Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo sobre vigilancia y control de las operaciones de gran riesgo de las entidades de crédito [1]

(91/C 339/10)

El 13 de mayo de 1991, de conformidad con el apartado 2 del artículo 57 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de industria, comercio, artesanía y servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de julio de 1991 (ponente: Sr. Pelletier).

En su 289º pleno (sesión del 25 de septiembre de 1991), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría, con 2 votos a favor y 4 abstenciones, el siguiente dictamen.

La comunidad bancaria internacional padece desde hace varios años una serie de trastornos provocados por causas múltiples: crisis de la deuda en los países en vías de desarrollo, enorme coste de las soluciones adoptadas en el marco de las recomendaciones del Fondo monetario international (FMI) para los balances de las entidades de crédito, crisis del sistema bancario norteamericano y del sistema financiero japonés, etc. La CEE, que había quedado relativamente al margen de los grandes siniestros, sufre en la actualidad los efectos de los incumplimientos de entidades controladas por terceros países, con actividad y compromisos ampliamente repartidos por territorio comunitario.

En estas condiciones, es comprensible que las autoridades de control de las entidades de crédito quieran reforzar de forma tajante los mecanismos de vigilancia, e incluso de alerta, destinados a evitar los siniestros.

El Comité asume y aprueba que la Comisión colabore en el refuerzo de las normas de carácter preventivo mediante una Directiva dirigida a evitar los riesgos que las entidades de crédito pueden correr por compromisos correspondientes a un porcentaje considerable de sus fondos propios. Asimismo, valora la calidad de la reflexión efectuada por la Comisión en un ámbito reglamentario complicado.

No obstante, la complejidad de la materia y la dificultad de tomar en consideración todas las repercusiones económicas y financieras de un trámite necesariamente más normativo que económico obligan al Comité a formular observaciones que le parecen indispensables, a pesar de tener un carácter técnico en la mayoría de los casos.

El Comité ofrece una reflexión constructiva, pero sin dejar de hacerse eco de las preocupaciones de los medios económicos y sociales frente a reglamentaciones que pueden tener efectos importantes para el dinamismo del conjunto de la Comunidad.

1. Presentación de la Directiva

1.1. *Finalidad de la Directiva*

La presente propuesta de Directiva sobre vigilancia y control de las operaciones de gran riesgo de las entidades de crédito tiene como objetivo completar las disposiciones de carácter preventivo comunitarias ya propuestas o adoptadas: coeficiente de solvencia, fondos propios, adecuación del capital, consolidación.

Dicha propuesta está destinada a reemplazar la Recomendación de la Comisión, del 22 de diciembre de 1986, sobre el mismo tema [2]. La necesidad de armonizar la norma de distribución del riesgo se mencionaba de forma expresa en el Libro Blanco de la Comisión sobre la realización del mercado interior para 1993.

En consecuencia, la propuesta que se presenta tiene un doble objetivo:

— completar el dispositivo preventivo de la libre prestación de servicios, vigilando y limitando las operaciones de gran riesgo a fin de favorecer la distribución del riesgo, ya que una concentración demasiado alta de este frente a una misma contraparte podría, en caso de incumplimiento, afectar a la solvencia de una entidad de crédito e incluso, en algunos casos, llegar a arruinarla,

— evitar las distorsiones de competencia entre entidades de crédito que se originarían si existieran condiciones ventajosas desde el punto de vista de la competencia en favor de las que estuvieran sujetas a normas menos restrictivas.

1.2. *Agentes económicos afectados*

La propuesta de Directiva va dirigida a las entidades de crédito.

[1] DO nº C 123 de 9. 5. 1991, p. 18.

[2] DO nº L 33 de 4. 2. 1987, p. 10.

1.3. *Normas propuestas*

Con la propuesta de Directiva se pretende impedir la concentración excesiva de riesgos de una entidad frente a un solo cliente o un solo « grupo de clientes relacionados entre sí », a fin de evitar que el incumplimiento de una sola contraparte pueda suponer el de la entidad.

Con este propósito, en el texto se impone la notificación a las autoridades competentes de todos los riesgos que alcancen o sobrepasen el 10 % de los fondos propios de la entidad y se fija un doble límite para los grandes riesgos, definidos como tales:

— límite individual: una entidad de crédito no podrá asumir frente a un mismo cliente o grupo de clientes relacionados entre sí riesgos cuyo importe total supere el 25 % de sus fondos propios,

— límite global: una entidad de crédito no podrá asumir grandes riesgos cuyo importe acumulado supere el 800 % de sus fondos propios.

Asimismo, se establecen medidas transitorias que permiten que las autoridades concedan a las entidades de crédito un período máximo de cinco años para reducir los riesgos aceptados hasta los límites autorizados. No obstante, los créditos cuyo vencimiento sea posterior al plazo dado, y con respecto de los cuales la entidad de crédito prestamista esté obligada a respetar los términos contractuales, podrán mantenerse hasta su vencimiento. Por otro lado, se concede una exención adicional hasta el año 2000 a las entidades de crédito con un capital inferior a 5 millones de ecus.

2. **Observaciones generales**

En relación con los objetivos que se definen en la propuesta de Directiva, el Comité considera esenciales los puntos siguientes:

2.1. El Comité de Basilea ha elaborado un texto sobre el asunto en cuestión. Dicho texto es un código de prácticas adecuadas, a diferencia del texto sobre el coeficiente Cooke. Por tanto, no es imperativa su aplicación por parte de todos los países miembros del Comité de Basilea. Además, sus modalidades contienen amplios márgenes de apreciación.

Por esta razón, al establecer normas precisas e imperativas, la Comisión impondría restricciones adicionales a las entidades de crédito de la Comunidad Europea.

El Comité, pues, considera que debe atraer la atención de la Comisión sobre los riesgos de distorsión de la competencia que originaría la adopción de la Directiva entre entidades financieras comunitarias y no comunitarias.

Por otra parte, el proyecto de Directiva de la Comisión se ha inspirado en el Comité de Basilea. Ahora bien, el texto de dicho Comité se dirige, sin decirlo explícitamente, a las entidades de crédito de cierta importancia y que actúan a nivel internacional. El proyecto de Directiva, en cambio, afecta a todas las entidades de crédito de la Comunidad Europea, independientemente de su tamaño. Debido a ello, el proyecto no tiene en cuenta la especificidad de las entidades de carácter regional o de reducidas dimensiones que, sin embargo, desempeñan una función capital en la financiación de su entorno económico y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas (PYME), asumiendo riesgos importantes en relación con los fondos propios. La aplicación de la Directiva causaría problemas de adaptación a esta categoría de entidades, pudiendo llegar a poner en peligro su existencia, si las autoridades de vigilancia no están facultadas para conceder excepciones y plazos de adaptación suplementarios.

2.2. La propuesta de Directiva sobre vigilancia y control de las operaciones de gran riesgo está en consonancia con la lógica de las demás Directivas en la materia (coeficiente de solvencia, definición de los fondos propios, adecuación del capital, consolidación).

Ahora bien, las ponderaciones de riesgos del coeficiente de solvencia, por ejemplo, no se han recogido en la propuesta de Directiva sobre vigilancia y control de las operaciones de gran riesgo.

Debe buscarse una coherencia entre los diversos textos existentes:

— por un lado, para defender la racionalidad metodológica de las normas preventivas que se proponen,

— por otro, para permitir a las entidades de crédito y a las autoridades instaurar instrumentos de supervisión homogéneos y coherentes.

2.3. El proyecto de Directiva sólo se refiere a las entidades de crédito, aunque una parte de las actividades que se enumeran en la Segunda Directiva de coordinación bancaria también pueden ser ejercidas por las sociedades de inversiones. Nos parece indispensable que se apliquen idénticas normas prudenciales y definiciones equivalentes de los fondos propios al conjunto de entidades que pueden ejercer el mismo tipo de actividad, a fin de evitar cualquier distorsión de la competencia. Dichas normas, por tanto, deberían figurar en la Directiva « Adecuación de capital » para las entidades de crédito.

2.4. En la propuesta de Directiva se expresa de forma clara que una reducción tan importante del límite máximo, con respecto al previsto en la Recomendación, puede plantear considerables problemas de ajuste a determinadas entidades de crédito o, de forma más estructural, a sistemas bancarios o partes de algún sistema bancario.

Ante esta situación, la Directiva debería mantener el porcentaje del 40 % de la Recomendación del 22 de diciembre de 1986, tanto para riesgos externos como de Grupo.

Este límite máximo permitiría a las autoridades un mayor margen de apreciación para permitirles tomar en consideración las estructuras propias de cada Estado miembro.

2.5. En lo que respecta a los riesgos asumidos frente a un cliente o grupo de clientes relacionados entre sí que sea la empresa matriz de la entidad de crédito, y/o una o varias de las filiales de esta empresa matriz (apartado 2 del artículo 4 de la propuesta de Directiva), no procede reducir el porcentaje establecido en el apartado 1 del artículo 4, sino que conviene mantener un umbral único para los dos tipos de riesgo.

3. Observaciones específicas

El Comité desea que la Comisión preste atención a una serie de puntos que convendría aclarar, e incluso enmendar:

3.1. *Definiciones (artículo 1)*

3.1.1. Compromiso de suscripción de una emisión de valores mobiliarios (letra « h » del artículo 1)

El principal riesgo de todo compromiso de suscripción de una emisión de valores mobiliarios es más un riesgo de mercado a corto plazo que un riesgo de contrapartida.

Por tanto, esta actividad debería ser tratada única y exclusivamente en la Directiva « Adecuación del capital », que trata específicamente del riesgo de mercado. Por otra parte debe señalarse que el compromiso de suscripción de una emisión de valores mobiliarios está expresamente mencionado y tratado en la Directiva « Adecuación del capital ».

Por ello, hasta la fecha de su inscripción total o parcial en el balance, todo compromiso de suscripción de una emisión de valores mobiliarios debería poder sustraerse a la Directiva. Si no se acordase esta exención, el mercado de suscripciones podría estar en peligro. La exención está tanto más justificada cuanto que, como es evidente, los compromisos de suscripción sólo representan riesgos provisionales.

3.1.2. Definición del concepto de « clientes relacionados entre sí »

a) La definición del « grupo de clientes relacionados entre sí » alude tanto a un criterio jurídico —existencia de un poder de control— como a un criterio económico —interdependencia de hecho resultante de determinados vínculos económicos. No obstante, en el texto se precisa que las disposiciones de agregación de los riesgos que se enuncian en la definición sólo son presunciones relativas, que admiten prueba en contrario.

Cuando el límite de los grandes riesgos era del 40 %, la anterior definición, aunque era muy extensiva, resultaba tolerable. Con el proyecto de Directiva de la Comisión se pretende situar el umbral en el 25 %. El Comité propone que se vuelva al límite del 40 % o bien, si se mantiene el umbral del 25 %, que se permita a la entidad de crédito que realiza la declaración que determine, en función de la información en su poder, las contrapartes consideradas como un « grupo de clientes relacionados entre sí », aunque esta libertad de apreciación deberá estar sujeta al control de las autoridades competentes.

b) El concepto de « interdependencia comercial directa » que no pueda sustituirse a corto plazo: esta redacción abarca categorías de relaciones económicas demasiado amplias. Si la Comisión sólo apunta, en esta definición, al caso de un abastecedor que suministra un producto muy específico y que no pueda ser utilizado por ningún otro productor, conviene volver a formular este párrafo « ii » del apartado a fin de evitar toda interpretación abusiva.

3.2. *Notificación de los grandes riesgos (artículo 3)*

El Comité considera que las dos posibilidades propuestas por la Directiva acarrean gastos financieros a las entidades de crédito.

Por lo que respecta a la primera posibilidad, parece indispensable precisar que sólo deben notificarse los aumentos, y dentro de éstos, aquéllos que revistan cierta importancia.

El Comité, no obstante, considera que la mejor solución sería dejar a la discreción de los Estados miembros la periodicidad de las notificaciones.

3.3. *Límites aplicables a los grandes riesgos (artículo 4)*

En la Directiva deben precisarse varias cuestiones de interpretación:

— en la práctica, es deseable que los riesgos puedan calcularse por su valor contable, que no es necesariamente su valor nominal. En particular, este es el caso de los títulos que toman las entidades de crédito por su valor neto (valor de compra menos las provisiones),

— los riesgos deberán asumirse con una duración residual.

3.3.1. Para los instrumentos no registrados en balance, las líneas de crédito o facilidades de reserva negociadas entre entidades de crédito deberían tomarse por la cantidad que puede ser utilizada de forma inmediata y no por su importe total, lo que equivale a tomar en cuenta su límite superior de utilización. Así, si una línea de crédito tiene un límite superior de un semestre, será considerada como una operación interbancaria con vencimiento inferior al año.

En lo que respecta a las líneas de crédito con una duración superior a un año, la propuesta de Directiva sobre vigilancia y control de las operaciones de gran riesgo debería volver a tomar la ponderación de 50 % del coeficiente de solvencia a fin de respetar una homogeneidad en el tratamiento de un mismo riesgo entre dos directivas.

3.3.2. Para los «SWAPS» sobre tipos de interés y tipos de cambio, «CAPS» [1], «FLOORS» [2] (convenios sobre tipos de interés futuros), conviene tener en cuenta la existencia de un contrato marco bilateral entre una entidad de crédito y su contraparte, reconocido por las autoridades nacionales de supervisión; para el cálculo ha de tomarse en cuenta el importe neto de las operaciones concluidas dentro de dicho contrato, ya que ese importe es el que refleja realmente el riesgo potencial de estas operaciones.

3.3.3. Las operaciones Repo y los préstamos de títulos endosados deben calcularse en relación con el riesgo colateral, utilizando para dichos títulos las ponderaciones de la Directiva sobre «Adecuación del capital».

3.3.4. Las garantías hipotecarias deberían ser consideradas del modo que prevé la Directiva sobre el coeficiente de solvencia; dicha Directiva tenía en cuenta el nivel de seguridad especialmente elevado del crédito hipotecario en Europa. Según la misma Directiva, los préstamos íntegramente garantizados, a satisfacción de las autoridades competentes, por hipotecas sobre viviendas que ocupe o vaya a ocupar el prestatario o que éste vaya a ceder en régimen de arrendamiento, reciben una ponderación del 50 %. Esta ponderación del 50 % debería aplicarse asimismo al leasing inmobiliario por las mismas razones antes descritas a propósito de los créditos hipotecarios.

El Comité desea poner de manifiesto las repercusiones potenciales de la aplicación de la Directiva para los prestatarios. Como ejemplo, de los datos facilitados por la Federación de Bancos Hipotecarios alemanes se deduce que si se quiere financiar una urbanización que constituya una operación de gran riesgo para la entidad prestamista, compuesta de varias viviendas familiares tipo con un valor medio de 420 000 DM y que pueden justificar un crédito de 300 000 DM, la Directiva haría que los reembolsos del prestatario aumentaran entre 500 y 750 DM anuales, o sea, de 40 a 60 DM por mes.

3.4. *Operaciones interbancarias*

La Comisión autoriza una exención total o parcial de la aplicación de los límites a los derechos interbancarios con vencimiento inferior a un año. Los derechos con vencimiento superior al año siguen teniendo una ponderación del 100 %.

La Comisión consideró que los riesgos aceptados por las entidades de crédito en las operaciones interbancarias tienen unas características específicas:

— existencia de un mercado en el que sólo intervienen profesionales y que está sujeto a una supervisión particular por parte de las autoridades de control,

— exigencia de realizar un tratamiento diferenciado entre las categorías de derechos en función de su duración.

Sería conveniente desarrollar más estos dos criterios en relación con los grandes riesgos, sobre la base de los dos aspectos siguientes:

— tratamiento preventivo de los derechos interbancarios,

— definición de los derechos interbancarios.

3.4.1. Tratamiento preventivo de los derechos interbancarios

Sería apropiado aplicar la ponderación de derechos que se establece en la propuesta de Directiva (el 0 %) a los derechos definidos en el apartado siguiente, y permitir que las autoridades competentes instauren un sistema de supervisión reforzada para los derechos sujetos a la ponderación del coeficiente de solvencia (20 %).

3.4.2. Definición de los derechos interbancarios

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, y a efectos de la aplicación de la ponderación (0 %) tomada en cuenta por la propuesta de Directiva sobre vigilancia y control de las operaciones de gran riesgo, deben considerarse derechos interbancarios:

— los derechos frente a entidades de crédito con vencimiento inferior al año,

— los derechos frente a entidades de crédito con vencimiento superior al año y representados por títulos emitidos por una entidad de crédito que sean negociables en un mercado regulado por una autoridad nacional.

[1] Contrato por el cual un banco garantiza —mediante la percepción de una prima— un tipo máximo convenido para un préstamo en un período futuro y por un importe determinado. Esta garantía se obtiene con el pago eventual del diferencial de interés, si éste, observado al comienzo del período futuro, resultase superior al garantizado.

[2] Contrato por el cual un banco garantiza —mediante la percepción de una prima —un tipo mínimo convenido para un depósito en un período futuro y por un importe determinado. Esta garantía se obtiene con el pago eventual del diferencial de interés, si éste, observado al comienzo del período futuro, resultase inferior al garantizado.

3.5. *Aplicación de las disposiciones transitorias a los instrumentos no registrados en balance (artículo 6)*

El proyecto de Directiva sobre grandes riesgos autoriza a las entidades de crédito a mantener los créditos con plazos de vencimiento largos, acordados antes de la fecha de la publicación de la Directiva, hasta su vencimiento contractual.

Esta disposición transitoria no afecta, por tanto, a los instrumentos no registrados en balance con fechas de vencimiento fijadas de modo contractual.

Ahora bien, no hay ninguna razón para establecer una distinción entre los elementos registrados en balance y los no registrados; además, el proyecto de Directiva no justifica esta diferencia.

3.6. *Fecha de aplicación*

3.6.1. La fecha de entrada en vigor de la Directiva sobre vigilancia y control de las operaciones de gran riesgo se ha fijado para el 1 de enero de 1993. No obstante, a partir de la fecha de publicación de dicha Directiva, las entidades de crédito deberán reducir, en un plazo máximo de cinco años a partir de dicha fecha, los riesgos que vayan más allá de lo establecido por la Directiva, excepto para aquellos créditos con un plazo de vencimiento más largo y con respecto a los cuales la entidad prestamista esté obligada a respetar los términos. Por otra parte, pasada la fecha de publicación de la Directiva, la entidad de crédito pierde el beneficio del plazo concedido para reducir todo incremento de los riesgos en cuestión al nivel de las normas reglamentarias.

3.6.2. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que las modalidades, y en particular la fijación del dispositivo en la fecha de publicación de la Directiva, que no es conocida de antemano por las entidades de crédito:

— por su propia naturaleza pueden llegar a afectar las relaciones de dichas entidades con su clientela. En efecto, debido a la sanción prevista por la Directiva —pérdida del beneficio del plazo de acomodación a las normas— las entidades dudarán en negociar nuevas operaciones que tengan por fin incrementar sus riesgos más allá de la norma del 25 % y cuyo desenlace podría acaecer con posterioridad a la fecha de publicación de la Directiva,

— llevará, de hecho, a una aplicación anticipada de las normas para la mayor parte de los riesgos individuales,

— penalizará principalmente a las entidades que concedan un importante volumen de créditos a corto plazo, renovables anualmente, a aquellos clientes con necesidades financieras de carácter cíclico (financiamiento de stocks, especialmente en el sector agroalimentario, etc.), debido a las dos razones siguientes:

  (i) porque en la fecha de publicación de la Directiva los riesgos asumidos frente a un cierto número de clientes importantes estarán a un bajo nivel coyuntural;

  (ii) o bien porque a partir del 1 de enero de 1991 sus créditos renovables no podrán en todo caso exceder la norma del 25 %. Se pueden imaginar los problemas que un calendario tan apretado plantearía, por una parte, a las entidades de crédito en cuestión, en términos de volver a desplegar sus actividades y, por otra parte, a sus clientes, en términos de diversificación de financiaciones,

— lo mismo ocurriría con las entidades que concedan créditos a largo plazo y que deban paralizar sus relaciones con los clientes frente a los que hayan asumido riesgos superiores al 25 % en la fecha de la publicación de la Directiva.

3.6.3. Por estas razones, y suponiendo que se mantenga la norma del 25 %, a pesar de la propuesta que se formula en el apartado 2.4 de este dictamen, sería conveniente abandonar cualquier referencia a la fecha de publicación de la Directiva y fijar a las entidades un plazo general de cinco años a partir del 1 de enero de 1993, a fin de respetar dicha norma, acompañada de la excepción para los créditos que excedan dicho término.

3.6.4. Las entidades se verían obligadas a reducir progresivamente, bajo el control de las autoridades de tutela, sus riesgos excedentarios, sin aplicar el efecto de umbral (fecha de publicación) previsto, a fin de preservar la necesaria flexibilidad a sus relaciones comerciales.

4. Conclusión

4.1. La experiencia de estos últimos años ha mostrado que las entidades de crédito del mundo occidental eran más vulnerables de lo que se imaginaba. Las graves dificultades sufridas por redes enteras de los Estados Unidos han llevado a las autoridades de supervisión bancaria a definir un marco armonizado de nuevas normas prudenciales.

El Comité no quiere criticar una iniciativa inspirada por el interés en salvaguardar la solidez y la estabilidad del sistema bancario de la Comunidad y, a la vez, los haberes de los depositantes.

4.2. No obstante, es difícil subestimar en el plano puramente económico el freno que ello supone para la iniciativa o incluso el dinamismo de una profesión cuya vocación es financiar el desarrollo económico y la inversión de las empresas, asumiendo por definición los correspondientes riesgos.

Existe el temor de ver al sector bancario sometido a dificultades que puedan afectar gravemente su dinamismo a nivel europeo. Los sectores que desempeñan un papel decisivo en el progreso de nuestra sociedad están sometidos con frecuencia a riesgos. Se trata, sin

embargo, de sectores vitales y que podrían verse privados para siempre de la financiación que necesitan.

La fijación de normas rígidas, aplicables a todas las entidades de crédito, puede llevar al mismo tiempo a un menor grado de responsabilización y a un freno de la competencia. La acumulación de normas prudenciales, unas al lado de otras, puede llegar a asemejarse a una cartelización oculta del sector bancario.

También cabe preguntarse acerca de la validez de la iniciativa « grandes riesgos », toda vez que la experiencia —especialmente la norteamericana— muestra que los auténticos grandes riesgos son los asumidos en todo un sector de actividad afectado por la crisis —como, por ejemplo, en la construcción inmobiliaria— y no en este o aquel compromiso masivo frente a uno o varios prestatarios.

Las dificultades normativas podrían sustituirse por estrictas obligaciones de información que tengan el mismo efecto protector del ahorro, pero que dejen a las entidades de crédito una mayor libertad de gestión.

En cualquier caso, las anteriores consideraciones justifican plenamente nuestra petición del mantenimiento del límite del 40 %.

4.3. El Comité desea que se establezca una concertación con las Direcciones de la Comisión encargadas de los asuntos económicos y financieros, en particular con la Dirección General II, encargada de la evaluación económica de las políticas comunitarias, a fin de efectuar simulaciones a partir de una muestra de entidades de crédito de la Comunidad y medir las consecuencias que para las actividades bancarias tiene el conjunto de las Directivas « prudenciales » sometidas al Comité Económico y Social, incluyendo, evidentemente, la que es objeto del presente dictamen.

Si la Comisión estima que no puede efectuar dicho estudio con los medios de que dispone, el Comité propone que se encargue a un gabinete independiente al que se ofrecerían los medios para efectuar las investigaciones necesarias.

Hecho en Bruselas, el 25 de septiembre de 1991.

El Presidente

del Comité Económico y Social

François STAEDELIN