

22.02.2019

La Unión Bancaria, el reto de ser digital y regulado

PwC

Pablo Hernández de Cos
Gobernador

Quisiera empezar agradeciendo a PwC su amable invitación para participar en este acto de presentación del sexto informe sobre la Unión Bancaria.

A lo largo de los años, estos informes nos han proporcionado un análisis detallado de los retos a los que se enfrenta el sector financiero español como consecuencia de la necesidad de adaptarse a los cambios regulatorios y al nuevo esquema institucional que representa la Unión Bancaria.

Y todo ello en un contexto de profundo cambio tecnológico, que ha facilitado la aparición de nuevos actores (como las empresas fintech o los gigantes tecnológicos, las denominadas bigtech), que están alterando el marco competitivo en algunos de los segmentos del negocio tradicional de los bancos.

Como en ocasiones precedentes, el informe de este año es muy completo y analiza las cuestiones más relevantes y novedosas, en relación tanto con la regulación como con la actividad del sector bancario y del entorno al que se enfrenta.

Permítanme que me centre en dos temas específicos: las tareas pendientes respecto a la Unión Bancaria y el reto tecnológico desde un punto de vista regulatorio.

Estas dos cuestiones están, además, interrelacionadas, dado que afrontar con éxito el proceso de transformación que impone el nuevo entorno competitivo provocado por los cambios tecnológicos exigirá, probablemente, aprovechar las oportunidades de escala y especialización que ofrece la integración de los mercados financieros europeos. Pero para hacer posible este proceso de integración se requiere eliminar previamente los obstáculos que impiden todavía hoy la creación de la Unión Bancaria y de la Unión de Mercados de Capitales completa.

Los (escasos) canales de compartición de riesgos en la Unión Económica y Monetaria

Completar la Unión Bancaria y desarrollar la Unión de los Mercados de Capitales europeos son, además, objetivos fundamentales para lograr un funcionamiento adecuado y estable de la Unión Económica y Monetaria (UEM) europea. La comparación entre el funcionamiento de la UEM y el de Estados Unidos, en términos de los mecanismos existentes, en un caso y otro, para amortiguar el impacto de las perturbaciones que afectan a un solo país o Estado, ilustra bien el camino que todavía nos queda por recorrer.

En efecto, la evidencia empírica sugiere que, en Estados Unidos, en torno al 70 %-80 % del impacto de las perturbaciones que afectan a un Estado particular se distribuye entre el resto de los miembros.

En este caso, el principal canal de diversificación del riesgo discurre a través del funcionamiento de los mercados de capital. De este modo, la propiedad transfronteriza del capital permite compartir en torno al 40 % de las perturbaciones asimétricas dentro de Estados Unidos.

Por su parte, el canal crediticio, que opera mediante la concesión de crédito de entidades no residentes a agentes residentes, permite compartir en torno a un 20 % adicional de las perturbaciones asimétricas en Estados Unidos.

Por el contrario, en el área del euro, aproximadamente el 70 % de la financiación que reciben las empresas y los hogares es intermediado por el sector bancario, mientras que solo el 30 % restante se obtiene en los mercados de capital. Esta es una composición prácticamente inversa a la de Estados Unidos, que revela la dependencia de la financiación de la economía del sector bancario en Europa. Como consecuencia, en la zona del euro los mercados de capital apenas absorben un 10 % de las perturbaciones, y el canal crediticio es responsable de diversificar en torno a un 34 % de los shocks.

Pero, con independencia de la distinta composición de los canales de diversificación del riesgo, lo más relevante es destacar que en la zona del euro la potencia combinada de todos los canales privados de risk sharing es mucho más limitada que en otras uniones monetarias más estables. Dado que el papel del sector público también es prácticamente inexistente en el caso europeo, el resultado es que más de un 56 % del efecto de las perturbaciones queda sin compartir, frente al 28 % en Estados Unidos.

Además, hay que señalar que, durante la fase más aguda de la última crisis financiera, el principal canal de diversificación presente en la UEM –el crediticio– prácticamente desapareció, debido al proceso de renacionalización de los préstamos bancarios. Esto fue consecuencia del contexto de desconfianza que existía sobre la salud financiera de las entidades bancarias y de la existencia de vínculos negativos de retroalimentación entre la situación de las cuentas públicas y la solvencia bancaria.

En suma, en la zona del euro contamos con canales de diversificación de riesgos menos potentes y que tienden a reducirse aún más, precisamente, cuando resultan más necesarios.

La escasa potencia de los canales privados de compartición de riesgos en la UEM refleja tanto el débil desarrollo de los mercados de capital como la existencia de un sistema bancario muy segmentado a escala nacional.

La formación de bancos con una estrategia paneuropea es prácticamente inexistente y apenas se aprecian avances en la provisión de préstamos transfronterizos, especialmente en el caso de los mercados minoristas, esto es, en la concesión de préstamos a empresas y familias.

En la actualidad, los bancos de la zona del euro siguen concediendo más del 90 % de la financiación a empresas residentes en el mismo país y apenas destinan un 5 % a empresas de otros países del área. En el caso de los hogares, el sesgo nacional es incluso superior.

Aumentar esta escasa vocación exterior es esencial para el buen funcionamiento de la UEM. En este sentido, todavía queda mucho camino por recorrer para lograr un sistema bancario paneuropeo y una unión bancaria más completa.

La necesidad de completar la Unión Bancaria

Desde su puesta en marcha en 2012, se han producido avances institucionales sustanciales hacia la creación de un marco normativo de supervisión y de resolución común para tratar de recuperar la confianza y garantizar la protección de los depositantes, con independencia de su nacionalidad. En particular, se ha completado el primer pilar de la Unión Bancaria: el Mecanismo Único de Supervisión (MUS). En la actualidad, el Banco Central Europeo (BCE)

supervisa directamente las entidades de crédito significativas, que representan casi el 82 % del total de los activos bancarios en la zona del euro.

También se ha avanzado en el segundo pilar, con la creación del Mecanismo Único de Resolución, que establece criterios de resolución homogéneos bajo el principio de minimizar el coste para el contribuyente.

Pero todavía quedan importantes retos institucionales para completar la Unión Bancaria. El primero es la creación de un respaldo financiero común para el Fondo Único de Resolución (FUR), de forma que se garantice que dispone de la capacidad necesaria para hacer frente a futuras crisis bancarias, sin desestabilizar las finanzas públicas de los países afectados.

En este sentido, en la Cumbre del Euro de diciembre de 2018 se alcanzó un acuerdo para establecer un mecanismo común de respaldo del FUR, a través de una línea de crédito del Mecanismo Europeo de Estabilidad que el propio sistema bancario devolverá con sus contribuciones futuras. La puesta en marcha de este respaldo financiero, actualmente prevista para 2024, se podría anticipar al año 2020 si se estima que se han realizado suficientes avances en la reducción del riesgo bancario.

En este sentido, cabe destacar que la tasa de préstamos fallidos en los balances de los bancos del área del euro ha disminuido de manera notable en los últimos años, hasta situarse próxima al 4 % del total de los préstamos, aunque todavía algo por encima de lo observado antes de la crisis. Del mismo modo, los niveles de capitalización bancaria han mejorado sustancialmente, de manera que la ratio de capital total se sitúa en el conjunto de los bancos de la UEM en el 18 %.

Otro aspecto esencial para completar el diseño de la UEM es la creación del Sistema Europeo de Seguro de Depósitos plenamente mutualizado, que constituiría el tercer pilar de la Unión Bancaria.

En mi opinión, resulta difícil creer que, sin este pilar, los dos anteriores puedan garantizar de forma creíble la misma protección a todos los depositantes del área del euro, independientemente de su localización, y generar así la confianza suficiente para reducir el riesgo de retiradas masivas de depósitos y la consiguiente fragmentación financiera en situaciones de crisis severas.

Un trabajo reciente del BCE demuestra que un sistema de seguro de depósitos plenamente mutualizado, de un tamaño relativamente limitado –del 0,8 % de los depósitos garantizados–, podría ser suficiente para afrontar situaciones de crisis severas como la observada entre 2007 y 2009.

Adicionalmente, la existencia de unas aportaciones, ajustadas al perfil de riesgo de cada entidad, a un fondo europeo de garantía de depósitos podría garantizar que no se produjeran transferencias sistemáticas entre países y, simultáneamente, que se diera un tratamiento adecuado a los riesgos asociados a las tenencias de deuda soberana en los balances bancarios.

En definitiva, este tercer pilar contribuiría a la estabilidad financiera y permitiría resolver el problema de asimetría que supone una supervisión común, frente a una responsabilidad última de los sistemas nacionales de seguro de depósitos.

Nada de lo anteriormente dicho significa necesariamente que haya que mutualizar las pérdidas derivadas de decisiones anteriores a la entrada en vigor del MUS en 2014. Pero, si se quiere mantener la confianza mutua, los líderes europeos deberían tomar la decisión de adoptar conjuntamente la responsabilidad sobre los riesgos bancarios que han sido asumidos desde la entrada en vigor de la supervisión única. De ahí también la importancia de las medidas tomadas por las entidades de crédito para reducir su volumen de activos deteriorados, más allá del impacto directo sobre la mejora de su rentabilidad y eficiencia.

Hacia una banca paneuropea

Completar los aspectos públicos e institucionales de la Unión Bancaria es esencial. Pero, para dotar de una mayor estabilidad a la UEM, es necesario fortalecer también los mecanismos privados de mitigación y compartición de riesgos a los que hacía referencia con anterioridad. Para ello, por el lado bancario, es importante eliminar las barreras nacionales a la integración bancaria europea.

Pese a los desafíos a los que han tenido que hacer frente en los años recientes, con la aparición de nuevos competidores y los reducidos niveles de rentabilidad, los sistemas bancarios de muchos países europeos siguen sobredimensionados y con exceso de capacidad. Y apenas se han producido procesos de consolidación internacional. Además, esta tendencia no ha cambiado con la puesta en marcha de la Unión Bancaria.

Esta situación contrasta, de nuevo, con el proceso de consolidación que ha vivido Estados Unidos tras la eliminación de algunos impedimentos regulatorios que restringían las fusiones y adquisiciones entre bancos de distintos estados. Por el contrario, en Europa siguen existiendo barreras que impiden el nacimiento de una verdadera banca paneuropea, especialmente en el segmento minorista de negocio.

Estas barreras existen de forma tanto explícita, con diferentes regulaciones nacionales, como implícita. Así, el uso de directivas, que permiten introducir excepciones y especificidades nacionales, no ha sido suficiente para armonizar y homogeneizar la regulación bancaria europea.

Además, esta regulación no reconoce plenamente los beneficios que conlleva la diversificación geográfica de la actividad.

Asimismo, en algunos países europeos persisten amplios segmentos del sector bancario que, o bien son íntegramente de propiedad estatal, o bien se encuentran al abrigo de la competencia mediante tratamientos regulatorios específicos, lo que reduce los incentivos a la búsqueda de opciones de negocio más rentables.

Eliminar todos estos obstáculos es fundamental para lograr una mayor diversificación de los riesgos a través de la creación de bancos transfronterizos, lo que permitiría mejorar la capacidad de estabilización frente a perturbaciones y, a su vez, debilitar el vínculo entre el riesgo soberano y el riesgo bancario.

Los retos regulatorios en el nuevo entorno tecnológico

Tras esta reflexión acerca de la evolución reciente y las perspectivas de futuro de la Unión Bancaria y sus consecuencias sobre el sistema financiero y su estabilidad, me gustaría

dedicar la última parte de mi intervención a subrayar algunos retos regulatorios que surgen en el nuevo entorno tecnológico del sector financiero, en el que han aparecido nuevos agentes, tecnologías y servicios.

El proceso de transformación digital se caracteriza por su fuerte componente tecnológico, con aplicaciones accesibles para una gran parte de la sociedad, y por la velocidad a la que se suceden las innovaciones.

Ante este escenario, no es de extrañar que la intermediación bancaria, que se basa, en gran medida, en explotar las asimetrías de información, contemple esta revolución con una mezcla de preocupación y de interés. Preocupación, por las dificultades para adaptarse al nuevo entorno y competir con los nuevos agentes (especialmente las bigtech, que mencionaba al principio de mi intervención). Interés, por las posibilidades que se presentan para lograr sinergias, mejorar su oferta de servicios u obtener ganancias de eficiencia en múltiples procesos de su operativa interna.

Esta transformación ofrece, en primer término, importantes beneficios potenciales para la sociedad, ya sea por las mejoras de eficiencia, el avance en los niveles de inclusión o la posibilidad de los diferentes intermediarios de satisfacer mejor las necesidades de cada consumidor.

No obstante, como cualquier otro proceso de transformación, plantea también nuevos e importantes retos, que conviene abordar. En consecuencia, el regulador debe revisar y adaptar las normas existentes para evitar trabas que puedan limitar los beneficios y, al mismo tiempo, mitigar los riesgos que el nuevo entorno genere.

Desde el punto de vista del regulador, es importante, en primer lugar, mantener el terreno de juego equilibrado, lo que, en esencia, supone llevar a la práctica la conocida máxima de que “iguales riesgos deben estar sometidos a iguales requerimientos”.

Sin embargo, no resulta una tarea sencilla de acometer, ya que gran parte de la regulación existente tiene un enfoque sectorial. Además, ciertas actividades están especialmente reguladas, por las implicaciones que podrían tener, por ejemplo, para la estabilidad financiera. Este es el caso de la captación de depósitos, que lleva a las entidades bancarias a verse sometidas a una serie de criterios estrictos que condicionan el conjunto de su actividad, mientras que otros intermediarios que ofrecen algunos servicios similares, pero no captan depósitos, no tienen que enfrentarse a dichos requerimientos.

Por otro lado, el fomento de la innovación, en un entorno tan global, competitivo y dinámico, exige cierta flexibilidad en las fases de experimentación de las ideas. En este sentido, la aplicación proporcional de la regulación, dentro de los márgenes permitidos, o la creación de espacios de prueba controlados, conocidos como sandbox, parecen medidas adecuadas para fomentar proyectos novedosos que busquen aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías en el sector financiero.

Adicionalmente, conviene prestar atención a la forma en la que se realiza este proceso de transición. Como he indicado antes, nuestro punto de partida en España –y, en gran medida, en el resto de Europa– es el de una sociedad fuertemente bancarizada. Pero, a raíz de la transformación digital, se están observando importantes cambios en los modelos de negocio de las entidades tradicionales, así como en el papel que desempeñan otros

agentes procedentes de distintos sectores, en relación con la prestación de servicios financieros.

Como reguladores, debemos promover que esta transición se produzca de un modo ordenado, manteniendo, al menos, los niveles existentes de estabilidad y protección que se han establecido tras la crisis financiera.

En este sentido, si por algo se caracteriza este nuevo escenario, es por la importancia creciente de los datos como fuente de ventajas comparativas. El desarrollo tecnológico ha generado una transformación sin precedentes en la capacidad para captar, almacenar, procesar y analizar la información.

Sin duda, esta es una de las razones fundamentales por las que se decidió liberalizar el intercambio de cierta información financiera en Europa. Y es también el motivo por el que otras jurisdicciones (como, por ejemplo, Australia) parecen estar siguiendo el ejemplo.

Y en este nuevo contexto competitivo, en el que se facilita la circulación de los datos relativos a transacciones de pagos, es donde resulta importante que las entidades den los pasos necesarios para garantizar la seguridad y la privacidad de la información que se comparte.

Asimismo, aspectos como la gobernanza de los datos, el tratamiento diferenciado en función de su naturaleza o la delimitación de dónde acaba el dato de los individuos y dónde empieza el dato procesado por una entidad son cuestiones que deben ser resueltas y que anticipan un debate de largo alcance.

En cualquier caso, en la Unión Europea este debate no debería ser abordado de modo fragmentado, con diferencias a escala nacional, debería ser una de las cuestiones que ocupen un papel importante en la agenda de la próxima Comisión Europea.

No quisiera dejar de comentar, aunque sea brevemente, la importancia de la seguridad cibernética en este nuevo entorno digital. La responsabilidad última de gestionar este riesgo, cada día más relevante, es de los propios participantes del sector financiero, incluyendo los bancos centrales, que desempeñan un papel fundamental en la gestión de muchas infraestructuras de mercado. Pero, en un sector tan interconectado e interdependiente, las autoridades han de desarrollar un marco adecuado que permita tanto reducir la incidencia de los ataques cibernéticos como aumentar la resistencia a estos. En este ámbito, además, no rigen los principios de proporcionalidad o gradualidad aplicados a la hora de gestionar otro tipo de riesgos, ya que cualquier componente de la cadena, por pequeño que sea, puede servir de puerta de entrada a un ataque cibernético que comprometa la seguridad de todo el sistema.

Por último, me gustaría comentar un aspecto que creo que va a ser fundamental en los futuros debates de las autoridades financieras: la coordinación entre los distintos reguladores.

Como he comentado, uno de los elementos estratégicos de la transformación digital es la gestión de la información. Pero la discusión va más allá de los datos relacionados con la información financiera y puede afectar también a otros sectores. Además, esta transformación permite ampliar la oferta de servicios financieros y acomodarla a las

necesidades individuales de los consumidores, que ven aumentada la capacidad de elección y de decisión.

Todo esto supone que ganan importancia aspectos como la privacidad o la protección de la información, la transparencia hacia los consumidores, para que estén en situación de tomar decisiones informadas, o el nivel de competencia efectiva entre los proveedores de determinados servicios tecnológicos (piensen, por ejemplo, en el uso de la nube).

Sin embargo, estas cuestiones exceden el ámbito de actuación típico de los supervisores financieros y hacen, por tanto, necesario el fomento de un entorno de colaboración y diálogo transversal más intenso.

Conclusión

Así, a modo de conclusión, cabe afirmar que, veinte años después de la creación del euro, se han realizado importantes avances para dotar a la UEM de una mayor estabilidad.

Sin embargo, la arquitectura de la UEM sigue estando incompleta y urge consumir la Unión Bancaria y avanzar en la Unión del Mercado de Capitales. Para ello, necesitamos ahondar en aspectos clave, como el seguro de depósitos común europeo, y profundizar en la integración financiera. La internacionalización del negocio bancario contribuiría a alcanzar una mayor diversificación y amortiguaría así el vínculo entre el riesgo soberano y el riesgo bancario.

Además, el aprovechamiento de las sinergias y de las economías de escala puede contribuir a una mejora de la rentabilidad, que permita afrontar las inversiones que requiere la adaptación continua al cambio que supone la digitalización del negocio bancario. La digitalización promete grandes beneficios, tanto para los consumidores (en forma de mejores servicios y a la medida) como para aquellas entidades financieras que sepan aprovechar esta oportunidad. Nuestro papel como supervisores radica en la transición se haga de manera segura y estable para el bienestar de todos los ciudadanos.

Muchas gracias.