

Barcelona, 26 de noviembre de 2010

Reforma del sistema bancario

V Jornadas para profesionales financieros/Barcelona Centre Financier
Europeu

Javier Aríztegui
Subgobernador del Banco de España

Buenos días. Quisiera, en primer lugar, agradecer a los organizadores la invitación que me han trasladado para participar en este foro. A la vista del programa y de los participantes, estoy seguro de que está resultando una buena oportunidad para debatir sobre los retos y el futuro del sistema bancario español.

Abordaré las transformaciones que están registrándose en los bancos y las cajas de ahorro, dividiendo mi intervención en dos bloques. El primero dedicado a describir la evolución de nuestro sector bancario desde el verano de 2007. Y el segundo a profundizar en los aspectos que considero esenciales para afianzar los avances ya logrados. En un momento, como el actual, en el que los mercados financieros internacionales muestran su aversión al riesgo y su incomodidad frente a sistemas bancarios muy dependientes de la financiación exterior, es fundamental consolidar dichos avances y seguir utilizando la transparencia como principal instrumento para mostrar a los inversores la solidez de nuestro sistema.

Desde el verano de 2007 hasta la actualidad

La crisis que estalló en el verano de 2007 ha atravesado diferentes fases. A riesgo de simplificar en exceso, la ordenaré en tres etapas.

La primera fase se caracterizó por una pérdida generalizada de la confianza: los productos estructurados complejos, que se habían generado en los años previos, pasaron a considerarse “tóxicos”. No se sabía qué entidades estaban expuestas a ellos, ni en qué cuantía. La liquidez se redujo drásticamente y numerosos bancos experimentaron pérdidas muy cuantiosas, incrementadas por la vuelta al balance de operaciones que se habían mantenido fuera de sus cuentas. La quiebra de *Lehman Brothers* en septiembre de 2008 fue el detonante que situó al sistema financiero internacional al borde del colapso, cerrando este período. En consecuencia, las autoridades tuvieron que rescatar a bancos de primera magnitud. Esta fase nos dejó como herencia una profunda aversión al riesgo que tardará mucho en desvanecerse.

A lo largo del año 2009, en una segunda etapa, la crisis financiera interactuó con un brusco descenso de la actividad económica global. Las empresas y las familias experimentaron una pérdida de riqueza que, a su vez, debilitó la calidad de los activos en los balances bancarios.

La tercera y más reciente fase de la crisis, que afecta especialmente a Europa, se está desarrollando a lo largo de 2010 y está asociada al rápido deterioro de las finanzas públicas en un clima en el que los mercados se muestran renuentes a seguir financiando incrementos del endeudamiento público que consideran de difícil continuidad. Siendo simplista, este deterioro se

explica por la pérdida de pulso de la economía europea, el intento de los poderes públicos de paliar sus efectos sociales más dolorosos y las consecuencias de los esfuerzos realizados por los Estados para evitar el colapso del sistema financiero.

¿Cuál ha sido el impacto de estas tres oleadas sucesivas en el sistema bancario español?

Los bancos y cajas resistieron razonablemente bien la primera fase de la crisis. Se han señalado en diferentes ocasiones los motivos de este comportamiento diferencial.

Por una parte, su modo de hacer negocio es la “banca minorista tradicional” que apenas maneja productos estructurados que pueden acabar siendo “tóxicos”.

Por otra parte, la regulación y la supervisión bancaria española mantuvieron un criterio conservador y no siguieron la tendencia internacional que postulaba una baja intensidad regulatoria y supervisora. Son bien conocidos ejemplos como las “provisiones dinámicas” o la obligatoriedad de consolidar cualquier “estructura fuera de los balances” que implicara un riesgo.

Pese a ello, nuestro sistema bancario no ha sido ajeno a las consecuencias de la crisis. El sector acumuló desequilibrios durante la larga onda expansiva de doce años que registró nuestra economía desde 1995 a 2006. La interacción de estos desajustes, que empezaban a afrontarse a finales de 2006 con el estallido de la crisis internacional, explica sobradamente esta afectación.

Por el lado del activo, se registró un fuerte y sostenido incremento del crédito. En paralelo a uno de los rasgos que han definido el patrón de crecimiento de la economía española, la exposición de las entidades a la promoción inmobiliaria resultó excesiva, máxime teniendo en cuenta que se trata de una actividad enormemente cíclica que está atravesando una fase de intensa contracción.

A este respecto, cabe aclarar que en España existen diferencias fundamentales en el crédito destinado a la promoción inmobiliaria y el concedido a los hogares para la adquisición de vivienda. Así, mientras que el primero muestra, como he dicho, un marcado comportamiento cíclico, el crédito hipotecario minorista es el tipo de financiación que registra las tasas de mora más reducidas durante las fases económicas recesivas.

Esto no solo está ocurriendo en la actualidad, momento en el que la ratio de dudosos para el conjunto de las entidades de depósito se sitúa en niveles del 2,5%, unos 3,5 puntos porcentuales por debajo de la del crédito al sector privado, sino que ya se observó en el pasado. Así, en 1993, cuando la tasa de paro superaba ampliamente el 20% y los tipos de interés eran sustancialmente superiores a los vigentes en la actualidad, la ratio de dudosos del crédito para financiar la

adquisición de viviendas fue unos 4,5 puntos porcentuales inferior a la que registró el crédito total al sector privado.

El negocio hipotecario minorista en España se caracteriza por su simplicidad, por haber evitado innovaciones que derivaran en menores incentivos por parte de las entidades para una correcta gestión de los acreditados, y por los incentivos que incorpora sobre los clientes, no solo por la relevancia para ellos del bien financiado, sino también porque implica garantías suplementarias al bien hipotecado. Además, la relación entre el valor del préstamo y el valor de la tasación del bien hipotecado es, en media, moderado -62%-, y similar entre las diferentes entidades de depósito.

Con todo, quiero destacar que el prolongado crecimiento de la actividad derivó en un exceso de capacidad instalada. En un modelo de negocio tradicional minorista, en el que el conocimiento y la cercanía al cliente son características definitorias del mismo, aumentar la capacidad instalada -por ejemplo, abriendo más puntos de atención al público- es una consecuencia natural de una fase alcista. Parece evidente, sin embargo, que el tamaño que alcanzaron, en su momento, la red de sucursales y los servicios centrales no se adecuaba a la evolución previsible del negocio bancario.

Por el lado del pasivo también se produjeron desajustes. En la fase alcista, una parte creciente del avance del crédito se atendió acudiendo a los mercados mayoristas internacionales. Las cajas de ahorros, por ejemplo, que tradicionalmente basaban su pasivo en la captación de depósitos minoristas, internacionalizaron de forma creciente e irreversible sus fuentes de financiación.

Hay que señalar que los bancos y las cajas se aproximaron a esta fuente de financiación de un modo relativamente prudente. Así, la mayor parte de los vencimientos de este pasivo se concentran en los plazos medios y largos. Sin embargo y a pesar de lo anterior, esta mayor dependencia de los mercados internacionales ha hecho a las entidades más vulnerables a una crisis financiera que se caracteriza, como he señalado, por el incremento de la aversión al riesgo y por el recelo que suscitan las empresas ampliamente apalancadas.

El impacto de estas tensiones de activo, pasivo y estructura ha sido más significativo en las cajas de ahorros, o para ser más preciso, en algunas de ellas. Acumularon más desajustes porque sus mecanismos de toma de decisiones les hicieron más inertes a la hora de reaccionar y porque su propio modelo societario no les facilitó la absorción de capital externo de calidad y redujo la disciplina que ejerce el mercado sobre la gestión.

Medidas adoptadas para la reordenación del sector bancario español

Los mayores desequilibrios registrados por las cajas de ahorros, unidos a los límites propios de su modelo, explican que las reformas se concentren especialmente en este segmento. Los cambios han consistido en impulsar su reestructuración y modificar su marco legal.

El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) inició su andadura en septiembre de 2009. Como saben, tiene dos vías de actuación. Una destinada a facilitar procesos de integración de instituciones viables, que está dirigida a mejorar su eficiencia en el medio plazo, reforzando la solvencia de la entidad resultante y promoviendo una reducción de la capacidad instalada. Así, por ejemplo, los planes integración aprobados en el marco del FROB contemplan recortes en el número de oficinas que rondan el 20%.

La ayuda que se facilita es condicional, puesto que las instituciones han de cumplir un plan previamente aprobado por el Banco de España; temporal, porque los recursos entregados en forma de participaciones preferentes, habrán de ser devueltos en un plazo de cinco años; y con coste, ya que dichos fondos devengan un interés del 7,75%.

El segundo modo de actuación del FROB está concebido para obtener una resolución rápida y eficaz de entidades que no han sido capaces de afrontar sus dificultades y han dejado de ser viables. Si se precisa la intervención del Banco de España y el cambio de los administradores de la institución, el FROB aporta recursos financieros y una mayor ejecutividad. Hasta la fecha, esta segunda modalidad solo ha tenido que utilizarse con CajaSur.

Por consiguiente, la mayor parte de las actuaciones del FROB han utilizado su primer modo de actuación. Se han aprobado ocho procesos de integración, que han solicitado apoyos públicos por 10.581 millones de euros. Queda pendiente la eventual solicitud de Banca Cívica que se estima en torno a 1.000 millones adicionales.

A ellos deben unirse otros cinco procesos que también están en marcha y que no han solicitado ayudas. En total, en el sector de las cajas de ahorros se están acometiendo 13 procesos de integración que afectan al 94% del activo, e implican pasar de un total de 45 a 17 cajas de ahorro o grupos de cajas.

La reforma del régimen legal de las cajas, que se aprobó el pasado 9 de julio, tiene tres objetivos: primero, facilitar la emisión de capital de la máxima calidad; segundo, contribuir a una mayor profesionalización de su gestión y de sus órganos de gobierno; y tercero, favorecer una mayor disciplina del mercado.

Para facilitar el acceso al mercado de capital, la reforma abre dos posibilidades. Por una parte, emitir cuotas participativas con derecho de voto. Por otra, y en particular para aquellas instituciones que muestren inquietudes empresariales que impliquen ir más allá de sus mercados y negocios tradicionales, aparecen tres alternativas. La primera, es la integración en un Sistema Institucional de Protección (SIP) que está coordinado por un banco como organismo central. La segunda, es la cesión de todo el negocio de crédito y depósito a un banco controlado por la caja. Y la tercera, la transformación de la caja en una fundación dedicada a la administración de la obra benéfico-social. Esta fundación se alimenta con los rendimientos procedentes de su patrimonio,

destacadamente, con los dividendos de las acciones del banco al que habrá cedido su negocio financiero a cambio del paquete accionario.

La profesionalización de las cajas se busca con una reducción del peso máximo de los poderes públicos y una regulación del régimen de incompatibilidades.

Hecha esta reforma legal, España se anticipó a Europa anunciando que iba a realizar un “stress test” a su sistema bancario para mostrar que el mercado mantenía una percepción de la solvencia de los bancos y de las cajas de ahorro claramente inferior a la real. Los demás socios europeos se unieron a esta iniciativa y, a finales de julio de 2010, se publicaron los resultados de las pruebas de resistencia. Como saben, y en comparación con nuestros socios europeos, las pruebas de resistencia españolas tuvieron un alcance y una transparencia muy superiores. En España, se decidió aplicarlas a la totalidad del sector y no sólo al conjunto de instituciones que representaran un 50% del mismo. Y además, se publicó una información muy amplia y detallada.

Las pruebas de resistencia mostraron que los bancos y las cajas eran, en su conjunto, sólidos. Y ello, considerando escenarios muy extremos y con una muy reducida probabilidad de ocurrencia. Pero, además, sirvieron como canal de comunicación, porque se difundió mucha información significativa.

En la actualidad vuelven a aparecer dudas en los mercados internacionales sobre la fiabilidad del ejercicio europeo de stress. El Banco de España publicó, como he dicho, una información entidad a entidad, no solo sobre los supuestos considerados, sino sobre las diferentes carteras y los recursos disponibles para hacer frente a los quebrantos hipotéticos.

Estos días, el Banco de España ha vuelto a repasar los supuestos, parámetros y estimaciones publicados hace cuatro meses y entiende que describen adecuadamente la situación actual del sistema bancario y de sus riesgos. Los mercados han valorado muy positivamente este ejercicio de transparencia, y las entidades, máximas responsables de informar a los inversores, deberán ser las primeras interesadas en perseverar en este esfuerzo de comunicación.

De la aprobación de las medidas a la situación actual

El discurrir de los mercados financieros en la primera mitad de 2010 fue muy complicado por la desconfianza reinante en la sostenibilidad de las finanzas públicas. En algunos momentos más tensos, los mercados de financiación estuvieron cerrados y, en consecuencia, numerosas instituciones europeas, entre ellas las españolas, acudieron en mayor medida a la financiación otorgada por el Eurosistema al haberse cegado el contacto directo entre prestatarios y prestamistas.

Las medidas económicas aprobadas por el Gobierno, las reformas del sector bancario y la publicación de las pruebas de resistencia permitieron rebajar esta tensión a partir del mes de julio.

No sólo se reabrió el interbancario, sino que numerosas entidades pudieron colocar en los mercados de emisión 12.000 millones de euros en bonos y obligaciones. Esto ha tenido su reflejo en la fuerte reducción de los fondos solicitados por las entidades españolas al Eurosistema. A finales de noviembre de 2010, la apelación al BCE, que en julio pasado se situó en 150.000 millones de euros, se ha reducido hasta 65.000 millones, de modo que el sistema bancario español absorbe un 12% del préstamo del Banco Central Europeo, proporción que es absolutamente normal y acorde con su tamaño e importancia en el área del euro y que viene a representar un 2,5% de su balance.

El futuro inmediato: afianzar lo hecho y asentar las reformas

En las últimas semanas se ha constatado que la dinámica de los mercados financieros internacionales sigue muy influida por un elevado grado de aversión al riesgo y por niveles de confianza frágiles.

En estos momentos, se han reabierto las dudas, que ya se suscitaron en el caso de Grecia, respecto de la solvencia de los Estados del área del euro. La incertidumbre en relación con la sostenibilidad fiscal no se explica sólo por el deterioro económico y su impacto en las finanzas públicas. Las medidas adoptadas por las autoridades para evitar el colapso del sistema financiero han implicado, en el caso de Irlanda, que se hayan garantizado los fondos prestados al sistema bancario por los depositantes y por los inversores mayoristas. Los mercados están mostrando sus recelos sobre la capacidad de algunos Estados pequeños, con sistemas bancarios relativamente muy voluminosos, para asumir estos compromisos.

La Unión Europea ha acudido a apoyar al Estado irlandés que ha tenido problemas justamente por respaldar con cuantiosos recursos públicos un sistema bancario hipertrofiado de activos inmobiliarios, especialmente oficinas y viviendas en el área de Dublín.

En España la situación es muy diferente, tanto en lo relativo al sector público como al bancario. A pesar del significativo aumento del déficit público en 2008 y 2009, la deuda pública sobre el PIB sigue representando un porcentaje relativamente reducido, si se compara con la media de los países del euro que se sitúa veinte puntos por encima de nuestro porcentaje y el Estado español está comprometido a cerrar sus cuentas el año que viene con un déficit del 6%, esto es, una reducción de más de 5 puntos por debajo del registrado en 2009.

Por lo que respecta a la calidad de los balances bancarios, es sabido que la morosidad ha venido aumentando en los últimos años, como también es conocido que la inversión en el sector de construcción y promoción inmobiliaria ha resultado excesiva. Sin embargo, no solo las pruebas de

resistencia han demostrado que las entidades disponen de capacidad para absorber las pérdidas potenciales derivadas de escenarios muy extremos y poco probables, sino que la mayor parte de los balances están constituidos por activos sanos y distribuidos a lo largo de los distintos segmentos de consumo e inversión existentes en la economía española.

A pesar de estas diferencias fundamentales, el entorno de incertidumbre aconseja que se reafirmen los ajustes comprometidos por las autoridades y, que se demuestre a la Comunidad Internacional que se cumplen escrupulosamente cada uno de sus hitos significativos. En este marco, indicaré cuatro actuaciones que considero básicas:

- Primero, es necesario seguir saneando el activo bancario y hay que dar cumplida cuenta de esta actuación.

En los tres últimos años, las entidades de crédito han desarrollado un notable esfuerzo de reconocimiento del deterioro en el valor de los activos de su balance. Este reconocimiento, que se ha hecho a través de las cuentas de resultados, alcanza un montante de más de 40.000 millones de euros. A este importe hay que añadir, además, la posibilidad que han tenido de hacer uso de unos casi 20.000 millones de euros adicionales que se habían acumulado como “fondo genérico” desde que se introdujo la provisión anticíclica en el año 2000, y otros 20.000 millones que se han dotado contra patrimonio en los procesos de integración y fusión.

En este esfuerzo de saneamiento del activo, el Banco de España ha considerado fundamental que no se difiera el reconocimiento de las pérdidas; en particular al adquirir inmuebles o aceptarlos como pago de deudas. Estas no son prácticas inadecuadas. Pueden ser perfectamente correctas; pero su uso no puede derivar en que los activos inmobiliarios se “encajen” en los balances de forma indefinida.

Por ello, la aproximación seguida por el Banco de España combina la supervisión detallada de estas operaciones con cambios en la normativa contable en materia de provisiones, de manera que los activos estén valorados a precios próximos al mercado, quedando disponibles para ser enajenados a la mejor oportunidad.

Y este esfuerzo hay que comunicarlo. El Banco de España va a requerir al sector bancario un esfuerzo adicional de transparencia con ocasión de la publicación de las cuentas anuales y en los avances trimestrales que se ofrecen a los analistas. Los bancos y las cajas ofrecerán al mercado información complementaria normalizada sobre la cartera de promoción y construcción y sobre la cartera hipotecaria residencial, desglosando las garantías que las respaldan, los *loan to value* correspondientes, su estado de pago y las coberturas constituidas para atender su posible deterioro. El Banco, en coordinación con las autoridades contables -ICAC y CNMV- va a convocar a las asociaciones bancarias representativas para acordar los formatos técnicos de esta información que, en cualquier caso, debe estar disponible a finales del mes de marzo del próximo año,

cuando se publiquen los estados financieros consolidados de los nuevos grupos surgidos como consecuencia de los procesos de integración.

En este esfuerzo de claridad, los grupos resultantes de los procesos de integración deben hacer un especial hincapié para explicar con claridad y transparencia cómo se han tratado en el proceso de fusión los activos que puedan estar dañados, incidiendo no solo en la información cuantitativa, sino también en las explicaciones que permitan su correcta interpretación.

- Segundo, las entidades deben seguir apelando a los mercados internacionales para renovar los vencimientos de la financiación mayorista. Como ya he señalado, el préstamo del Eurosistema se ha reducido progresivamente y las entidades deben perseverar en esta línea. Es vital mantenerse activos en los mercados interbancarios del euro, participar en las cámaras de contrapartida central y apelar a los mercados de emisión y, en la medida en que estos lo permitan, alargar los vencimientos medios de la financiación.

Pero también hay que dar cuenta a los inversores de esta situación de normalidad. En la información complementaria periódica que he señalado en el punto anterior, se incluirá un apartado que informe del estado de la financiación mayorista, desglosando los instrumentos, las eventuales garantías que los respaldan y su duración.

- En tercer lugar, hay que perseverar en los procesos de integración que se están llevando a cabo, en particular en el sector de las cajas de ahorros. Los avances que se han registrado han sido muy significativos y las entidades están cumpliendo los plazos.

Pero hay que continuar ahondando en esta línea y asegurar que no hay vacilaciones en los planes de integración acordados. Para esta fase se prevé que se aborden los procesos de constitución de nuevas entidades y se establezca su gobernanza. Las entidades que se integren a través de “Sistemas Institucionales de Protección” han de tener constituidos los bancos antes de que finalice este año, designados sus consejos de administración y perfectamente definida su línea gerencial. El cumplimiento de este hito y el hecho de que, a partir de enero, estén operativas las nuevas instituciones que surgen de los procesos de integración, renovando los vencimientos de la financiación mayorista y negociando en los mercados en nombre y por cuenta de los nuevos grupos constituidos, otorgará consistencia y fiabilidad a la reforma.

A partir de ese momento, se abrirá otra etapa más técnica y callada, de acoplamiento informático y operativo, eliminación de estructuras redundantes y ajustes de recursos humanos que, como en todas las fusiones, durará meses. Estoy convencido que las entidades abordarán este proceso con la misma profesionalidad que están culminando la fase actual.

- En cuarto y último lugar, hay que revisar las estructuras de costes, en profundidad y con rapidez. En una Unión Monetaria, el país frente al exterior y los

intermediarios financieros entre sí han de competir en términos reales, porque no cabe una devaluación que suponga un choque exógeno de competitividad. Para superar la crisis, reducir el paro y mejorar las perspectivas futuras de rentabilidad de los activos bancarios no existe otro mecanismo que no sea aumentar la productividad y la eficiencia, reducir los costes laborales y de estructura y, en consecuencia, bajar márgenes y precios de modo que todos los sectores, incluido el bancario, ofrezcan mejores servicios dentro del país y vendan más al exterior.

En los próximos trimestres las cuentas de resultados de los bancos y cajas estarán sometidas a diferentes elementos de presión. Por una parte, porque, a pesar de que el ritmo de aumento de los activos dudosos se haya moderado, la dotación de provisiones por deterioro seguirá pesando sobre los beneficios. Por otra parte, porque el estrechamiento del margen de intereses que se deriva de unos mayores costes financieros difícilmente será compensado por mayores volúmenes de actividad.

Por lo tanto, la reducción de los costes generales, que ha de ser rápida y decidida, es el principal instrumento para amortiguar estos impactos negativos sobre los beneficios. España y el sistema bancario español necesitan que nuestros acreedores renueven la financiación que nos tienen otorgada. La mejor forma de conseguirlo es demostrar cotidianamente que los bancos y las cajas son sanos y rentables, y que sus cuentas de resultados les proporcionan el flujo de recursos necesarios para honrar todos sus compromisos.

Conclusión

Concluyo reiterando la idea central de mi intervención.

El Gobierno ya ha tomado diversas medidas en la dirección correcta. Ahora lo importante es perseverar en esta línea que se asienta en dos ejes básicos: austeridad presupuestaria que permita la consolidación fiscal y reformas estructurales.

En lo que toca al sector bancario, los responsables de su supervisión y regulación, y de forma muy importante las entidades que lo integran, han de culminar el proceso de reestructuración abierto. No debe haber lugar para la vacilación, ya que de ello solo cabrán interpretaciones que minen la confianza de nuestros acreedores.

En definitiva, hay que afianzar las reformas que se están llevando a cabo, consolidando la confianza de los inversores internacionales.

Muchas gracias.