

# LA REALIZACION DEL MERCADO INTERIOR BANCARIO. EL ESTADO DE LA CUESTION (\*)

Paolo CLAROTTI

**L**A Directiva sobre libertad de movimientos de capital y la Segunda Directiva bancaria son las bases para el mercado interior de los servicios bancarios. El marco establecido en la Segunda Directiva bancaria —por la que a partir del 1 de enero de 1993 la supervisión de las instituciones de crédito se realizará por los estados miembros en los que aquéllas tengan su sede, y por la que un banco, una vez establecido, puede abrir sucursales libremente en todo el territorio de la Comunidad Europea— ha sido un gran paso adelante de todos los estados miembros para cambiar radicalmente el proceso por el cual éstos habían supervisado tradicionalmente tales instituciones. En efecto, los estados miembros tenían derecho a requerir de los bancos registrados en la Comunidad Europea una solicitud previa antes de permitir a las sucursales de éstos operar en sus territorios; ahora, sin embargo, tendrán que aceptar tales sucursales sin que previamente se haya realizado solicitud alguna. Para llevar a cabo este cambio, fue necesario garantizar el conocimiento por las autoridades supervisoras de que determinadas normas mínimas eran aplicadas por las autoridades de los otros estados miembros. Por consiguiente, cualquier institución de crédito de un estado miembro tiene que cumplir con un cierto número de condiciones antes de que pueda ser autorizada a operar en el resto de la Comunidad.

Para avanzar hacia el control por los países de origen, la cooperación entre los supervisores respectivos se convirtió en cuestión de capital importancia. En este contexto, los supervisores tienen el deber de consultarse entre sí. Más importante,

quizás, es que la nueva legislación ha eliminado todas las barreras del secreto bancario que podrían haber impedido el trasvase de información importante entre los supervisores de un estado miembro y sus colegas de otro.

He aquí algunas indicaciones sobre las diferentes medidas que se han adoptado en el campo de los servicios bancarios.

Una Primera Directiva de coordinación bancaria, de diciembre de 1987, alcanzó tres objetivos:

— eliminar la mayoría de los obstáculos a la libertad de establecimiento de los bancos y de otras instituciones de crédito;

— fijar unos estándares mínimos para la concesión de licencias bancarias;

— introducir el principio básico de cooperación entre las autoridades supervisoras de los diferentes estados miembros (creando el Comité Asesor Bancario).

Una Segunda Directiva de coordinación bancaria, de diciembre de 1989, apuntaba a la consecución de nuevos objetivos:

— se establecía la idea de una única licencia bancaria, válida para toda la Comunidad, que autorizaría a un banco o institución de crédito a prestar sus servicios en toda Europa, por medio de sucursales o mediante la prestación de servicios transnacionales;

— esta licencia sería reconocida mutuamente por los otros supervisores bancarios de la Comunidad;

— se fijaba para los nuevos bancos un nivel mínimo de capital (re-

ursos propios) de cinco millones de ecus;

— se detallaban las normas de supervisión en relación con la gestión interna y el sistema de auditoría;

— se establecía una lista de actividades bancarias (que no sólo incluía los tradicionales servicios bancarios, sino también algunos nuevos para determinados estados miembros, como las actividades de negociación de valores).

Esta lista de actividades bancarias que se beneficiarán de la liberalización es una larga relación, que sigue, más o menos, el modelo de banca universal. Si un banco es autorizado, en los términos fijados en la licencia de su país de origen, a trabajar en estas actividades, puede ofrecerlas también en los otros estados miembros. Pero la Directiva no impone la banca universal como un modelo, sino que permite su competencia con otros modelos (bancos especializados, grupos multifuncionales, etcétera).

La cuestión de la definición de los recursos propios por las autoridades supervisoras había sido acordada en una directiva aprobada en abril de 1989. El enfoque general era muy similar al alcanzado en el Comité de Supervisores de Basilea, del Grupo de los Diez, en julio de 1988. La definición de los recursos propios constituye el numerador de un coeficiente de solvencia aplicable a las instituciones de crédito de la Comunidad.

Este numerador contiene, entre otras, las siguientes partidas principales:

- 1) capital;
- 2) reservas;
- 3) reservas de revalorización;
- 4) fondos para riesgos bancarios generales;
- 5) ajustes de valor;
- 6) otras partidas de libre disposición por las instituciones de crédito para cubrir los riesgos bancarios normales cuando las pérdidas de ingresos o de capital no han sido todavía identificadas;

7) los compromisos de los miembros de las instituciones de crédito que adoptan la forma de cooperativas;

8) los préstamos subordinados de capital.

El Consejo de Ministros de la Comunidad aprobó, asimismo, en diciembre de 1989, una directiva sobre el coeficiente de solvencia. Esta directiva aplica un coeficiente del 8 por 100 a los activos y otras partidas fuera de balance, previamente ajustados para reflejar los diversos grados de riesgo crediticio, a fin de determinar los recursos propios que deben estar disponibles para hacer frente a tales riesgos.

Por ejemplo, se considera que los gobiernos de los países de la OCDE tienen un riesgo cero; los bancos suponen para los otros bancos (siempre dentro de la OCDE) un riesgo del 20 por 100; los préstamos hipotecarios residenciales, un riesgo del 50 por 100. Todos los otros riesgos —a saber, todos los préstamos y créditos a empresas comerciales e industriales— tienen una ponderación del 100 por 100. Hay que tener en cuenta que para cumplir con el coeficiente del 8 por 100, al menos el 4 por 100 tiene que estar cubierto con el denominado «primer nivel de recursos propios»; es decir, capital, reservas y los fondos para riesgos bancarios generales. Todas las demás partidas no pueden cubrir más del 4 por 100 restante, con independencia de su cuantía («segundo nivel de recursos propios»).

Se ha arbitrado, igualmente, legislación adicional para asegurar dentro de la Comunidad la igualdad competitiva entre los bancos y las instituciones de crédito. Esta legislación incluye normas sobre garantía para los depositantes y normas sobre los grandes riesgos (concentración de riesgos) en que pueden incurrir las instituciones de crédito. A este respecto, la Comisión ha emitido, en diciembre de 1986, dos recomendaciones, aunque está en curso un proceso de revisión para transformarlas en directivas obligatorias. En relación con este último punto, el pasado 29

de junio el Consejo de Ministros de la CE ha logrado un consenso general; y en cuanto al primero, la Comisión ha emitido, el 4 de junio último, la correspondiente propuesta.

Simultáneamente a la publicación por la Comisión, en diciembre de 1986, de estas recomendaciones, el Consejo aprobó una directiva que contenía las normas sobre las cuentas anuales consolidadas de los bancos, seguida, en febrero de 1989, por otra directiva sobre las características de la información a facilitar sobre las sucursales en el exterior.

Vigilar y controlar los grandes riesgos de las instituciones de crédito es parte integral de la supervisión prudencial. La excesiva concentración de riesgos en un solo cliente o grupo de clientes relacionados entre sí puede conducir a un riesgo inaceptable, y continúa siendo una de las principales causas de la insolvencia de los bancos en el pasado.

En un mercado bancario unificado, donde las instituciones de crédito compiten directamente las unas con las otras, los requisitos prudenciales relativos a los grandes riesgos deben ser equivalentes en toda la Comunidad. En particular, los criterios aplicados para determinar las concentraciones de riesgos deben estar sujetos a normas legalmente obligatorias en el ámbito de la Comunidad.

La propuesta para una directiva sobre grandes riesgos establece normas más estrictas que la recomendación.

- La propuesta contiene una definición más precisa de los grandes riesgos. Así, el riesgo con un cliente o grupo de clientes relacionados entre sí se considera un gran riesgo cuando su valor excede del 10 por 100 de los recursos propios (en lugar del 15 por 100).

- El límite individual propuesto para los grandes riesgos se reduce al 25 por 100 de los fondos propios (en vez del 40 por 100).

- Se ha introducido un límite del 20 por 100 para los créditos internos dentro del grupo del que la institución de crédito forme parte.

- El límite para los grandes riesgos en su conjunto se ha mantenido en el 800 por 100 de los recursos propios, pero en la realidad esta medida se ha endurecido, ya que se aplica a todos los riesgos que exceden del 10 por 100 (y no sólo a los que exceden del 15 por 100) de los recursos propios.

Con respecto a los sistemas o planes de protección de depósitos, la pertenencia a éstos debe ser obligatoria para todas las instituciones de crédito de la CE. No obstante, los estados miembros deben ser libres para determinar si tales sistemas se organizan de forma privada o pública. La recomendación de la Comisión sólo ha sido seguida por cuatro estados miembros. Seis ya disponían de sistemas de garantía de depósitos.

A la vista de los actuales sistemas, se debe establecer un nivel mínimo de cobertura. A este respecto, se ha propuesto la introducción de un umbral mínimo de 15.000 ecus. Esta cobertura se debe enfocar más bien sobre los depositantes que sobre los depósitos.

Otra directiva que ha sido aprobada muy recientemente, el 6 de abril de 1992, es la que revisa la antigua directiva sobre la supervisión con base en las cuentas consolidadas de junio de 1983.

De acuerdo con esta última, las instituciones de crédito tenían que ser supervisadas con base en las cuentas consolidadas, pero esta supervisión sólo se aplicaba a los grupos donde la empresa matriz era una institución de crédito. El progreso de la armonización de la legislación bancaria en el ámbito de la Comunidad, en particular en lo que atañe a las cuentas consolidadas, permitió la extensión del ámbito de cobertura de la Directiva, así como una armonización adicional de los métodos utilizados. Así, en 1990, la Comisión presentó una propuesta de directiva sobre supervisión con base en las cuentas consolidadas para actualizar la anterior legislación. La supervisión a escala de grupo, en particular el control de su solvencia global y de

su exposición al riesgo, es imperativa conforme las instituciones de crédito entran a formar parte, cada vez más, de complejas estructuras de grupo.

Según la nueva directiva, la supervisión consolidada se extenderá a los grupos donde la empresa matriz sea un *holding* financiero que incluya principalmente como subsidiarias a instituciones de crédito y a sociedades financieras. Adicionalmente, la supervisión consolidada se aplicará a los grupos mixtos en los cuales la empresa matriz no sea ni una institución de crédito ni una institución financiera, pero en las que el grupo incluya, al menos como subsidiaria, una institución de crédito.

Una importante característica de esta directiva es que permitirá, por mutuo acuerdo, desplazar la responsabilidad primaria de la supervisión al estado miembro en el cual se realice la mayor parte del negocio bancario del grupo. Como ilustra el caso del BCCI, ésta será una importante mejora de la supervisión bancaria en comparación con la situación actual.

La consolidación no es sólo un problema dentro de la Comunidad. El BCCI, como muchos otros bancos, tenía una filial muy importante con oficinas centrales fuera de Europa. La directiva sobre supervisión con base en las cuentas consolidadas daría a la Comunidad el poder para negociar acuerdos sobre la extensión de la supervisión consolidada y el intercambio de información confidencial con aquellos otros países que mantienen subsidiarias dentro de la Comunidad. Dichos acuerdos cubrirían también a las filiales extranjeras de una empresa matriz de la Comunidad.

La última propuesta importante (realizada en 1990) —y ahora entra en vigor parcialmente en el campo de la regulación del mercado de valores— se refiere a la directiva sobre adecuación de capital (CAD —*capital adequacy directive*—), que permitirá a los supervisores establecer requerimientos de capital para los bancos —así como para las firmas de inversión no bancarias— en los mercados de valores en que lo crean prudente,

y que faciliten un campo de juego no discriminatorio para las empresas no bancarias que participen en las mismas actividades. En relación con esto último, hay que llamar la atención sobre el hecho de que la propuesta de directiva CAD contempla la determinación de los requerimientos de capital, como consecuencia de una posición particular de la cartera de valores, prácticamente de la misma forma para un banco que para una firma de inversión no bancaria que mantenga una posición de cartera similar.

Esta propuesta, sobre la que el Consejo de la CE ha alcanzado un acuerdo el 27 de julio de 1992, atiende a los riesgos de mercado relacionados con los movimientos de los tipos de interés y del valor de las participaciones, que no habían sido tenidos en cuenta hasta ahora ni por la legislación comunitaria ni por la mayoría de las autoridades supervisoras nacionales, y prevé que las autoridades supervisoras de los bancos universales podrán aplicar los requerimientos de capital no bancario a la parte de cartera comercial en las operaciones de estos últimos.

La propuesta de directiva sobre adecuación de capital ha sido una consecuencia necesaria de la propuesta de directiva sobre servicios de inversión en el campo de los valores y las participaciones, que fue presentada inicialmente por la Comisión en enero de 1989. Esta propuesta tenía como objetivo abrir el camino para que las empresas de inversión autorizadas en su correspondiente estado miembro tuvieran acceso a los mercados financieros de los otros estados miembros —bien mediante el establecimiento de sucursales o por medio de la prestación de servicios dentro de éstos— sobre la base de ciertas condiciones que seguían estrechamente las establecidas para los bancos en la Segunda Directiva de coordinación bancaria; aunque, teniendo en cuenta la estructura de los mercados financieros en la mayoría de los países de la Comunidad Europea, la directiva sobre adecuación de capital se aplicará, práctica y principalmente, a las car-

teras de negociación de las instituciones de crédito.

La coordinación tiene que ser realizada con vistas a asegurar que se logra el principal objetivo de la propuesta: garantizar que tanto la salud del sistema financiero, en general, como los inversores, en particular, están adecuadamente protegidos en el nuevo e integrado mercado europeo. La propuesta debe también hacer frente a otros dos objetivos. *Primero*, establecer un campo de juego que no discrimine entre las empresas de inversión y los bancos que actúan en los mercados de valores. Consistentes con este objetivo, las normas establecidas en la directiva que se propone no deben facilitar un incentivo para que los bancos que operan en actividades de inversión opten por una determinada estructura institucional (por ejemplo, la de una empresa de inversión) antes que por otra (la de un banco). *Segundo*, potenciar, o al menos no empeorar, el atractivo de Europa como centro financiero.

Casi todas las directivas anteriores entrarán en vigor el 1 de junio de 1993; a partir de esta fecha, el mercado interior de servicios bancarios será una realidad. Las otras directivas, que deben ser contempladas más como medidas de acompañamiento que como medidas de liberalización, entrarán en vigor algo tarde, y reforzarán ese mercado único.

#### NOTA

(\*) Título original: «The completion of the internal banking market. The state of the question». Traducción de M.<sup>a</sup> Luisa Balseiro, revisada por la Redacción de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.