden contagiar al otro en la medida en que los mercados los asocien. Como mínimo, las participaciones del grupo «enfermo» propiedad del grupo «sano» perderán valor, y afectarán al de las participaciones del grupo sano propiedad del grupo enfermo, complicando los problemas de este último. ¿Conviene, por tanto, introducir alguna cautela cuando existen participaciones cruzadas?

Las acciones preferentes, u otras formas de capital sujetas a restricciones, aunque técnicamente son capital de riesgo, presentan una debilidad obvia: compensan su pérdida de derechos políticos con una mejora en los económicos, que puede llegar al establecimiento de una retribución más parecida a un interés que a un dividendo; la ingeniería financiera imagina «híbridos» en los que a veces domina el carácter «deuda» sobre el carácter «capital de riesgo». Dañan así la

capacidad real de la entidad para generar reservas libres, que son, numéricamente, el componente más importante de los recursos propios y, según muchos, el más seguro. Por tanto, deben ser miradas con prevención. Habrá, pues, que estar muy al tanto de su clausulado específico, que podría colocar determinadas «acciones» en la categoría de las deudas subordinadas, si no en la de las deudas ordinarias.

Las reservas expresas no plantean otros problemas que el ya conocido de las de filiales con intereses minoritarios.

Si lo hacen, en cambio, las reservas de revaluación. El valor de realización de los activos es siempre azaroso. Es posible que, a la hora de la verdad, el mercado haya bajado; que baje incluso por la propia realización de activos de una entidad importante. Así pues, se impone la prudencia al considerar la admisibilidad de este elemento, y lo mismo al considerar las plusvalías latentes. Sin olvidar en ambos casos que la entidad deberá soportar costes de transacción, a veces no despreciables, y posiblemente cargas fiscales, en la realización de plusvalías. Pero tampoco sería sensato oponerse a rajatabla a la admisión de estos elementos: cuando las plusvalías son reales, no es posible impedir que la entidad interesada las realice en balance mediante la venta y posterior recompra de los activos revaluados; los intentos de las autoridades supervisoras de impedir tales operaciones tienen escaso éxito. Por tanto, ¿no será mejor aceptarlas de forma controlada entre los recursos propios?

La consolidación produce diferencias contables cuya concepción a efectos de recursos propios también es discutible. Las

diferencias pasivas de consolidación, resultantes de que el valor de las participaciones intragrupo es mayor en los libros de la participada que en los de la participante, equivalen en cierto modo a una reserva de revalorización, pero no parecen haber planteado dudas en cuanto a su admisibilidad como recursos propios. El caso opuesto, las reservas activas de consolidación, sí crea problemas. Esas diferencias se producen, normalmente, porque el adquirente ha comprado las participaciones en el mercado a un valor superior al valor en libros; para el mercado, o al menos para él, la participada vale más de lo que parece. Esas diferencias activas son, por tanto, un fondo de comercio: ¿deben respetarse en el activo del grupo, como excepción a la regla contable general, o deben considerarse una pérdida latente y restarse de los recursos propios? La doctrina contable no bancaria (y la bancaria de algunos países) se siente tentada a dar al menos un período de gracia antes de amortizarlas.

En cuanto a los resultados en generación, la doctrina es unánime cuando son negativos; las pérdidas deben restarse de los recursos propios. Pero la unanimidad se quiebra en el caso de los beneficios. Para reconocerlos, habría que deducir la provisión para impuestos y cualquier otra provisión o previsión que deba hacerse en el ejercicio, habría que asegurarse de que las periodificaciones son correctas, de que las amortizaciones no se dejan para el último momento y de que la política de dividendos no va a traer sorpresas en la Junta. Cumplidas esas condiciones, lo que en muchos países y muchas entidades es bastante problemático, la parte de los beneficios en generación que se estime que va



a quedar en la entidad como reservas podría irse computando ya en los recursos propios. No es extraño que muchos reguladores prefieran posponer su inclusión al momento en que el ejercicio contable se haya cerrado y se hayan tomado las decisiones oportunas sobre la aplicación del resultado.

Las fronteras entre las reservas, las provisiones y las provisiones son a veces difíciles de trazar. La doctrina es unánime acerca de que las provisiones específicas deben quedar fuera del neto patrimonial y excluirse de los recursos propios. Se tratan contablemente como pérdidas de valor de los activos que las requieren, y por tanto se restan de aquéllos antes de proceder al cálculo del balance ajustado. De no hacerlo así, sería preciso atribuir a los activos dudosos un riesgo muy superior al normal, aplicándoles una ponderación mayor que la unidad, lo que llevaría al mismo resultado por un camino menos natural.

Pero las provisiones específicas plantean dos problemas. El primero, poco tratado y menos aún resuelto, es que las prácticas de calificación y cobertura de activos no son homogéneas en los sistemas contables de los diferentes países. Han sido notorias las diferencias internacionales en las provisiones por riesgo país, aunque la propia magnitud del problema, y la existencia de un mercado de segunda mano para los créditos sobre países en dificultades, con cotizaciones bien conocidas, están produciendo cierta convergencia de tratamiento. Con mucha probabilidad, también existen diferencias importantes por lo que respecta a la insolvencia ordinaria, sin que aquí quepa detectar ningún movimiento hacia la convergencia.

Así pues, no hay la seguridad de que los ajustes de valoración de los activos dudosos, previos al cálculo del RAR, se hagan con igual criterio en todas partes.

El segundo problema es que si bien una parte de los activos se analiza caso a caso y se provisiona en consecuencia, hay masas de activos cuyos riesgos, por economía de esfuerzos, por error o por picardía, sólo se calculan estadísticamente. En cuyo caso, las provisiones específicas empiezan a parecerse a las genéricas, desdibujándose la frontera entre ambos conceptos. La decisión final sobre si una provisión-provisión debe caer de uno u otro lado de la frontera que separa el capital computable y las minusvaloraciones de activos depende muchas veces de la opinión que un observador desinteresado (sea éste el auditor externo o la autoridad supervisora) se forme sobre la corrección de las provisiones específicas. Si éstas se consideran suficientes, aquella partida podrá integrarse en el neto patrimonial. En caso contrario, las llamadas provisiones (e incluso las reservas libres, constituidas a partir de unos beneficios mal calculados) deberían aplicarse a los ajustes de valoración previos necesarios, y por tanto no contarían como recursos propios.

En cuanto a los elementos externos al neto patrimonial, ya hemos hablado de las plusvalías latentes. Las deudas subordinadas y los híbridos cumplen imperfectamente la función de cobertura de riesgos. Dependiendo de su regulación o de su clausulado específico, pueden cumplirla sólo en condiciones extremas (en caso de suspensión de pagos o de quiebra), y es sabido que muchos problemas bancarios se resuelven mejor si no se llega a

esa fase procesal; tales deudas subordinadas tendrán, por tanto, limitada eficacia en la resolución de crisis bancarias. Por otra parte, cuando las deudas subordinadas no son perpetuas, su función de capital es perecedera: desaparece en el momento en que la deuda vence y es reembolsada, aunque ya entonces existan problemas latentes graves. Comparthen con las acciones preferentes la característica de una remuneración relativamente alta que pesa sobre la capacidad de formación de reservas libres. Más aún, en algunos países, esos instrumentos son nuevos y no han pasado la prueba de la experiencia. ¿Es seguro que el mercado ha comprendido bien el sentido de las cláusulas de subordinación, y que el intento de ejercerlas no provocará una reacción social adversa que haga vacilar a los supervisores encargados de resolver los problemas de un banco en crisis? Esos argumentos hacen dudar a muchos sobre los méritos de las deudas subordinadas. Pero, al mismo tiempo, estos instrumentos son la única vía de obtención de capital de riesgo en el mercado para aquellas entidades de crédito que, por su forma societaria, no pueden emitir acciones; y en algunos países tienen una fuerte implantación. Hay que buscar soluciones de compromiso.

Sobre los compromisos de terceros de subvenir a las pérdidas de una entidad si ésta incurre en insolvencia potencial, la respuesta de la doctrina difiere según los casos. Nadie duda de la capacidad del Estado para garantizar la solvencia de sus bancos. Aquí el problema real es otro: la aceptación de este elemento provocaría una brutal «desnivelación del terreno de juego», tanto en el ámbito internacional como en el



nacional, a favor de los bancos públicos, y de los países con bancos públicos. Este argumento ha decidido su exclusión del concepto de recursos propios. Como argumento de apoyo de esa decisión, cabe añadir que, con frecuencia, esas garantías se presentan de forma inespecífica, y que su alcance preciso, llegado el caso, sería objeto de interminables discusiones y distinguos jurídicos. También puede aducirse que si el garante no es el Estado, sino un organismo público menor, por ejemplo un municipio, su propia solvencia puede ser discutible.

En cuanto a los compromisos de los cooperativistas, sólo en circunstancias muy determinadas cabría confiar en su eficacia: se precisaría una vinculación subjetiva muy fuerte del cooperativista con la cooperativa y un colectivo de cooperativistas claramente más importante, en términos financieros, que su cooperativa, condiciones que sólo cabe esperar en el caso de cooperativas pequeñas y muy localizadas. En el caso general, es de temer que la apelación a esos compromisos tropezaría con todo tipo de dilaciones y reticencias de los garantes, y que embarcaría a la entidad en una larga batalla jurídica de resultado incierto (3). Se trata, pues, de un elemento dudoso. Idéntica argumentación vale para la parte no desembolsada de las acciones de un banco que sea sociedad anónima; teóricamente, esa parte es exigible, pero no se considera sensato confiar en su desembolso cuando la entidad tenga dificultades.

Los problemas de definición de los recursos propios provocan dos clases de respuesta. Por una parte, es necesario establecer, mediante negociación o discusión legislativa, convenciones sobre

los conceptos admitidos y los conceptos excluidos. Si hay conceptos situados exactamente en la frontera, como parece suceder con las financiaciones subordinadas, esas convenciones fijarán las circunstancias y condiciones a cumplir para que una partida concreta caiga de uno u otro lado, o, alternativamente, designarán un árbitro que decida la cuestión (por ejemplo, exigiendo una autorización previa de la autoridad supervisora).

Por otra parte, una vez fijada la situación de la frontera, hay que reconocer que no todos los elementos incluidos en los recursos propios tienen igual calidad. Existen dos técnicas para atacar este problema. La primera (modelo inglés) sería definir varios RAR, basados cada uno en un diferente concepto de recursos propios. En la doctrina anglosajona se ha distinguido entre recursos propios de primera clase y de segunda clase (*tier one* y *tier two*), una distinción que, por supuesto, crea nuevas dificultades de fijación de fronteras; consecuentemente, se señala un *ratio* para el RAR *tier one* y otro más alto para el RAR calculado sobre la totalidad de los recursos propios. Es una técnica complicada, que no da respuestas claras en la interpretación de situaciones. En cualquier caso, las profundas diferencias de país a país en cuanto a la importancia real de los elementos de capital secundarios hace tan difícil aventurar valores aceptables para dos *ratios* de esa naturaleza que la técnica ha sido desechada a nivel internacional.

La segunda técnica, finalmente adoptada, es poner ciertas limitaciones cuantitativas a los elementos de peor calidad: éstos sólo pueden computarse en los recursos propios hasta un por-

centaje de los elementos de primera clase. Subsisten las dificultades para trazar la frontera interna entre ambas clases de capital.

## 2. Las ponderaciones de los elementos de riesgo y el valor del coeficiente

El segundo gran orden de problemas del modelo RAR aparece a la hora de proponer ponderaciones para los activos y compromisos con riesgo de insolvencia, así como un valor para el *ratio* mínimo obligatorio.

Es preciso entender, ante todo, que no existe una verdadera delimitación actuarial del riesgo de insolvencia de cada activo o compromiso. La experiencia de las entidades puede ofrecer indicaciones sobre la siniestralidad de alguna masa de activos tipificables, pero ni esa experiencia ha sido analizada sistemáticamente en la inmensa mayoría de los países, ni es razonable suponer que sea común a todos los países y circunstancias coyunturales, ni abarca toda la gama de deudores. Por otra parte, si esa experiencia llegara a tener valor actuarial firme, tampoco produciría indicaciones útiles para un modelo RAR. Por el contrario, serviría para definir unas provisiones específicas de naturaleza estadística (los ajustes de valoración previos) que absorberían plenamente el riesgo de insolvencia y anularían la necesidad de tener, además, recursos propios. El modelo RAR actual perdería su justificación esencial: la doctrina bancaria se convertiría en una rama de la matemática actuarial, cosa que, ciertamente, no parece probable.

A falta de un conocimiento exacto del riesgo de insolvencia,



es preciso crear convenciones basadas en la intuición. El carácter convencional de las ponderaciones sugiere otra característica del esquema. Dado que se trata de un sistema de raíz pre-científica, sería esfuerzo vano tratar de detallarlo en exceso: la perfección no está, por ahora, a nuestro alcance. La gama de operaciones y clientes de las entidades de crédito es muy extensa, y las discusiones sobre si tal clase de operación es más o menos segura que tal otra pueden hacerse interminables, sin que exista una base objetiva para cerrarlas. Cualquier intento de discutir un modelo RAR con expertos bancarios produce, inmediatamente, una floración tropical de propuestas sobre posibles subdivisiones de conceptos y sobre posibles ponderaciones intermedias. Para que el esquema sea manejable, es necesario simplificarlo reduciéndolo a unas pocas categorías centradas en torno a las operaciones bancarias más importantes, y encajar las demás en ellas sin demasiados miramientos. En general, los detalles añadidos no suelen alterar significativamente los resultados globales, y constituyen, en cambio, la vía de entrada de ciertos ataques solapados, de motivación proteccionista (a favor de entidades especializadas que interesan a tal o cual país), a la eficacia del modelo RAR como factor de refuerzo de la solvencia y de nivelación de la capacidad competitiva de las entidades.

A partir de esta óptica simplificadora, los activos se clasifican en cuatro categorías básicas: a) los deudores sin riesgo por su condición de soberanos en materia monetaria; b) los deudores de riesgo reducido porque están sometidos a una regulación prudencial y a una supervisión rigurosa de las autoridades supervisoras; c) los deudores ordinarios que, sin embargo, aportan garantías reales de fácil realización y valor suficiente, y d) los demás. Las operaciones con un deudor ordinario que incorporen garantías de un sujeto de más alta calidad se califican en la categoría correspondiente a este último.

Esta clasificación elemental plantea varios problemas. Deudores sin riesgo de solvencia son, sin duda, el Tesoro y el banco central del país de origen de una entidad de crédito. Pero ¿qué sucede con los tesoros y bancos centrales de los demás países? A estas alturas del siglo XX, no pueden existir dudas razonables sobre la voluntad y capacidad de pago de los de un núcleo de países importantes, con larga tradición de seriedad financiera y monedas convertibles de amplia aceptación internacional. Tampoco caben dudas razonables sobre la falta de seriedad financiera y la total incapacidad de pago, en algo que no sea su propia e inútil moneda, de otro núcleo de países en el polo opuesto del espectro. Pero en el mundo existen, más o menos, unos doscientos estados soberanos, y sería una tarea ímproba (y políticamente muy delicada) clasificarlos a todos. Se impone, pues, una división convencional entre los países seguros y los demás, que serán relegados a la categoría de deudores ordinarios. La convención puede ser que los países del primer grupo tengan moneda convertible, o que pertenezcan a un «club» prestigioso, como la OCDE. Una solución, sin duda, arbitraria, porque fuera quedan algunos países bastante seguros (y porque no todos los países de esos clubs tienen igual fortaleza financiera; además, se supone que los activos sobre países en

graves dificultades financieras están adecuadamente provisionados por riesgo-país, lo que no siempre es cierto). Por suerte, los países seguros excluidos no suelen estar muy endeudados a nivel internacional, por lo que esa arbitrariedad no les hace demasiado daño. Pero esos países (algunos productores de petróleo, los «tigres» del sudeste asiático, algunos centros *off-shore*) no han dejado de hacer oír sus previsible quejas en las presentaciones internacionales de la Recomendación de Basilea.

El sector público es mucho más que el Tesoro y el banco central. ¿Cómo conceptuar a los gobiernos municipales y regionales y a los diversos organismos autónomos o corporaciones públicas en las que los estados delegan muchas de sus funciones? Las opiniones están extraordinariamente divididas. Para algunos analistas, esos entes son tan seguros como el Estado: no pueden emitir moneda, pero pueden recaudar impuestos, y además no se concibe que el Estado no garantice en última instancia su solvencia. Otros analistas tienen sus dudas, y aducen ejemplos no lejanos de autoridades locales quebradas. La situación legal varía de país a país, pero, naturalmente, tampoco puede pedirse a las autoridades bancarias que se embarquen en un análisis de la realidad constitucional y fiscal de cada país (que a veces ni siquiera es clara para los juristas nativos). Y hay una complicación política adicional: los gobiernos locales y los organismos públicos están lo bastante cerca del poder central como para conseguir que sus intereses influyan sobre los negociadores internacionales del coeficiente de solvencia o sobre los legisladores nacionales. La solución convencional tiende a asig-



narles una ponderación intermedia, pero el consenso es difícil.

Pasemos a la segunda categoría, la que se centra en las entidades financieras especialmente reguladas y supervisadas, y que, por tanto, se supone que presentan poco riesgo. Las autoridades bancarias piensan, en primer lugar, evidentemente, en las entidades de crédito. Y no pueden olvidar que en el interior de todos los países, así como en el mercado internacional, existen unas intensas relaciones financieras intrasistema, tanto a través de los préstamos interbancarios como a consecuencia de operaciones de corresponsalia, que engrosan considerablemente los balances bancarios, pero que presentan muy bajo riesgo real por su breve plazo y por el automatismo riguroso de sus liquidaciones. Se impone, pues, una baja ponderación, justificada por el bajo riesgo y por la voluntad de no perjudicar el funcionamiento de esos mercados interbancarios.

Surge una duda, ya conocida. ¿Deben tener igual consideración los bancos de todos los países, o hay países menos seguros? La posibilidad de que existan autoridades supervisoras poco eficaces es inmenso en los foros internacionales (aunque sea real), pero la presencia del riesgo de transferencia no admite discusión en los años que corren. Vuelve a plantearse la división entre países del club seguro y otros países: los bancos de los otros países serán deudores ordinarios; pero esta vez con una cualificación importante, pues incluso los bancos de los países más inseguros honran sus relaciones de corresponsalia y sus operaciones a corto plazo; de no hacerlo, desaparecerían fulminantemente del mundo bancario internacional. Cabe, pues, una

excepción para esa parte de sus operaciones.

En el modelo RAR, la segunda categoría sólo habla de entidades de crédito, pero hay otras entidades financieras para las que se podrían aducir razones idénticas a las que justifican el mejor trato dado a aquéllas. Por ejemplo, las entidades de seguros y las sociedades de valores. Ya se han elevado algunas voces criticando la inclusión de estas entidades financieras en la categoría de los deudores ordinarios. Para el olvido de las entidades de seguros puede alegarse una justificación material: estas entidades son, por la índole de sus negocios, prestamistas natos; por tanto, sus deudas bancarias son despreciables, y el daño producido por su actual clasificación es prácticamente nulo. Ese argumento no tiene en cuenta, sin embargo, que las entidades de seguros ofrecen garantías crediticias o seguros de crédito, que en algunos países alcanzan cifras muy importantes, y es para estas operaciones para las que se solicita la recalificación de sus emisores.

En cuanto al olvido de las sociedades de valores, la justificación puede estar en la muy diversa actitud con que los regulados del mercado de capitales contemplan su tarea; su función esencial no parece ser asegurar la solvencia de sus pupilos, sino su correcta actuación en los mercados. Sólo muy recientemente han comenzado a darse algunos pasos para introducir y armonizar unos requerimientos de capital que sean algo más que una barrera de entrada a la profesión; pero, en cualquier caso, los trabajos van bastante retrasados y no es seguro que alcancen los mismos frutos que en el campo bancario.

Sea cual sea la solución final, el tema del tratamiento de las entidades financieras no crediticias en los coeficientes de solvencia bancarios dista de estar cerrado.

La tercera categoría de riesgos —esto es, los riesgos con garantías reales— tampoco es indiscutible para los estudiosos de los problemas bancarios. El trasfondo legal de la hipoteca y las prácticas de valoración de los bienes adscritos varían de país a país, conduciendo a experiencias muy diversas. Algunos países de la Europa continental alegan experiencias impecables en ese campo, que les inducen a sugerir ponderaciones muy bajas. Por el contrario, los grandes países anglosajones registran demasiados episodios desgraciados con sus préstamos hipotecarios, y tienden, por tanto, a descartar la relevancia de esta forma de garantía. Sólo admiten una ponderación favorable si se acompaña de severas restricciones en cuanto a los bienes hipotecados. Así pues, sobre los modelos RAR planea siempre una sombra de desconfianza hacia las operaciones garantizadas con hipotecas, pignoración de títulos o similares, resuelta con una apelación a la discreción de las autoridades supervisoras nacionales, que deberán rechazar la recalificación de la operación garantizada si las garantías no les parecen, en las circunstancias de su país, suficientes y eficaces.

El capítulo de ponderación unitaria, o riesgo normal, es un capítulo escoba que recoge todo lo que no está en otra parte. También aquí hay un punto de discusión. Si lo que se está tratando es el riesgo de solvencia, no parece legítimo incluir ahí partidas tales como los inmuebles o las participaciones accionariales, porque no presentan, intrínseca-



mente, un riesgo de esta clase. No obstante, la decisión final ha sido incluirlas. Ello introduce en el modelo una impureza (bastante razonable, por lo demás, mientras el riesgo de posición no reciba un tratamiento más adecuado): el modelo RAR contiene un componente de modelo no selectivo; además de atender al riesgo de insolvencia, limita indirectamente el volumen global de actividad en operaciones que no presentan ese riesgo.

El modelo RAR se aplica tanto a los activos en balance como a los compromisos que implican riesgo de insolvencia. Pero aquí procede una operación intermedia, pues la práctica bancaria sugiere que muchos de esos compromisos, de muy variada tipología, no llegan a exigirse nunca y, por tanto, no se convierten en un activo de balance susceptible de producir pérdidas. A esas operaciones *off balance* se aplica, primero, un factor de conversión que pretende recoger su probabilidad de transformación en un elemento del activo, y luego, así convertidas, se les aplica la ponderación que corresponda según el sujeto titular o la garantía aportada. Las compras a futuro o las ventas con recompra reciben un factor de conversión unitario porque, en principio, es seguro que el activo entrará en el balance a su debido tiempo. También lo reciben las garantías crediticias por otra razón: la entidad de crédito garantizada debe aplicar a ese activo la ponderación correspondiente a la entidad de crédito garante, no la de un deudor ordinario; el modelo supone, pues, que el riesgo se ha trasladado íntegramente al banco garante; incidentalmente, provoca una sobrecobertura de un mismo riesgo. Por el contrario, los avales técnicos, o los créditos documen-

tarios, cuya realización es infrecuente, reciben factores de conversión reducidos, como sucede, menos justificadamente quizá, con los disponibles en cuentas de crédito.

Una vez obtenido el balance ajustado, hay que aplicarle un *ratio* para obtener los recursos propios necesarios. A falta de un criterio actuarial, hay que recurrir a un valor convencional aceptable. El propósito original de los reguladores de los años ochenta era reforzar los recursos propios de las entidades de crédito, pero el punto de partida —esto es, los niveles reales de recursos propios (sobre balances ajustados)— variaba notablemente de país a país y de banco a banco. Un nivel que supusiese una elevación para todos supondría un esfuerzo inaceptable para los más retrasados. Pero un nivel inferior, cómodamente alcanzable para estos últimos, hubiese supuesto, a su vez, un retroceso para los bancos y los sistemas más capitalizados, lo que era igualmente rechazable.

La solución es, de nuevo, un compromiso. Los modelos RAR proponen un *ratio* razonablemente alto —aunque no, desde luego, el más alto en las experiencias comparadas (4)—, pero, al mismo tiempo, dan un plazo también razonable para que las entidades alcancen los niveles requeridos. La experiencia dirá si ese *ratio* es suficiente para eliminar las crisis bancarias, o al menos las que resulten de problemas de insolvencia de los deudores.

### III. LA RECOMENDACION DE BASILEA

El propósito general de la Recomendación es «establecer ni-

veles mínimos de capital para los bancos activos internacionalmente». Ese destinatario específico no puede olvidarse, ya que algunas de las peculiaridades del modelo se deben, seguramente, a las características de una categoría de bancos tan concreta.

Al mismo tiempo, ese propósito revela el peso que tiene en la preparación de la Recomendación una finalidad ajena a preocupaciones genuinamente supervisoras, como es la igualación de las condiciones de competencia para aquellas entidades destinadas a encontrarse en los mercados financieros del mundo. El Comité no oculta esa finalidad. Antes bien, afirma literalmente que en su trabajo sobre convergencia regulatoria le mueven dos objetivos: «primero, que el nuevo marco sirva para reforzar la sanidad y estabilidad del sistema bancario internacional; y segundo, que el marco sea equitativo y presente un alto grado de consistencia en su aplicación a los bancos de los diferentes países, con vistas a reducir una causa real de desigualdad competitiva entre los bancos internacionales».

El Comité es consciente de las limitaciones del esquema recomendado, tanto por la presencia de riesgos no tratados como por la estrecha relación entre el capital y las provisiones, habida cuenta de las diferencias que pueden existir en el tratamiento de estas últimas. Se propone seguir trabajando sobre estos temas para promover una ulterior convergencia de políticas.

#### 1. Los recursos propios

Los elementos constitutivos del «capital» (recursos propios, en la terminología española y en la de la CEE) se clasifican en dos blo-



ques: el capital básico (*core capital*, o *tier one*) y el capital suplementario (*tier two*).

El primer bloque comprende el capital accionario y las reservas expresas. El capital accionario lo constituyen las acciones ordinarias plenamente desembolsadas y las acciones preferentes perpetuas no acumulativas, excluyéndose en cambio las acciones acumulativas. Los intereses minoritarios en filiales consolidadas entran en este apartado. Las reservas expresas han de proceder de la aplicación de resultados o de las primas de emisión; por evidente influencia anglosajona, también se permite incluir aquí las «aplicaciones a reservas del beneficio retenido del año en curso».

El Comité atribuye gran importancia a este primer bloque, que es un elemento común a todos los sistemas bancarios, que, al componerse de conceptos publicados, permite que los mercados formen su propio juicio sobre las entidades, y que tiene un significado crucial en su capacidad competitiva. Por tanto, al admitir reluctantly otros elementos de capital de menor calidad, establece que el primer bloque deberá suponer al menos la mitad del capital total.

El segundo bloque puede comprender, a discreción de las autoridades nacionales, cinco elementos: reservas ocultas, reservas de revaluación, provisiones generales, instrumentos híbridos capital-deuda y deuda subordinada.

Las reservas ocultas sólo se diferencian de las ordinarias en que no están publicadas: deben haber salido de la aplicación de resultados, una vez pagados impuestos, haber sido aceptadas por las autoridades supervisoras y no presentar trabas que perjudiquen su

inmediata aplicación a pérdidas. No figuran en el primer bloque por su falta de transparencia y por no resultar aceptables para algunos países.

Las reservas de revaluación comprenden tanto las que se han incorporado formalmente al balance por actualización de activos fijos como las plusvalías latentes en valores a largo plazo (o, más exactamente, un valor nominal de las mismas). Estas reservas pueden aceptarse si la autoridad supervisora considera que están valoradas prudentemente, teniendo en cuenta todas las circunstancias. La Recomendación no deja, sin embargo, plena libertad a las autoridades supervisoras: cuando se trata de plusvalías latentes, impone un límite del 55 por 100 a la diferencia entre el valor de mercado y el coste histórico, para cubrir contingencias de volatilidad de precios y costes de transacción, rechazando además las que derivan de los inmuebles de uso propio de la entidad. El atípico porcentaje mencionado sugiere que éste debió ser un punto controvertido, mal visto por unos pero irrenunciable para otros, en el que hubo de llegarse a una solución de compromiso.

Tampoco debió ser fácil el acuerdo sobre el elemento que sigue: las provisiones de carácter general que la entidad haya constituido para hacer frente a pérdidas potenciales no identificadas. Por supuesto, las provisiones contra pérdidas o deterioros específicos no pueden incluirse en el capital. Pero, de modo críptico, la Recomendación establece que si las provisiones generales incluyen cantidades por menor valor de activos o por pérdidas latentes ya presentes en el balance, pero no identificadas, las provisiones elegibles no excederán del

1,25 por 100 o, excepcional y transitoriamente, del 2 por 100 de los activos de riesgo. Este oscuro pasaje, del que se desprende que ciertas provisiones generales tendrían un carácter próximo a una provisión estadística, responde a la presencia de conceptos contables nacionales fronterizos, para los que resultó imposible lograr un acuerdo. El Comité se propone aclarar la cuestión antes del fin de 1990 mediante una propuesta complementaria; los límites ponen coto, por si acaso, a las desigualdades nacidas de unas diferentes prácticas financiero-contables nacionales.

Los híbridos capital-deuda admisibles han de cumplir una serie de requisitos: deben estar plenamente desembolsados, no pueden asegurarse, tendrán carácter subordinado, no serán rescatables a petición del tenedor, o sin permiso previo de la autoridad, estarán disponibles para la cobertura de pérdidas sin que el banco tenga que cesar en su actividad, y aunque pueden devenir intereses, éstos deberán diferirse cuando la rentabilidad del banco no permita su pago. Se trata, en todo caso, de títulos perpetuos o de larga duración.

La diferencia esencial entre las deudas subordinadas y los híbridos es que aquéllas sólo cumplen su función de capital riesgo en caso de liquidación del banco. Además, no se espera que sean títulos perpetuos o de duración indefinida. Ello provoca en la Recomendación dos restricciones adicionales: su importe computable como capital no excederá del 50 por 100 del capital del primer bloque, y en los últimos cinco años de su vida irán reduciendo su computabilidad por quintas partes para reflejar la reducción de la eficiencia de tales instrumentos como una fuente de



fortaleza financiera de la entidad, lo cual obliga a ir las reemplazando con otros elementos de capital bastante antes de su amortización real.

Para completar el cálculo del numerador del RAR, el fondo de comercio debe restarse del primer bloque, y las inversiones en sociedades filiales bancarias o financieras no consolidadas deben restarse del capital total. Queda a la discreción de las autoridades nacionales (una recomendación dentro de la Recomendación) deducir también las inversiones en el capital de otras instituciones bancarias o financieras.

## 2. Las ponderaciones

El Comité justifica su preferencia por el RAR antes que por un coeficiente no selectivo con tres argumentos: un RAR proporciona una base más equitativa en las comparaciones internacionales entre sistemas bancarios de estructuras diferentes, facilita la incorporación de riesgos fuera de balance y permite a los bancos mantener una suma mayor de activos líquidos, u otros de bajo riesgo.

El esquema comprende cinco ponderaciones, basadas esencialmente en el riesgo de insolvencia y, también, en el riesgo de transferencia. Sugiere la posibilidad de que el riesgo de posición de los fondos públicos se incorpore mediante la aplicación de unas ponderaciones bajas, pero no nulas; sin embargo, no hace «obligatoria» esa idea. El Comité anuncia que seguirá investigando en este campo, y lo ha hecho, sin que, hasta el momento, haya ido más allá de proponer unos modelos estandarizados de análisis y seguimiento del riesgo.

Para resolver los problemas del

riesgo de transferencia, el Comité, tras jugar con la idea de limitarse a una simple distinción entre «nacional» y «no nacional», y rechazarla por poco matizada (y porque sería inaceptable para los países de la CEE, que están obligados a no hacer diferencias entre sí mismos y los otros once), define un club convencional de países «seguros» compuesto por los miembros de la OCDE más aquellos otros que hayan suscrito acuerdos de préstamo al *General Arrangement to Borrow*, del Fondo Monetario Internacional (lo que, en la práctica, significa Arabia Saudita).

Comenzando por los activos que figuran en balance, la ponderación cero se aplica al efectivo y al oro monetario (*bullion*), a los activos sobre cualquier gobierno o banco central denominados y financiados en su propia moneda, a cualquier activo sobre los gobiernos o bancos centrales del «club» y a los activos con garantía de efectivo o de fondos públicos de gobiernos centrales del «club», o garantizados por ellos (5). La mención expresa del «efectivo», que obviamente no es otra cosa que un activo sobre un banco central o un Tesoro, plantea una duda que la Recomendación no aclara: ¿se trata del «efectivo» emitido por el país de origen del banco, del efectivo de los países del «club» o de cualquier efectivo? La última interpretación parece peligrosa, aunque el peligro real sería poco relevante en la práctica.

Saltémonos, de momento, la segunda ponderación (10 por 100) y veamos el contenido de la siguiente categoría, la ponderación del 20 por 100. Esta comprende los activos sobre bancos multilaterales de desarrollo (el Banco Mundial, los bancos de Desarrollo Interamericano, Asiá-

tico y Africano, el Banco Europeo de Inversiones, y, a discreción, aquellos otros en los que los países del Grupo de los Diez tengan participaciones accionariales) o garantizados por ellos o por títulos emitidos por ellos; los activos sobre bancos con sede en el club y los préstamos garantizados por ellos (nótese el matiz: préstamos es menos que activos, y no cuenta la garantía de títulos bancarios); los activos sobre bancos con sede fuera del club, con una vida residual de hasta un año, y los préstamos con igual limitación temporal garantizados por ellos; los activos sobre entidades del sector público distintas de los gobiernos centrales de países del club (excepto las del propio país) y los préstamos garantizados por ellas, y los activos de caja en proceso de cobro (que normalmente se transforman de inmediato en activos sobre el banco central o sobre otro banco).

El tratamiento de las entidades públicas debió resultar especialmente controvertido. El Comité logró alcanzar un acuerdo en relación con los activos sobre tales entidades cuando éstas pertenecen a otro país del club, posiblemente porque las carteras bancarias internacionales de tales activos son de escasa relevancia, limitándose a nombres muy conocidos; pero no lo logró en el caso de que se trate de entidades públicas del propio país, cuyas deudas con los bancos nacionales son cuantiosas. La valoración que los supervisores (y sus superiores políticos) hacen de tales deudas difiere notablemente. La Recomendación no va más allá de permitir a los países que apliquen, a su discreción, ponderaciones del 0, 10, 20 ó 50 por 100. Ese no es, por supuesto, un planteamiento coherente desde un punto de vista lógico, ya que la



Recomendación acepta, en cualquier caso, esquemas que produzcan unos requerimientos de capital más altos. Por tanto, la única ponderación relevante es la más baja: las demás son siempre posibles. La mención de varias «indicaciones» permite vislumbrar la firmeza con que se mantuvieron las diferentes posiciones, lo que seguramente obligó a mencionarlas en la redacción definitiva como solución verbal a un conflicto no resuelto. Incidentalmente, la ponderación 10 por 100 sólo tiene ese escaso contenido.

La próxima ponderación, 50 por 100, también se compone de un solo renglón: préstamos asegurados con hipotecas de inmuebles residenciales ocupados o a ocupar por el prestatario, o alquilados. No debió ser fácil el acuerdo; la Recomendación se ve obligada a mencionar que un país (Alemania) «opina con firmeza» que debería aplicarse esa ponderación baja a otras hipotecas inmobiliarias, siempre que se cumplan ciertos criterios estrictos de valoración. Pero, frente a ello, la Recomendación revela una opinión subyacente bien distinta cuando sugiere prudencia a los países en la aplicación de la ponderación reducida, que en algunos casos quizá deba restringirse a primeras hipotecas o a las hipotecas valoradas con criterios legales estrictos. Las hipotecas de promotores y especuladores en viviendas quedan excluidas de esta ponderación favorable, al igual que las de inmuebles industriales o cualesquiera otras prendas (excepto las de dinero y valores mencionadas en las ponderaciones precedentes).

Los demás activos reciben una ponderación del 100 por 100. La Recomendación cita varios de ellos: activos sobre el sector pri-

vado, activos sobre bancos con sede fuera del club y vida residual superior al año, activos sobre gobiernos de fuera del club, activos sobre sociedades comerciales o industriales propiedad del sector público, inmuebles de uso propio, equipos y otro activo fijo, inversión inmobiliaria y participaciones en otras sociedades, e instrumentos de capital bancarios si no se deducen del capital. Esa relación no deja mucho para el concepto escoba «y todos los demás» con que se cierra el capítulo.

Pasando a los compromisos que implican riesgo de insolvencia, la ponderación a aplicar es la correspondiente a los sujetos contrapartida en una operación de balance, una vez aplicados al importe de esos compromisos unos factores de conversión basados en la apreciación que el propio Comité, en trabajos anteriores, hizo de la probable ocurrencia del riesgo de crédito para cada clase de compromiso. La Recomendación considera cuatro factores de conversión. Las garantías crediticias, letras de crédito, endosos y aceptaciones, las ventas con compromiso de recompra, las ventas de activos con recurso, las compras a plazo, la parte no desembolsada de títulos y los compromisos de depósito tienen un factor de conversión de 100 por 100, sea porque equivalen a un riesgo crediticio ordinario o porque implican la adquisición cierta de un activo con riesgo crediticio. Los avales técnicos, los entonces aún novedosos disponibles en *NIFs* y *RUFs*, y otros disponibles con vencimiento original superior al año tienen un factor de conversión de 50 por 100. Los compromisos autoliquidables relacionados con el comercio (créditos documentarios) se convierten al 20 por

100. En cambio, los disponibles con vencimientos hasta un año o cancelables incondicionalmente en cualquier momento por el banco tienen ponderación nula, lo que equivale a considerarlos libres de riesgo; una calificación sin duda optimista en el caso de las líneas de crédito hasta un año, y que posiblemente se explique más por su diferente relevancia según países y por la presión de algunos por preservar las técnicas operativas de sus bancos.

En cualquier caso, la Recomendación muestra cierta vacilación en el tratamiento de todos esos conceptos *off-balance* cuando permite una «limitada discrecionalidad» en la asignación de instrumentos financieros particulares a los factores de conversión descritos, para tener en cuenta las características de esos instrumentos en los mercados nacionales.

La Recomendación incorpora otro bloque de elementos. Los contratos sobre divisas y sobre tipos de interés (6) no entran directamente en el esquema, porque en éste no caben los riesgos de cambio o de interés, y el banco no sufre riesgo de insolvencia sobre el valor facial del contrato. Sin embargo, si la contraparte del contrato incumple sus obligaciones, el banco sufrirá un perjuicio o, al menos, un coste de reposición, que equivale a, o puede tratarse como, un riesgo crediticio. La Recomendación introduce un nuevo juego de factores de conversión para extraer un «equivalente de riesgo» del valor facial de los contratos; esos factores tienen en cuenta la volatilidad de los tipos y la vida de los contratos y, en cualquier caso, son muy modestos, ya que también lo es el riesgo de contraparte (7). A continuación, se aplican las ponderaciones corres-



pondientes a la contrapartida, si bien con un máximo del 50 por 100, por entenderse que estas operaciones se realizan habitualmente con firmas de primera fila.

En la práctica, la adición que este bloque, técnicamente muy complejo, supone a los recursos propios necesarios parece ser bastante pequeña en la mayor parte de los países y entidades.

Una vez construido el balance ajustado —como suma de todos los activos, compromisos y riesgos de contraparte debidamente ponderados—, la Recomendación fija un coeficiente del 8 por 100, que considera consistente con el objetivo de obtener una base de capital segura y aceptable para los bancos internacionales. Pero comprende que en muchos casos eso no puede alcanzarse de inmediato, abriendo un período de cuatro años y medio, hasta el final de 1992, para que las entidades alcancen ese *ratio* mediante un esfuerzo progresivo, que incluye un objetivo intermedio de 7,25 por 100 a fin de 1990.

#### IV. LAS DIRECTIVAS DE BRUSELAS

Uno de los aspectos normativos que la CEE ha considerado necesario armonizar para establecer un mercado común bancario es el coeficiente de solvencia de las entidades de crédito, cosa que hace mediante dos directivas. La primera define los recursos propios, tanto a estos efectos como a efectos de cualquier otra norma comunitaria en que se utilice ese concepto (8); la segunda define el coeficiente de solvencia y señala su nivel mínimo (9). En conjunto, el coeficiente comunitario está poderosamente influido por el de la

Recomendación de Basilea, a pesar de dirigirse a un colectivo de entidades mucho más variado, y por tanto más complejo. Esta similitud hace que resulte más interesante fijarse en las diferencias entre ambos modelos que presentar una descripción completa de las directivas comunitarias, que tendría mucho de repetitivo.

Hay una diferencia de estilo evidente. Si la Recomendación está escrita en modo reflexivo, mezclando los criterios y sus justificaciones, permitiendo a veces atisbar las razones contrarias y los meandros de la discusión, y no preocupándose del rigor formal, las directivas son textos normativos precisos, encabezados, según la técnica anglosajona, por una batería de definiciones previas, y llenos de referencias cruzadas al cuerpo legal comunitario que, sean cuales sean sus virtudes, no facilitan la lectura de los textos.

##### 1. Los recursos propios

La directiva sobre fondos propios enumera la serie máxima de elementos que, a discreción de las autoridades nacionales, pueden integrarse en ese concepto. No menciona la distinción entre capital base y capital suplementario, pero al establecer que determinados elementos no pueden exceder del 100 por 100 del importe de otro grupo de elementos, está obteniendo resultados idénticos.

Los elementos que no tienen restricciones son el capital, las reservas expresas, los beneficios en generación y los fondos para riesgos bancarios generales.

Los tres primeros elementos no plantean diferencias significativas de contenido con la Recomendación. Si acaso, puede men-

cionarse que la directiva es más cautelosa con los beneficios en generación, un elemento al que se oponían bastantes países, y exige que para ser incluidos hayan sido verificados previamente por los auditores y se pruebe a satisfacción de las autoridades que su importe esté correctamente calculado y libre de toda carga, incluso la de previsión para dividendos; o que, al tratar los efectos de la consolidación, menciona explícitamente no sólo los intereses minoritarios, sino también las varias «diferencias» contables que pueden integrarse, o que deben deducirse en caso de dar saldo deudor.

El siguiente elemento, el fondo para riesgos bancarios generales, es un elemento nuevo, ambiguo y controvertido. Es un fondo explícito en el balance, libre de impuestos, inmediatamente utilizable para la cobertura de pérdidas y cuyas dotaciones figuran en la cuenta de resultados (10), lo que lo cualificaría en principio como una reserva. Su propósito parece ser más restringido que el de aquéllas: la cobertura de los riesgos bancarios generales; pero sería imposible afirmar que las reservas expresas no tengan también ese propósito, junto a otros; por tenerlo es por lo que figuran en un coeficiente de solvencia. No obstante esa similitud evidente, el fondo se entiende que es un elemento de calidad algo menor. Por ello, aunque no se le pone límite, no cuenta en la base para calcular los que sí lo tienen (11). Esta base queda, pues, compuesta exclusivamente por el capital, los beneficios en su caso, y las reservas expresas, con las lógicas deducciones de las acciones propias en poder de la entidad, de los activos inmateriales (un punto muy discutido, pues algunos países deseaban preser-



var los tradicionales fondos de comercio) y de los resultados negativos «de cierta importancia».

Los elementos de menor calidad son las reservas de revaluación, los ajustes de valoración, los compromisos cooperativos, las acciones preferentes acumulativas y los préstamos subordinados, y los híbridos u «otros elementos» cuyas únicas características definitorias son que sean libremente utilizables para cubrir riesgos potenciales, estén reflejados en la contabilidad interna, y sean conocidos y controlados por la autoridad.

Aquí se producen algunas discrepancias con la Recomendación. No figuran las plusvalías latentes; el gran valedor de ese concepto, Japón, no es miembro de la CEE. Aparecen, en cambio, los compromisos de cooperativistas, un elemento irrelevante en el mundo de los grandes bancos internacionales, pero no en el de las pequeñas cooperativas de crédito alemanas o de algún otro país comunitario, que lo vienen computando como recursos propios según sus legislaciones nacionales. Los ajustes por valoración son una provisión general de hasta el 4 por 100 del importe de los créditos a la clientela y a entidades de crédito, más las obligaciones y títulos de renta variable que no sean ni inmovilización financiera ni cartera de *trading* (12); se aproximan a las «provisiones generales» de la Recomendación, también limitadas de forma especial, pero con límites probablemente más restrictivos en la práctica. En cuanto a los «otros elementos», la Recomendación no incluye un renglón tan general, refiriéndose siempre a categorías instrumentales concretas.

Además de la limitación general de que el conjunto de la se-

gunda lista de elementos no exceda del 100 por 100 del conjunto de los elementos de alta calidad, la directiva incorpora también el límite del 50 por 100 para las deudas subordinadas, endureciéndolo, porque incluye en ese mismo saco a las acciones preferentes acumulativas a plazo fijo (no a los otros híbridos) y a los compromisos de cooperativistas, un concepto mirado con justificada prevención por la mayoría de los países.

Del conjunto de los recursos propios, la directiva ordena que se deduzcan estos conceptos: las participaciones en otras entidades de crédito o financieras superiores al 10 por 100 de su capital, deduciéndose también los créditos subordinados o híbridos que se posean de esas mismas entidades, y las demás participaciones en entidades de crédito o financieras, así como sus créditos subordinados e híbridos cuando su conjunto sea superior al 10 por 100 de los recursos propios de la propia entidad (antes de efectuar las deducciones mencionadas en este párrafo). Ambas deducciones están próximas a la segunda de las que recoge la Recomendación, pero debe recordarse que aquella era discrecional, y éstas son obligatorias, aunque con unas franquicias para participaciones menos importantes.

Existe otra deducción obligatoria de los recursos propios que no figura en la Recomendación. La Segunda Directiva sobre coordinación de disposiciones referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito (13) establece, entre las condiciones para el ejercicio de la actividad bancaria, ciertos límites a la tenencia de participaciones significativas en empresas no financieras. La dura batalla entre los

partidarios de la banca universal, contrarios a tales restricciones, y los de la banca comercial, favorables a ellas, se resolvió (además de con una elevación de los límites originalmente propuestos) permitiendo que las carteras excedan de esos límites siempre y cuando el exceso se deduzca de los recursos propios en el coeficiente de solvencia.

## 2. Las ponderaciones

Pasando ahora a la directiva que establece el cálculo y nivel del coeficiente de solvencia, se observa, en primer lugar, que si bien se mantiene el criterio del cálculo en base consolidada, se introduce un supuesto en el que, *adicionalmente*, hay que calcular en base subconsolidada o individual: cuando se trata de filiales establecidas en un país distinto de la matriz y sobre las cuales, por tanto, otra autoridad supervisora tiene también competencias y responsabilidades. Además, se autoriza a los países a exigir con carácter general un cálculo individual paralelo al consolidado, debiendo adoptar, si no lo hacen, otras medidas que garanticen una estructura adecuada de capital dentro del grupo bancario.

Se vislumbra en este planteamiento que la obsesión de los primeros ochenta por la supervisión consolidada está dando paso a una visión más compleja, en la que, sin olvidar la relevancia de aquella, se tienen en cuenta las limitaciones legales de responsabilidad en el interior de un grupo. Algunos países llegaron a pedir, en la discusión del proyecto de directiva, que el coeficiente se exigiera tanto en base individual como en base consolidada, siendo la solución propuesta una admisión parcial de esas posiciones.



El denominador del RAR descrito en la directiva muestra los tres bloques de la Recomendación: activos, compromisos y riesgos de contraparte. El último es transcripción literal de aquélla, lo que nos dispensa de describirlo (14).

Por lo que respecta a los activos, la directiva presenta un núcleo básico común con la Recomendación, aunque con algunas mejoras de detalle sobre ella, y un grupo de modificaciones añadidas necesarias para encajar en el modelo las peculiaridades de un colectivo de entidades tan variado. En la estructura formal de la directiva, aquel núcleo constituye el artículo central, mientras que estas modificaciones figuran en artículos separados.

Se aplican cuatro ponderaciones; 0, 20, 50 y 100 por 100, desapareciendo (de momento) la escasamente relevante del 10 por 100. La asignación de conceptos a esas ponderaciones en el núcleo básico es la de la Recomendación, con los siguientes cambios: en la ponderación cero se incluyen los créditos a las Comunidades Europeas, o los activos garantizados por ellas, una regalía que era de esperar; se advierte que la garantía de títulos públicos que permite la aplicación de esta ponderación debe serlo «a satisfacción de las autoridades supervisoras», una cautela que se repetirá en otras ponderaciones favorables cuando existan garantías pignoraticias o reales; la concesión de la ponderación a los activos sobre gobiernos de fuera del club, financiados en su propia moneda, se extiende a otros créditos garantizados por tales gobiernos, también denominados y financiados en la moneda del gobierno garante, y la garantía de efectivo se completa con la de CD o instru-

mentos similares emitidos por el propio prestamista.

En la ponderación del 20 por 100, se amplía la lista de bancos multilaterales de desarrollo (los nuevos beneficiados son la Corporación Financiera Internacional, el Fondo de Reinstalación del Consejo de Europa, el Banco de Inversión Nórdico y el Banco de Desarrollo del Caribe); se especifica que los activos sobre entidades de crédito beneficiados de una baja ponderación no incluyen los instrumentos financieros que puedan constituir recursos propios en el sentido de la normativa comunitaria, y se permite que las garantías bancarias o públicas merecedoras de esta ponderación afecten a cualquier activo, no sólo a los préstamos (una modesta ampliación aceptada muy a regañadientes por algunos defensores a ultranza de Basilea).

La directiva resuelve algo más satisfactoriamente que la Recomendación el tema de las administraciones regionales o locales, incluidas en ellas los organismos administrativos o empresas sin fines de lucro que garantizan las mismas responsabilidades que las administraciones regionales o locales (15). En principio, y con carácter general, a los activos sobre esos entes, o garantizados por ellos, se les aplica la ponderación del 20 por 100. Sin embargo, los estados miembros pueden aplicar una ponderación del 0 por 100 a sus propias administraciones regionales o locales «si no existe una diferencia apreciable en el riesgo entre los créditos a estas últimas y los créditos a las administraciones centrales, atendiendo a la capacidad de las administraciones regionales y de las autoridades locales de obtener ingresos y a la existencia de disposiciones institucionales es-

pecíficas que reduzcan el riesgo de impago». Así pues, la aplicación de la ponderación nula depende de la presencia de ciertas condiciones restrictivas que, según algunos, sólo se darían plenamente en estructuras constitucionales de tipo federal, lo cual da mayor relevancia a la ponderación 20 por 100. Habrá que ver, sin embargo, qué interpretación darán los estados miembros a ese criterio, y qué interpretación aceptará, de hecho, la Comisión (16).

La ponderación del 50 por 100 (hipotecas de viviendas) se enriquece en la directiva con un segundo renglón. Se supone que las cuentas activas de periodificación (intereses activos deven-gados no cobrados) reciben la ponderación de los activos que los devengan. Sin embargo, algunos sistemas contables nacionales permiten periodificaciones estadísticas en las que no se determina la contraparte. En tal caso, procede la ponderación «promedia» apuntada.

Pasemos a las cuentas de orden. Se reproducen los cuatro factores de conversión de la Recomendación, que responden a las ahora llamadas categorías de «riesgo alto», «riesgo medio», «riesgo medio/bajo» y «riesgo bajo». La inseguridad de los legisladores se manifiesta al mencionar en cada uno de esos apartados, y después de citar una serie de operaciones concretas, un cajón residual de «otras partidas de riesgo alto» —o medio, o medio/bajo, o bajo (17). La lista «riesgo alto» coincide con la de la Recomendación. La de «riesgo medio» añade a aquélla los créditos documentarios emitidos y confirmados, y los acuerdos de venta con compromiso de recompra en que la segunda parte de la operación no sea automática, sino a instan-



cias del cesionario. No hay diferencias entre ambos textos en los dos apartados siguientes.

Veamos ahora los puntos en los que la directiva aborda cuestiones no contempladas en la Recomendación o se aparta de forma significativa de ella. Algunos tienen carácter permanente. El más notable es la exclusión del ámbito de la directiva de las *discount houses* inglesas, una cuestión ajena a la Recomendación, pues esas entidades no tienen una actividad internacional significativa. La directiva no las cita expresamente, sino que crea una categoría de entidades de crédito que comprende aquéllas cuyos activos de ponderación 50 ó 100 por 100 no superen «normalmente» el 10 por 100 del balance y cuentas de orden (ni, en ningún caso, el 15 por 100), cuya actividad principal sea actuar de intermediarios entre su banco central y el sistema bancario, y que estén adecuadamente supervisadas y controladas, categoría que sólo es realmente relevante en el caso mencionado (18). Al tiempo que excluye a esas entidades, la directiva crea una ponderación del 10 por 100 para los créditos a las entidades especializadas en mercados interbancarios y de deuda pública, siempre que estén «estrechamente vigiladas» por su autoridad y esos activos estén «plenamente garantizados, a satisfacción de sus autoridades competentes», por activos del 0 ó 20 por 100 que constituyan una garantía pignoratícia adecuada. Nótese que la categoría de «emisores» beneficiada por esta excepción comprende potencialmente bastante más entidades que las *discount houses*.

Otra diferencia permanente entre ambos textos es que la directiva permite aplicar la pondera-

ción del 20 por 100 a los activos garantizados por pignoración de títulos emitidos por autoridades regionales o locales de países del club, por depósito en bancos distintos del prestamista con sede en esos países, o por CD o similares de tales entidades de crédito.

Para todas las excepciones permanentes, la directiva establece un procedimiento de revisión, consistente en que la Comisión deberá estudiar las implicaciones de las disposiciones de los países miembros que se acojan a ellas y presentar propuestas adecuadas si observa que dan lugar a distorsiones en la competencia. De este modo, se atienden, en teoría al menos, las objeciones de quienes criticaron las ventajas dadas a las *discount houses*.

Las demás excepciones a la Recomendación son de carácter transitorio, con duración variable. Algunos países miembros (Alemania y Dinamarca) alegaban que las obligaciones hipotecarias emitidas por sus entidades especializadas en crédito hipotecario tienen en sus mercados una calificación similar a los fondos públicos, y pedían para ellas una ponderación nula, frente al criterio de los demás, que no tienen instituciones semejantes ni valoran tanto la garantía hipotecaria. Obtuvieron en su lugar una ponderación del 10 por 100 durante cinco años, a partir del 1 de enero de 1993, para evitar graves perturbaciones en sus mercados. De nuevo Alemania y Dinamarca, a las que se unió Grecia, solicitaban una ponderación baja para todas las hipotecas. Sólo obtuvieron la del 50 por 100, y hasta el 1 de enero de 1996, para las constituidas sobre «otras» viviendas terminadas, despachos y locales comerciales polivalentes, situados en su propio territorio y

valorados con criterios muy severos. Este fue el punto más agriamente controvertido durante todo el proceso negociador, continuando una batalla emprendida en Basilea. La ciertamente poco generosa concesión de la directiva contrasta vivamente con la siguiente excepción: las operaciones de arrendamiento financiero inmobiliario (sin restricciones en cuanto a los inmuebles objeto de *leasing*) realizadas durante los diez años siguientes al 1 de enero de 1993 pueden recibir una ponderación del 50 por 100. Esta excepción, que interesaba particularmente a Francia (19), significa que habrá operaciones de *leasing* inmobiliario beneficiadas por una baja ponderación hasta bien entrada la segunda década del próximo siglo. Si los coeficientes de solvencia constituyen en los próximos años una restricción efectiva de la actividad bancaria, podrá contemplarse un florecimiento del *leasing* inmobiliario a expensas del crédito hipotecario, ya que ambas operaciones sirven esencialmente para lo mismo, y con los mismos riesgos o falta de ellos, y consiguientemente de las entidades especializadas en el primer instrumento a expensas de las especializadas en el segundo. Son unas distorsiones artificiales que seguramente debieron evitarse (20).

El nivel del coeficiente en la directiva coincide con el de la Recomendación, y entra en vigor un día más tarde, el 1 de enero de 1993, no el 31 de diciembre de 1992, lo que en la práctica podría parecerse bastante a un período adicional de gracia de seis meses, ya que los controles obligatorios del coeficiente, según la directiva, son semestrales. Dado el breve plazo de tiempo remanente (la directiva se publicó a



fin de 1989, y debe trasponerse a las legislaciones nacionales antes del 1 de enero de 1991, lo que deja dos años de adaptación real), no se plantean objetivos intermedios, aunque sí se propone a las entidades de crédito que durante esos dos años se ajusten progresivamente, y que en ningún caso retrocedan de los niveles previamente alcanzados.

Sorprendentemente, puesto que los análisis estadísticos parecen mostrar que el nivel del 8 por 100 planteará serios problemas de adaptación a muchas entidades individuales (aunque resulte razonablemente alcanzable para el conjunto de los sistemas bancarios nacionales), la fecha de definitiva entrada en vigor, mitificada tanto por la Recomendación como por la mística de 1992, no fue discutida. Dentro de dos años se verá si la realidad es tan complaciente con la norma como esperan los legisladores de Bruselas.

## V. EL COEFICIENTE DE SOLVENCIA EN ESPAÑA

Hasta 1985, existían en España unos coeficientes de garantía no selectivos para la banca y algunas otras clases de entidades de crédito. Las primeras reformas financiero-contables emprendidas tras la iniciación de la crisis bancaria se centraron en una tarea previa: la implantación de unos criterios de clasificación y provisión de los activos dudosos, tanto por riesgo de insolvencia ordinaria como por riesgo país (21). Resuelta, o al menos encauzada, esta cuestión, se emprendió la reforma del coeficiente de recursos propios (22), aplicado primero a las entidades de depósito —bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito (23)— y extendido reciente-

mente a las restantes entidades de crédito —banca oficial, entidades de financiación, *leasing* y *factoring*, y sociedades de crédito hipotecario (24). Dado que el sistema introducido en 1985 está llamado a ser sustituido en el curso de 1990 por otro ajustado a las directivas de la CEE, nos limitaremos a describir sus aspectos más importantes, así como las diferencias que presenta con el modelo comunitario.

El modelo español es un modelo mixto, en el que coexisten dos elementos: un modelo RAR, inspirado en lo que por entonces se iba conociendo de los proyectos de Basilea y de Bruselas, y un modelo no selectivo, calculado sobre un balance no ponderado, debiendo las entidades ajustar sus recursos propios a aquél que los dé mayores. Desde un primer momento, se fijaron el conjunto de coeficientes del modelo selectivo y el coeficiente no selectivo de forma que, en general, predominara el primero, más elaborado, sobre el segundo, más rudimentario. Sin embargo, el coeficiente no selectivo es todavía el modelo dominante para cierto número de entidades tradicionalmente muy cargadas de fondos públicos o de operaciones interbancarias (que se localizan, sobre todo, en el mundo de las cajas de ahorros y la banca extranjera). La opción comunitaria por un modelo RAR está modificando la actitud de los reguladores españoles, centrándolos en el coeficiente selectivo. Así, en la reciente extensión del modelo a las entidades de crédito de ámbito operativo limitado, sólo se ha aplicado el modelo selectivo, prescindiéndose totalmente del otro.

En segundo lugar, ha sido un modelo de implantación progresiva y dinámica, en un doble sen-

tido. Los coeficientes se fijaron inicialmente a niveles relativamente bajos, quizás insatisfactorios desde el punto de vista supervisor, pero fáciles de alcanzar. No se vio ventaja en fijar unos niveles más altos, que inevitablemente producirían una situación deficitaria insoluble a corto o medio plazo en determinadas entidades, lo que obligaría a las autoridades a conceder numerosos programas especiales de ajuste. Luego, cuando el grueso de las entidades alcanzó los niveles inicialmente propuestos, un proceso que resultó más rápido de lo previsto al coincidir con unos años de bonanza en los beneficios, aquellos niveles se elevaron. Así, el coeficiente selectivo para riesgos ordinarios (equivalente aproximado del nivel global del coeficiente en los modelos RAR de Basilea y Bruselas) se fijó en 1985 en el 6 por 100, para pasar al 7,5 por 100 en 1987 (25).

Además, el cuadro de operaciones, e incluso posiciones, cubierto por el coeficiente se ha modificado y ampliado a lo largo de estos cinco años. A comienzos de 1987 se aplica el coeficiente selectivo a la posición en moneda extranjera (26); poco después, a los NIF, RUF y otros disponibles (27); en el último trimestre del mismo año, se endurecen los coeficientes aplicados a los créditos de *lease-back* y a las financiaciones subordinadas (28); en 1988 se aplica a las opciones de divisas (29) y a las operaciones a plazo sobre deuda anotada (30); en 1989, a los créditos para la compra de acciones de la entidad o grupo prestamista (31) y a las operaciones de arrendamiento financiero (32). En varios de esos casos, el propósito es controlar el riesgo, e indirectamente el volumen, de nuevas clases de operaciones



que se abren a las entidades; la novedad de las mismas mueve a las autoridades a extremar la prudencia imponiendo unos requerimientos de recursos propios más bien altos.

En tercer lugar, el cuadro de riesgos cubiertos no se limita al riesgo de insolvencia, sino que alcanza de alguna forma al riesgo de posición o de mercado, al riesgo de interés y al riesgo de concentración. Así, en el coeficiente selectivo, el nivel aplicado al efectivo o a los activos sobre el gobierno y bancos centrales no es nulo, aunque sí modesto: esa «ponderación positiva» sólo se justifica en razón del riesgo de interés. Los «grandes riesgos» (33) soportan unos recargos multiplicativos en los coeficientes que se les aplican; los riesgos sobre el propio grupo, o sobre altos directivos y sus empresas, siempre tienen recargo, que aumenta si, además, se trata de «grandes riesgos». Las ponderaciones (si se transforman los coeficientes del modelo español en ponderaciones de un modelo RAR) no terminan en el 100 por 100, sino que alcanzan valores más altos en partidas con fuerte riesgo de mercado, como son los títulos de renta variable y los inmuebles; en ciertos casos, los coeficientes, especialmente elevados, tienen un claro propósito disuasorio. Por último, al margen de las partidas tenidas en cuenta en los modelos de Basilea y Bruselas, el modelo español requiere recursos propios adicionales, como ya se ha dicho, sobre la posición en moneda extranjera, las compras y ventas a plazo de activos financieros, las ventas de opciones y las compraventas a plazo de divisas, lo que incorpora a él los riesgos de cambio e, imperfectamente, los de posición o mercado.

## 1. Los recursos propios

Los recursos propios computables incluyen: *a)* el capital desembolsado, excluida la autocartera (incluso la autocartera en empresas del grupo no consolidadas, hasta el importe de los apoyos financieros del grupo a esa empresa); *b)* un 35 por 100 de los beneficios provisionales del ejercicio (las pérdidas se restan íntegramente); *c)* las reservas efectivas y expresas; efectivas no quiere decir en este caso que se hayan constituido a partir de resultados, sino que no estén sustituyendo provisiones específicas necesarias; así pues, las reservas de revalorización son computables, tanto si afloran a consecuencia de leyes generales de actualización de activos como si proceden de las actualizaciones autorizadas en un proceso de fusión; *d)* las provisiones genéricas, siempre que las específicas estén adecuadamente cubiertas; *e)* los recursos permanentes destinados a la obra benéfico-social de las cajas de ahorros, y *f)* las obligaciones subordinadas, con unas restricciones o condiciones muy parecidas a las de la normativa comunitaria, más una adicional: no sólo no se computan las que excedan del 30 por 100 de los recursos propios totales (límite parecido al del 50 por 100 de los recursos propios de primera clase de la directiva comunitaria), sino tampoco las que, sumadas a los demás recursos propios, produzcan un exceso de tales recursos de un 20 por 100 o más sobre los necesarios. Este segundo límite no se aplica a las subordinadas perpetuas.

Los grupos consolidados incluyen además los intereses minoritarios y las diferencias de consolidación acreedoras, restando las deudoras. Pero no deben eli-

minarse de inmediato las diferencias activas de consolidación por adquisición de filiales, sino que se concede un plazo de cinco años para que se amorticen progresivamente, computándose entre tanto en el denominador del coeficiente como inmuebles. Y cuando una filial es una entidad en saneamiento (un caso frecuente en los años ochenta), el bloque de activos a sanear no entra en el cálculo del coeficiente; una concesión cuyo propósito es, evidentemente, estimular la aparición de compradores de las entidades con problemas.

Varias son las diferencias relevantes entre esta definición de los recursos propios y la comunitaria. Algunas supondrán una reducción de los elementos computables. Falta la distinción entre recursos de primera clase, ilimitados, y de segunda clase, sujetos a límite; tan sólo las deudas subordinadas están limitadas. La introducción de esa distinción podrá en su día excluir quizás algunas reservas de revaluación, o algunas provisiones genéricas. Los resultados en generación se computan por un 35 por 100, sin tener en cuenta los requisitos de la directiva; mientras no cambien las prácticas contables actuales, aquellos requisitos no se cumplen, y por tanto este elemento no será computable. También es más que discutible el cómputo de las reservas OBS, puesto que a las dudas teóricas sobre su efectividad en el caso de liquidación de una caja de ahorros, se superpone el hecho cierto de que no son inmediatamente utilizables en la cobertura de riesgos, como exige la directiva. Las diferencias activas de consolidación deberán ser restadas sin demora de los recursos propios. Y, finalmente, algunas entidades poseedoras de participaciones en



empresas no financieras que excedan de los límites de la Segunda Directiva se verán en la tesitura de tener que restar los excesos de sus recursos propios si no quieren aligerar sus carteras.

Esto por lo que respecta a aquellos puntos en los que la normativa española es, hoy por hoy, más generosa que la comunitaria. En el extremo opuesto, la comunitaria lo es más que la española cuando permite incluir los ajustes de valoración: si se equiparan las provisiones genéricas españolas al fondo para riesgos bancarios generales comunitarios, cabría asimilar la provisión «estadística» de insolvencias del 1 por 100 a los ajustes por valoración; la conceptualización de esa partida contable es debatible, y aunque la regulación no la ha admitido hasta ahora como elemento de los recursos propios, nada impide en las directivas comunitarias que lo haga en el futuro. La normativa bancaria española no recoge ni las acciones preferenciales acumulativas ni los híbridos (34); esta omisión debe ser subsanada para dar, cuando menos, encaje a las acciones preferentes creadas en la revisión de la Ley de Sociedades Anónimas (35). La normativa española tampoco acoge los compromisos de las cooperativas, pero la experiencia del sector en materia de aportaciones no haría aconsejable su inclusión aunque la figura pudiese llegar a ser reconocida en la legislación de las cooperativas de crédito.

En cuanto a las deducciones, son más rigurosas las referentes a la autocartera en la legislación española que en la comunitaria, pero también aquí es dudoso que prevalezca esta última normativa, cuyos fundamentos básicos (la supervisión en base consolidada)

están en proceso de revisión y expansión. Más compleja es la situación en materia de deducciones por participaciones en entidades de crédito o financieras no consolidadas. La legislación española es más generosa en cuanto sustituye la deducción (que equivale a un coeficiente del 100 por 100) por un coeficiente del 35 por 100; pero es más severa en cuanto impone ese coeficiente desde la primera peseta, sin franquicia del 10 por 100. En la práctica, las situaciones intermedias, en las que la normativa comunitaria es más severa, son raras hoy por hoy; por tanto, la sustitución de la norma española por la comunitaria resultaría favorable a las entidades. Pero la aparición de esquemas de apoyo mutuo, sean de carácter asociativo entre una categoría amplia de entidades, sean del tipo «participaciones cruzadas», podría cambiar esa situación de hecho en la medida en que no sea abordada por la aplicación de la propia norma comunitaria.

## 2. Las ponderaciones

Veamos ahora las diferencias que se producen en el «denominador» del coeficiente. La regulación española comprende cuatro categorías que responden aproximadamente, en su nivel y contenido, a las cuatro ponderaciones básicas de la Recomendación y de la Directiva. Además, presenta dos superponderaciones, una equivalente a un 200 por 100, en términos redondos, para participaciones y títulos subordinados de entidades no crediticias, y otra del 450 por 100, también en términos redondos, para las participaciones y títulos subordinados de las entidades crediticias, para el activo real y para los créditos a empleados para compra de acciones del

grupo. Y una super-superponderación, equivalente a una resta directa de los recursos propios, para los demás créditos cuyo objeto sea la compra de acciones del grupo. Cuenta, finalmente, con los recargos por grupo y por concentración ya mencionados (36).

En la primera categoría, compuesta por activos sobre el Banco de España y sobre el sector público español, o garantizados por ellos, créditos con garantía dineraria, compraventas de divisas a plazo y disponibles por terceros, «sobran», y deberían pasar a grupos más gravosos, los activos sobre componentes del sector público español distintos de la Administración central —salvo que se encuentren razones institucionales para equipararlos, cosa que quizá pudiera suceder con las comunidades autónomas (37)— y los disponibles a más de un año. Las compraventas a plazo de divisas deberían figurar en el bloque de riesgo de contrapartida, no aquí, pero ello no supone un cambio material significativo.

Por otra parte, los riesgos sobre países del club o garantizados por ellos deberían figurar en este capítulo, en lugar de en el siguiente. Podrían hacerlo también los créditos garantizados con la pignoración de deudas del Estado, que ahora están en la categoría tercera, o de CD del banco prestamista, que se tratan como riesgos no garantizados. Los disponibles a corto plazo podrían quedar exentos. Y, lo que es más importante, la ponderación del capítulo podría ser cero, en lugar de positiva.

La segunda categoría está compuesta por activos sobre entidades de crédito, organismos financieros internacionales, estados y bancos centrales de la OCDE, riesgos asegurados por CESCE,



créditos documentarios y compras o ventas a plazo de activos financieros (éstas, por la mitad de su valor). Aquí «sobran», para pasar a categorías superiores, los activos a más de un año sobre bancos de fuera del club, los riesgos asegurados por CESCE (que deben pasar a la categoría de riesgos ordinarios cuando no estén cubiertos por el Estado), los créditos documentarios no cubiertos por la entrega de mercancías, y algunas compras a plazo de activos financieros (pero las más importantes con mucho, las de fondos públicos, en la normativa comunitaria van en el grupo de ponderación nula).

Faltan en cambio aquí, y ello es relevante, los activos garantizados por entidades de crédito, por la afectación de depósitos y CD de otras entidades de crédito, o por la pignoración de títulos de comunidades autónomas y corporaciones locales. Los avales técnicos caerían también, en general, en este grupo y no en el grupo siguiente.

La tercera categoría comprende una serie de créditos garantizados (con hipotecas, excluidas las de activos de explotación; prendas con desplazamiento; pignoración de valores cotizados; avales de otras entidades de crédito y S.G.R.), los créditos a empresas públicas, los avales técnicos, los disponibles en NIF y RUF, y parte de los *leasing* inmobiliarios. En ella «sobran» algunas garantías pignoraticias constituidas por títulos de entidades de crédito y los activos sobre empresas lucrativas con participación mayoritaria del sector público. Faltan los arrendamientos financieros inmobiliarios sobre inmuebles distintos de viviendas, oficinas y locales comerciales polivalentes.

En cuanto a la cuarta catego-

ría, de riesgo ordinario, contiene elementos que la normativa comunitaria no contempla (el riesgo de posición de divisas) o que sólo contempla como riesgo de contrapartida (las opciones vendidas). Apúntese, sin embargo, que ningún grupo de la normativa española registra las cuentas de periodificación activas.

La segunda, tercera y cuarta categorías imponen unos requerimientos de recursos propios algo inferiores a sus equivalentes comunitarios (1,25, 3,75 y 7,5 por 100, en lugar de 1,6, 4 y 8 por 100, respectivamente). En cambio, los dos grupos siguientes suponen unas cargas adicionales de ocho puntos y veintisiete puntos. Y no debe olvidarse el efecto de los recargos por concentración y grupo.

No es posible, con los datos publicados por el Banco de España o por las propias entidades, estimar con precisión la incidencia cuantitativa de las diferencias descritas entre ambas normativas. Los balances agregados de las entidades de depósito españolas sugieren que los mayores coeficientes aplicados por la normativa española a las administraciones y bancos centrales, a las participaciones y al activo real suponen unos requerimientos adicionales de recursos sobre los de la normativa comunitaria de en torno a 600.000 millones de pesetas. A lo que debe añadirse una cifra no revelada de recargos por concentración y por créditos de autocartera. Por su parte, el efecto del mayor nivel del coeficiente comunitario para los activos bancarios, los créditos ordinarios, los créditos hipotecarios y los créditos a las administraciones locales importaría aproximadamente 250.000 millones de pesetas. En este caso, las adicionales desconocidas son los requere-

rimientos por disponibles a más de un año, la recalificación de empresas públicas como créditos ordinarios y la inclusión de las cuentas de periodificación.

En conjunto, parece que dominan los efectos positivos sobre los negativos, y ello concuerda con la impresión general de que el nivel de requerimientos impuesto por el coeficiente comunitario es algo inferior al del coeficiente nacional.

La adaptación del coeficiente plantea un conflicto de objetivos políticos. Evidentemente, aquellos puntos en los que la normativa comunitaria es más severa deben ser incorporados obligatoriamente a la regulación interna. Por ese lado habrá, pues, un endurecimiento inevitable de algunos aspectos de la normativa.

¿Qué hacer con los aspectos de signo contrario? Los más altos requerimientos españoles responden también a razones de seguridad y solvencia, y por tanto no pueden ser desechados sin más. Pero, frente a este argumento importante, debe considerarse el no menos poderoso de que unos requerimientos de recursos propios superiores a los comunes en otros países podrían dañar la capacidad competitiva de las entidades de crédito españolas y, finalmente, desviar negocio hacia entidades extranjeras, en la medida en que la combinación de requerimientos y niveles reales de recursos propios de los españoles implique una limitación de su actividad.

La solución a ese dilema no es única. Por una parte, la CEE está estudiando nuevas propuestas para el riesgo de interés y de posición, que introducirían nuevos requerimientos de capital en el coeficiente (por ejemplo, en materia de riesgo de cambio); en tal



caso, y siempre que las medidas del riesgo pertenezcan a la misma familia que las utilizadas en España, parece lógico retener la regulación española. En otros casos, la CEE ha optado por atacar los problemas mediante una solución alternativa que no implica nuevos requerimientos de recursos propios: la imposición de límites cuantitativos, aplicada ya al riesgo de concentración y al riesgo derivado de la implicación en actividades no financieras. Esta no es una vía desconocida en la normativa española. Antes de 1985 se utilizó en relación con las concentraciones, la cartera de acciones y la cartera de inmuebles, entre otras actividades. Quizá deba reconsiderarse el experimento de acumular todas las medidas de protección de la solvencia en un único instrumento, el coeficiente de garantía, y ponderar los méritos de un cuadro de medidas más diversificado, y más semejante al de los demás países comunitarios (38).

Por último, otros aspectos de la normativa española pueden retenerse sin producir un perjuicio indebido a las entidades. Este puede ser el caso del control de las nuevas operaciones, siempre que tenga carácter transitorio, mientras se gana experiencia que permita a las autoridades —y a las entidades— valorar correctamente su riesgo; o del tratamiento de las autocarteras, un aspecto en el que la normativa bancaria comunitaria no ha progresado tanto como sería de desear.

Las sucursales en España de entidades de crédito extranjeras saldrán beneficiadas con el cambio de regulación. En la actualidad, deben soportar el coeficiente tomando como numerador, esencialmente, la dotación

de capital, las reservas retenidas en España y algunos préstamos subordinados. Disfrutan de ciertas ventajas, pues todas las operaciones en moneda extranjera (de dentro o fuera de balance) se computan en él por la mitad, y no sufren recargos por concentración, en reconocimiento tácito del hecho de que son parte de una unidad económica mayor en la que tales riesgos quedan diluidos. La adaptación a la norma comunitaria (no necesariamente el 1 de enero de 1991, pero sí el 1 de enero de 1993) las liberará de esta obligación.

## VI. CRITICA DE LOS MODELOS RAR

Los coeficientes de solvencia selectivos no están exentos de crítica en la doctrina bancaria.

En principio, se supone que el tipo de estructura de balance contenido implícitamente en un modelo RAR responde a un patrón ideal, óptimo, de comportamiento bancario, en el que alguien ha combinado adecuadamente los objetivos de la empresa, los derechos de la clientela y las posibilidades reales de actuación con sus riesgos. El modelo RAR convierte en obligatoria la que, en cualquier caso, sería regla de conducta interna del banquero, para evitar desviaciones respecto de ella.

La primera crítica viene de aquéllos que piensan que, incluso si ese patrón ideal fuese conocido, sería mejor confiar en el buen hacer de los banqueros y en la sanción de los mercados, que antes o después expulsarán a quienes se desvíen o equivoquen. Esa actitud responde a una determinada filosofía política, y utiliza como argumentos de acompañamiento el coste admi-

nistrativo que supone el control del cumplimiento de la norma, tanto para las autoridades supervisoras (seguimiento externo, inspección interna, mecanismo disciplinario) como para las entidades administrativas (control interno, servicio a las autoridades supervisoras).

El hecho de que los bancos estén regulados y supervisados en todas partes prueba, sencillamente, dos cosas. Primero, que esa filosofía política de *laissez faire* es, hoy día, incuestionablemente minoritaria, un hecho que sus partidarios tienen que aceptar con todas sus consecuencias, como buenos demócratas. Y segundo, que el coste de la supervisión no es tan alto que no resulte soportable. La sociedad actual opta sistemáticamente por cubrir con cargo al Presupuesto, los daños derivados de los siniestros en masa que sufra un colectivo relativamente grande de población, cualquiera que sea el carácter de esos siniestros, incluidos los financieros. Admitida esa premisa, el recuerdo del coste público de las crisis bancarias pasadas justifica cómodamente el coste administrativo de la regulación y supervisión.

Las siguientes críticas derivan de que el patrón ideal no es conocido después de todo, sino que tiene que ser definido arbitrariamente por el regulador. Por más que éste discuta y pondere sus normas, el conocimiento imperfecto de los hechos (y un cuadro de valores ligeramente sesgado por el mayor peso de los ideales públicos sobre los privados en la mente del legislador) hace que la decisión final sea subjetiva: el modelo normativo y el patrón ideal están separados por un factor aleatorio inevitable.

Las equivocaciones del modelo RAR son de dos tipos. Las



más evidentes se refieren a la estructura interna tanto del numerador como del denominador. Al exponer el modelo general y sus versiones Basilea, Bruselas o española hemos tenido ocasión de vislumbrar muchos puntos de detalle discutibles. Una decisión equivocada (desde el punto de vista del patrón ideal) introducirá una distorsión indeseable en el comportamiento de las entidades, y una merma en la eficacia de los mercados financieros.

Por ejemplo, las entidades de crédito tienden a mantener una cartera importante de deuda pública a corto plazo por razones de liquidez y seguridad, a pesar de que su rentabilidad suele ser inferior a la del crédito ordinario: así pues, «ponderan» favorablemente ese instrumento financiero. Pero es posible que la ponderación nula exagere esa preferencia y se convierta implícitamente en un mecanismo de intervención selectiva en los flujos financieros: en tal caso, las entidades ya no invertirán en deuda porque eso sea lo mejor que pueden hacer si obran racionalmente, sino porque el coeficiente las empuja a ello de modo arbitrario (y, según algunos, interesado).

Sería fácil multiplicar los ejemplos de ponderaciones discutibles en el denominador del *ratio*. También hay decisiones discutibles en el numerador que pueden provocar comportamientos subóptimos. Citemos dos casos. La situación de una entidad con plusvalías potenciales es idéntica a la de una entidad con reservas de revaluación; pero como aquellas no cuentan y éstas sí, la entidad puede tratar de lucirlas entrando en un proceso de fusión con otras entidades (que le permite regularizar su balance sin pagar impuestos) tal vez inútil

desde cualquier otro punto de vista, y costoso a corto y medio plazo. O, en el orden instrumental, la admisión legal de determinadas deudas subordinadas e híbridos puede provocar una emisión hipertrofiada de instrumentos financieros en los que los mercados no habían pensado antes, y que posiblemente conocen y cotizan mal.

Una reacción impaciente ante la dificultades de las ponderaciones es prescindir de ellas y volver al modelo no selectivo. Lo que, bien mirado, equivale a dar ponderación unitaria a todo. ¿Es eso más atinado? Desde luego, no para muchas operaciones *off-balance*; entonces el modelo no selectivo sólo ofrece una solución: excluirlas, esto es, optar arbitrariamente por la ponderación nula sobre la ponderación 100 por 100. Y tampoco parece que lo sea para muchas partidas de activo. En cualquier caso, esta solución simplificadora no tiene respuesta para las dificultades de definición del numerador, o si la tiene, consistirá probablemente en limitarlo al capital básico, prescindiendo de todo lo demás.

Una solución diametralmente opuesta a la anterior sería complicar la estructura interna de los modelos con gradaciones más matizadas. Sin embargo, eso también tiene sus peligros. Al multiplicarse los detalles, se multiplican las decisiones arbitrarias. Ciertamente si las gradaciones son más suaves, el daño de las decisiones equivocadas puede ser también menor. Pero se corre otro peligro: el de que la calificación de muchos instrumentos financieros resulte influenciada por intereses de parte, riesgo tanto mayor cuanto más particularizados estén los conceptos; y ello provocaría nuevas distorsiones. En la discusión de los mo-

delos de Basilea y Bruselas, se han mencionado soluciones, algunas claramente criticables, que responden en parte a la presencia de tales intereses.

El rechazo de ambas soluciones no significa que los modelos RAR no necesiten perfeccionamiento. Son, después de todo, muy jóvenes, y deben ser refinados y mejorados con la experiencia. Pero es improbable que dejen de ser lo que son: unos esquemas relativamente sencillos cuyo propósito básico es reforzar los recursos propios de unas entidades de crédito tan diversas en sus características y actividades que no podrían acomodarse a un *gearing ratio* único.

Un segundo orden de desviaciones potenciales entre el modelo RAR y el patrón ideal de comportamiento se refiere al nivel de recursos propios requerido. El modelo trata de evitar desviaciones a la baja, a las que pueden ser naturalmente propensas las entidades de crédito. Pero también puede forzar desviaciones al alza, requiriendo cifras de capital innecesarias. Si llegara a producirse esta situación, la regulación estaría provocando una asignación subóptima del capital de riesgo disponible. Además induciría dos reacciones perversas adicionales: unos márgenes de intermediación demasiado altos para poder retribuir adecuadamente al capital y, como consecuencia de ello, un proceso inducido de desintermediación en el que los proveedores y usuarios finales de fondos se verían empujados a prescindir de las ventajas que les ofrece operar a través de intermediarios. En algunos países, ya se han detectado movimientos de «titulización» de activos, que podrían revelar estrategias de los intermediarios y de los mercados para sortear las ba-



rreras de una regulación que impone unos *standards* de capital muy altos (39).

No obstante, es discutible que el peligro de pecar por exceso sea real con el nivel de coeficiente de las directivas y la Recomendación. Después de todo, una gran mayoría de bancos rentables y competitivos lo alcanzaban de forma voluntaria antes de la introducción del modelo RAR.

Podrían detectarse tal vez excesos localizados de requerimientos de recursos propios para algunas entidades especializadas en operativas y mercados de bajo riesgo, una situación como la que alegaron los ingleses en relación con las *discount houses*. En tal caso, y para evitar que se produzcan distorsiones en la concurrencia, lo más correcto sería definir y aislar esas operaciones de bajo riesgo y asignarles las ponderaciones adecuadas, lo que, evidentemente, supondrá una reducción significativa en las necesidades globales de capital de sus especialistas, sin darles por ello ventaja competitiva sobre las entidades de crédito normales que concurren también a esos mercados.

Por lo demás, un paso previo necesario para cualquier reducción del nivel del coeficiente sería la revisión y armonización de los criterios de calificación y provisión de activos dudosos. Existe, obviamente, un *trade-off* entre los recursos propios y las provisiones cuyas posibilidades están por explotar.

Finalmente, también hay posibilidades de *trade-off* entre la cobertura de riesgos mediante recursos propios y la aplicación de técnicas alternativas de reducción de riesgos, tales como la aplicación de techos o límites cuantitativos. Al hablar de la adap-

tación española a la normativa comunitaria, se ha mencionado esta posibilidad. Sin embargo, no hay que olvidar que esta técnica, aunque clásica en la doctrina y en la regulación, no está en absoluto exenta del peligro de producir interferencias arbitrarias en la estructura de la actividad bancaria, un peligro que las modulaciones introducidas en los modelos RAR tratan precisamente de minimizar.

## NOTAS

(1) Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices, *International convergence of capital measurement and capital standards*, Basilea, julio 1988. Las recomendaciones del «Comité Cooke» no tienen fuerza normativa en los países presentes en él. Sin embargo, sus principios no sólo han sido aceptados de hecho por esos países —lo que es muy importante en sí mismo, pues afecta a los sistemas bancarios con mayor resonancia internacional (EE.UU., Japón, Reino Unido, Alemania, Francia)—, sino también por otros muchos ajenos al grupo. Además, los siete países que también pertenecen a la CEE presionaron fuertemente para que la normativa comunitaria respetase al máximo la Recomendación de Basilea.

(2) Esa técnica de trabajo en dos etapas no es imprescindible: se puede aplicar directamente a cada clase de activo o elemento de riesgo un coeficiente de solvencia distinto; esto es, calcular sus propios requerimientos de recursos propios y luego sumar las necesidades de recursos propios de todos los activos o elementos de riesgo. Algunos países emplean este método directo que, por supuesto, llega a los mismos resultados que el modelo RAR. Probablemente, la elección de la técnica del balance ajustado se debe a la influencia dominante del Reino Unido en los trabajos que desembocaron en la Recomendación de Basilea. El Banco de Inglaterra no utilizaba por entonces un RAR en sentido estricto. Las entidades tenían que calcular un balance ajustado según reglas establecidas muy detalladas. Pero luego el Banco de Inglaterra fijaba las necesidades de capital de cada entidad de forma individual y confidencial: no tenía un coeficiente único, sino que aplicaba su propio criterio según las circunstancias del caso. Esta combinación pragmática de técnica y discrecionalidad tendría peor encaje en la presentación alternativa, esto es, la que aplica coeficientes (no ponderaciones) distintos a cada clase de activos. Por otra parte, en la negociación multilateral, esa técnica permitió fraccionar la discusión e ir logrando progresos parciales. Tanto en Basilea como en Bruselas, la discusión del nivel del coeficiente se introdujo en una fase relativamente tardía de la negociación, cuando ya se habían puesto la mayor parte de los ladrillos de la fábrica. Lo que no quita que los últimos temas consensuados fuesen las ponderaciones de ciertos activos concretos, sobre los cuales los diferentes países tenían puntos de vista sumamente divergentes.

(3) Parece ser que, incluso en los países cuya legislación contempla y regula esos compromisos (p.e. Alemania), en la práctica no se recurre a ellos para solucionar los problemas de una cooperativa de crédito. En las crisis de las cajas rurales españolas, ni siquiera se intentó aplicar las «aportaciones al capital» a la cobertura de pérdidas; esas aportaciones se trataron sistemáticamente como deudas o depósitos, y siempre fueron respetadas, al igual que sus intereses.



(4) La CEE viene realizando, desde hace años, un estudio anual sistemático de la situación real de los recursos propios de las entidades de crédito de los Doce, en base a un modelo RAR similar al adoptado finalmente en sus directivas. El propósito de esos estudios no es estimar un valor estadístico para su coeficiente legal, sino analizar los problemas potenciales de ajuste al coeficiente adoptado, para evitar posturas excesivamente voluntaristas en su fijación.

(5) En ésta y en todas las garantías, cuando un activo está parcialmente garantizado, la ponderación menor sólo se aplica a la parte cubierta por la garantía.

(6) Los contratos sobre divisas comprenden los *swaps* de interés entre divisas, las compras a plazo, y los futuros y opciones compradores de divisas. Los contratos sobre tipos de interés comprenden los *swaps* de interés en una moneda, los FRA, y los futuros y opciones compradores de tipo de interés.

(7) La Recomendación permite escoger entre dos métodos alternativos. El método simple consiste en aplicar a los principales de los contratos unos factores de conversión preestablecidos (0,5 por 100 para los contratos de interés y 2 por 100 para los contratos de cambio a menos de un año, más 1 ó 3 por 100, respectivamente, por cada año adicional). El método del valor de reposición calcula los factores de conversión sumando al coste de reposición de los contratos, según el mercado, un 1 por 100 en contratos de divisas hasta un año, un 5 por 100 en contratos de divisas a más de un año y un 0,5 por 100 en contratos de interés a más de un año. Los contratos sobre divisas hasta catorce días quedan exentos de requerimiento en ambos métodos.

(8) Directiva 89/299/CEE, de 17-IV-1989.

(9) Directiva 89/647/CEE, de 18-XII-1989.

(10) El fondo está definido en la Directiva 86/635/CEE, de 8-XII-1986, sobre cuentas anuales y cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras, art. 38.

(11) La solución es provisional. La directiva compromete a la Comisión a proponer una clasificación definitiva para estos fondos, en un sitio u otro.

(12) Directiva 86/635/CEE, art. 37.2.

(13) Directiva 89/646/CEE, de 30-XII-1989.

(14) Los países no presentes en Basilea no se ocuparon en absoluto de este bloque. Para ellos, la adición a los recursos propios resultante del riesgo de contraparte es mínima; sólo es importante para algunos bancos de algunos países del Grupo de los Diez, fortísimamente implicados en sofisticados mercados de *trading*; incidentalmente, estos últimos habían sido los promotores de la idea. La reflexión de los demás fue simple: si quieren autoimponerse una carga que no nos afecta, allá ellos.

(15) Al hablar de las administraciones centrales, la directiva, para no abrir un tema tan

espinoso como es la definición del sector público, no menciona a los organismos administrativos en los que aquéllas puedan delegar sus funciones y responsabilidades, lo que plantea el problema de su tratamiento en el coeficiente de solvencia. Sería absurdo aplicarles la ponderación ordinaria del 100 por 100, cuando a los organismos autónomos regionales o locales se les da un trato favorecido. Hay que aplicar, pues, la analogía. ¿Significa ello que será aceptable una ponderación del 0 por 100, o que debe aplicarse la del 20 por 100?

(16) Los demás estados miembros pueden ofrecer a sus entidades de crédito la ponderación nula para aquellas entidades regionales así tratadas por su propio Estado, pero no están obligados a hacerlo.

(17) Los países miembros deben comunicar a la Comisión lo que vayan metiendo en estos cajones, para que aquélla, en su momento, pueda darles un tratamiento armonizado.

(18) Las soluciones alternativas al problema de las *discount houses* inglesas hubiera sido o excluirlas de la lista de entidades de crédito de la Primera Directiva, ya que apenas operan con el público en general, o revisar la ponderación del papel comercial, único concepto de su balance que puede elevar significativamente sus requerimientos de capital. La primera las dejaría fuera de los beneficios del mercado común bancario diseñado por la Segunda Directiva; la segunda produciría una ruptura importante con la Recomendación, de consecuencias más generales que la solución adoptada.

(19) Los países defensores de Basilea tenían en este punto las manos libres, porque su texto canónico no menciona este tipo de operaciones, poco relevantes para la banca internacional.

(20) Existe otra excepción muy concreta. Un banco griego, el Banco Agrícola, queda exceptuado, por razones que los griegos sabrán y a nadie más preocuparon, de alcanzar el nivel del coeficiente hasta el año 2000.

(21) España fue uno de los primeros países en disponer de un juego de reglas contables oficiales para el tratamiento del riesgo país; tanto éstas como las referentes a la insolvencia ordinaria se cuentan entre las más elaboradas de la CEE.

(22) Ley 13/1985, de 25 de mayo.

(23) R. D. 1.370/1985, de 1 de agosto.

(24) R. D. 1.044/1989, de 28 de agosto. Las SMMD, última categoría de entidades de crédito, tienen un coeficiente peculiar, ajustado más al riesgo de interés que al de insolvencia, en el que no nos detendremos.

(25) C. B. E. 25/1987, de 20-X.

(26) C. B. E. 1/1987, de 7-I.

(27) C. B. E. 9/1987, de 13-III.

(28) C. B. E. 25/1987, de 20-X.

(29) C. B. E. 9/1988, de 26-VI.

(30) C. B. E. 12/1988, de 8-IX.

(31) C. B. E. 8/1989, de 15-III.

(32) R. D. 1.044/1989, y C. B. E. 19/1989, de 13-XII.

(33) Inicialmente definidos como los que excedían de 1,25 por 100 del balance, definición que fue modificada posteriormente sustituyendo ese umbral por el 15 por 100 de los recursos propios (R. D. 1.549/1987, de 18-XII), para acomodarla a la de la Recomendación 87/62/CEE, de 22-XII-1986.

(34) Las cuotas participativas de las cajas de ahorros, en proceso de tramitación reglamentaria al escribir estas líneas, se han diseñado, con unas características que las cualifican plenamente para el concepto de capital básico, como una especie de acciones sin voto, preferentes pero no acumulativas.

(35) Aunque la Ley de Sociedades Anónimas refundida (R. D. L. 1.564/1989, de 22-XII) prohíbe el pago de intereses a las acciones sin voto (art. 50.2), el derecho a un dividendo anual mínimo las hace acumulativas, y por tanto su admisibilidad como recursos propios deberá limitarse.

(36) El valor de los recargos (multiplicativos) es 2 para los grandes riesgos superiores al 15 por 100, y 3 para los superiores al 30 por 100 de los recursos propios; si se trata del propio grupo, los recargos son 2 en cualquier caso, tres si el riesgo excede el 15 por 100, y 5 si excede el 30 por 100. En esos recargos no cuentan los apoyos interbancarios a menos de tres meses. No se aplican tampoco a la Administración central y sus organismos autónomos, a las comunidades autónomas, ni a quienes gocen de garantía explícita e irrevocable de esos entes.

(37) La reciente disociación entre las comunidades autónomas y las corporaciones locales a efectos de los recargos por concentración (R. D. 1.044/1989, disposición adicional segunda) aboga en ese sentido.

(38) Aunque los límites cuantitativos no se han usado desde 1985, la Ley 13/1985, de 25 de mayo, mantuvo prudentemente la facultad para imponerlos. De hecho, esta facultad ya se ha utilizado una vez, al trasladar a la normativa española la prohibición absoluta de presentar grandes riesgos superiores al 40 por 100 de los recursos propios, introducida por la Recomendación 8/62/CEE, de 22-XII-1986. Sin embargo, los límites impuestos en los últimos años a las posiciones en moneda extranjera no han buscado su fundamento en esa norma (que las menciona), sino en las facultades del Banco de España para delegar funciones en materia de divisas.

(39) En España, los movimientos de «titulización» y desintermediación (genuina o espuria) detectados han tenido como motivación principal la evasión de otros elementos de la regulación y control de las entidades de crédito: los coeficientes de caja y, quizá, los límites al crecimiento del crédito recomendados en 1989 y 1990.