

23.07.2012

Reflexiones sobre el sector bancario

“La reconfiguración del sector bancario español ante la nueva regulación financiera. Alcance e impacto de la crisis”.

Cursos de Verano 2012 de la Universidad Complutense de Madrid

Fernando Restoy
Subgobernador

1 Introducción

Es un motivo de satisfacción participar por primera vez en estos cursos de verano de la Universidad Complutense, Universidad de la que fui alumno y, después, profesor. Por ello quiero agradecer a los organizadores su amable invitación.

Hoy compartiré con ustedes algunas reflexiones sobre la evolución previsible del marco institucional en el que el sector bancario europeo desarrolla su actividad.

Asimismo, querría aprovechar esta oportunidad para abordar algunas cuestiones de carácter más inmediato como son las implicaciones de los acuerdos recientemente alcanzados entre las autoridades españolas y las europeas, con la participación también del Fondo Monetario Internacional, para la provisión de asistencia financiera para la recapitalización de las entidades españolas que así lo requieran.

2 Sobre la unión bancaria

La historia de la construcción europea sigue un hilo argumental bastante lineal. La dinámica del proceso iniciado después de la segunda guerra mundial ha ido provocando cesiones sucesivas de soberanía como única forma de garantizar los avances realizados a lo largo de los años.

La constatada insuficiencia del proceso de desarme arancelario iniciado en los años cincuenta del siglo pasado desveló la necesidad de facilitar la movilidad de los factores productivos y de armonizar regulaciones nacionales para crear un auténtico mercado integrado. Y la integración comercial condujo al intento de evitar los efectos distorsionadores que sobre la competencia ejercían las fluctuaciones de los tipos de cambio. Ante la dificultad evidente de lograr la estabilidad requerida mediante la intervención en los mercados cambiarios se abrió paso la idea de hacer desaparecer las divisas nacionales, adoptar una moneda y una política monetaria común y, de este modo, crear una unión monetaria, que ha estado operando satisfactoriamente durante una década.

Los acontecimientos recientes y, en particular, la crisis en los mercados de deuda soberana han puesto de manifiesto que el adecuado funcionamiento de la unión monetaria exige la adopción de medidas que permitan contener la percepción de riesgo país y, de este modo, restaurar el control del Banco Central Europeo sobre las condiciones de financiación de los agentes en toda la zona del euro.

Y ello conlleva acordar restricciones en la capacidad de las autoridades nacionales para acometer políticas económicas autónomas, establecer mecanismos de vigilancia centralizados y ampliar el margen de actuación de las instituciones europeas. De nuevo, la profundización de la integración aparece como la mejor forma de preservar la que ya hemos alcanzado.

Un área donde estos avances parecen especialmente urgentes es el ámbito bancario. Es evidente que una unión monetaria solo puede funcionar si las entidades financieras están en disposición de intercambiar la liquidez mediante operaciones de préstamo o depósito en condiciones similares en toda la zona del euro. Para ello, es preciso que el riesgo de contrapartida esté acotado y que este no dependa significativamente de la localización de la entidad prestataria.

Pues bien, la crisis ha evidenciado que la capacidad de los bancos para obtener financiación está hoy fuertemente ligada a la percepción de riesgo soberano en su país de origen. A su vez, el riesgo soberano cotizado de cada Estado está conectado con la percepción general sobre la situación financiera de las entidades bancarias de ese país, pues se descuenta la utilización de los recursos públicos disponibles para sanear entidades en dificultades. Este vínculo perverso entre riesgo soberano y riesgo bancario nacional supone un quebranto importante de las bases sobre las que se asienta el adecuado funcionamiento de la unión monetaria.

Por tanto, es preciso buscar fórmulas que refuerzen el control centralizado de los riesgos bancarios nacionales. Para ello resulta esencial acordar medidas efectivas comunes para la contención de estos riesgos, y mecanismos de decisión centralizada para su vigilancia y mitigación.

De este modo, resulta preciso avanzar en la creación de un Supervisor bancario centralizado en la Unión Monetaria. Como saben, su creación resulta una condición necesaria para que se acepte la posibilidad de que el futuro Mecanismo Europeo de Estabilidad proporcione directamente ayuda financiera a las entidades bancarias. Es evidente que esta es una herramienta potencialmente muy eficaz para debilitar el vínculo existente entre riesgo financiero y soberano.

Naturalmente, el diseño institucional del supervisor europeo tendrá una importancia capital para asegurar su eficacia. La experiencia demuestra que las tareas de supervisión bancaria deben recaer en los bancos centrales. Los últimos acontecimientos han mostrado que los eventuales conflictos entre los distintos objetivos de los bancos centrales que tienen competencias de vigilancia del sistema bancario son mucho menos relevantes que las sinergias generadas entre su papel de control de la liquidez agregada del sistema y la preservación de la estabilidad financiera. Por ello, es razonable que, en la zona del euro, sea el Banco Central Europeo la institución que asuma las competencias en materia de supervisión de las entidades bancarias que se decida transferir desde el ámbito nacional al europeo.

Asimismo, la definición del alcance de las tareas que debería asumir el BCE no es una cuestión sencilla. Parece pertinente diseñar una hoja de ruta con ganancia progresiva de responsabilidades por parte del BCE que se asiente sobre tres elementos básicos: en primer lugar, la toma centralizada de decisiones, al menos, para las entidades sistémicas a nivel del área del euro; en segundo lugar, el mantenimiento, al menos en el corto y medio plazo, de la supervisión descentralizada de entidades de ámbito esencialmente nacional aunque sobre la base de esquemas y principios altamente armonizados; y finalmente, la adopción de una organización federal que favorezca, en todo caso, la

utilización intensa de la experiencia, conocimiento y capacidad técnica de los supervisores nacionales.

Sin embargo, debe tenerse presente que, por eficaz que resulte la supervisión centralizada, la completa ruptura del vínculo desestabilizador entre riesgo bancario doméstico y riesgo soberano exige la adopción de mecanismos centralizados eficaces de gestión de las crisis bancarias y de mutualización de los costes que estas generan para el erario público. En otros términos, la unión bancaria nunca será una realidad completa si no se diseña un sistema de garantía de depósitos integrado y un esquema común de resolución de crisis.

El establecimiento de ambos mecanismos resulta básico para asegurar la desnacionalización del riesgo bancario como pieza esencial de la estrategia de fortalecimiento de la unión monetaria. Por supuesto, a nadie se le oculta que su implantación requiere adoptar acuerdos que revisten una elevada complejidad técnica y sobre todo política.

3 Sobre el Memorando de Entendimiento

En todo caso, nuestra prioridad ahora mismo es hacer frente –con los instrumentos de los que disponemos en la actualidad- a los retos que plantea el proceso de recapitalización de algunos segmentos del sector bancario español en el que estamos inmersos. La hoja de ruta de este proceso está recogida en el Memorando de Entendimiento que recientemente ha sido acordado por las autoridades españolas y las europeas, con la participación del FMI, en el marco de la solicitud de asistencia financiera.

El 8 de junio, en su evaluación sobre el sector financiero español, el FMI señalaba que el núcleo del sector bancario español estaba conformado por entidades sólidas y bien gestionadas y con capacidad de resistencia ante desarrollos muy adversos en las condiciones macroeconómicas y financieras. Al mismo tiempo, indicaba que el sector mostraba algunos elementos de vulnerabilidad que es preciso eliminar. Este análisis, que comparte el Banco de España, es el que sirve de base a la estrategia de fortalecimiento del sector bancario nacional que recoge el Memorando.

La estrategia contiene tres ingredientes principales: en primer lugar, la identificación de las necesidades de capital de las entidades y su cobertura, en el caso de que sea preciso, mediante la aportación de fondos públicos, para lo que se dispone de una línea de financiación de hasta cien mil millones de euros. En segundo lugar, el establecimiento de requisitos a las entidades que precisen ayuda pública con objeto de asegurar su viabilidad y la adecuada utilización de los recursos presupuestarios. Y, finalmente, la adopción de reformas y cambios legales que permitan fortalecer el sistema bancario en su conjunto.

Por lo tanto, lo primero que requiere el Memorando es la identificación de las entidades que precisarán capital y la estimación de su cuantía. Como saben, un primer paso lo constituyeron las pruebas de resistencia realizados por dos consultores independientes

que se hicieron públicas el día 21 de junio. El principal dato que proporcionaban estos ejercicios es la estimación de las necesidades potenciales de capital para el conjunto del sector en un escenario muy adverso y usando hipótesis conservadoras, que se situaba entre 51 mil y 62 mil millones de euros.

En una segunda fase, actualmente en curso, se está procediendo a revisar de manera pormenorizada el tratamiento contable de los activos problemáticos y a revisar su valoración. Esta información permitirá realizar nuevos ejercicios de resistencia individualizados, que darán como resultado, que esperamos hacer público en el mes de septiembre, una estimación de las necesidades de capital de cada entidad.

Con estos datos y los planes que deberán presentar todas las entidades que precisen capital adicional, se podrá clasificar a las entidades en distintos grupos dependiendo de si necesitan o no capital y, en caso de necesitarlo, de si lo podrán generar u obtener por su cuenta o, por el contrario, requerirán apoyo público. Un grupo aparte lo constituyen las cuatro entidades que, en estos momentos, cuentan con la participación del FROB y en donde se concentrarán, con toda probabilidad, las mayores necesidades de fondos públicos.

Aquellas entidades que vayan a recibir ayudas públicas tendrán que diseñar planes de reestructuración –que deberán ser aprobados por el Banco de España y la Comisión Europea- que habrán de satisfacer algunas condiciones específicas. Estas son, esencialmente, de tres tipos: el diseño de un plan de negocio solvente, la transferencia de activos problemáticos fuera de sus balances y el reparto de la carga con el objetivo de minimizar el coste soportado por los contribuyentes.

El plan de negocio será evaluado en función del tamaño relativo de la ayuda requerida y la situación concreta de cada entidad. Su objetivo debe ser demostrar que la entidad es viable a largo plazo, sin precisar para ello el mantenimiento indefinido de las ayudas públicas. Así pues, los planes de negocio, en términos generales, habrán de incorporar actuaciones ambiciosas que posibiliten un equilibrio adecuado de las fuentes de financiación, la racionalización de las líneas de negocio, ganancias de eficiencia en la estructura operativa y el fortalecimiento del gobierno corporativo.

Los planes de reestructuración deberán contemplar, como he anticipado, la transferencia de activos problemáticos a una compañía de gestión de activos –de nueva creación- que implicará la segregación completa de estos activos de los balances de las entidades. El valor al que se transfieren los activos equivaldrá a su valor económico de largo plazo; valor que se establecerá de acuerdo con los ejercicios de revisión de los balances bancarios a los que me he referido con anterioridad. La compañía de gestión de activos tendrá capital público y privado y emitirá, para la financiación de sus compras de activos, instrumentos de deuda que contarán con la garantía del Estado.

Esta segregación de los activos problemáticos –como los ligados a la promoción inmobiliaria- permitirá un saneamiento profundo de las entidades que requieran apoyo público. Al mismo tiempo acotará el riesgo futuro asumido por el sector público, que solo se materializará en caso de que la evolución del precio de los activos transferidos se

desvío a la baja de manera permanente del valor económico de largo plazo que, como he señalado, determinará el precio al que la compañía de gestión de activos los adquirirá.

El tercer tipo de condiciones que deberán asumir las entidades que requieran apoyo público en sus procesos de restructuración es la adopción de esquemas de reparto la carga entre los propietarios de las entidades y el sector público. Las entidades que reciban ayudas habrán de utilizar, en la medida de lo posible, sus propios recursos, por ejemplo vendiendo participaciones en activos que no sean de carácter estratégico; evitando su expansión por vías distintas a las del crecimiento orgánico; y restringiendo las remuneraciones de los administradores y el pago de dividendos. Asimismo, los mecanismos de reparto de la carga incluirán la absorción de las pérdidas por los accionistas, y, en la medida que se determine, por los tenedores de los instrumentos híbridos de capital. En particular, estos instrumentos podrán ser convertidos en acciones en el momento en el que entre el capital público, o bien recomprados por la entidad con los descuentos pertinentes.

Si se determinara que alguna entidad no es viable se procedería a su reestructuración ordenada, tal como ha venido ocurriendo hasta ahora, asegurando, en todo caso, la protección de la clientela.

Finalmente, el tercer componente de la estrategia de fortalecimiento del sistema bancario que contiene el Memorando es el perfeccionamiento de la regulación y del marco institucional relevante para la actividad bancaria.

Así, el Memorando suscita el aumento de los requisitos de capital hasta el 9% de los activos ponderados por riesgo, y reformas encaminadas a mejorar el tratamiento del riesgo de concentración; a diseñar una normativa estable sobre provisiones; a revisar el papel de las cajas como accionistas de los bancos; a incrementar la transparencia de la información financiera; y a aumentar la protección de la clientela en relación con la comercialización de productos complejos.

Asimismo, entre estas exigencias de carácter horizontal se sitúan también varias que afectan específicamente al Banco de España. En particular, el Memorando plantea el reforzamiento de la independencia operacional de la Institución aumentando sus poderes en materia de sanciones, concesión de licencias bancarias y emisión de directrices e interpretaciones vinculantes.

Por otra parte, el Memorando plantea una revisión de las prácticas supervisoras en dos aspectos: por un lado, el perfeccionamiento de los procedimientos para la toma de decisiones y, por otro, el estrechamiento del vínculo entre el análisis macro prudencial y la supervisión.

Naturalmente, el Banco de España se ha puesto ya manos a la obra para cumplir en tiempo y forma los compromisos que asume directamente y colaborar con el Ministerio de Economía y Competitividad en el desarrollo de todas las tareas que forman parte de su área de competencias.

4 Conclusiones

En resumen, creo que las medidas y reformas señaladas contribuirán con toda seguridad a reforzar el conjunto de nuestro sistema financiero construyendo sobre la excepcional fortaleza que han mostrado el grupo de entidades que constituyen hoy su núcleo, incluso en las adversas condiciones provocadas por la crisis.

Es evidente que el trabajo que tenemos por delante es de gran envergadura y que los cambios resultantes en la organización y regulación de la industria serán sustanciales. Es también claro que no disponemos de la capacidad para distribuir autónomamente en el tiempo las reformas como quizás podría haber sido aconsejable en otras circunstancias menos exigentes. Pero la experiencia demuestra que la urgencia es en ocasiones un buen aliado de la determinación, y que, por ello, las circunstancias actuales constituyen, sobre todo, una excepcional oportunidad para situar al sector bancario español en una senda que asegure su contribución activa a la solución de los considerables retos que tiene planteados la economía española en estos momentos.

Muchas gracias