

11.11.2013

Reforma Europea: Retos para el Sector Bancario Español

Presentación del nº 137 de Papeles de Economía Española: “Construir una Unión Bancaria” / Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS)

Fernando Restoy
Subgobernador

Buenas tardes. Gracias José María por las palabras de presentación. Me complace participar en este acto con motivo de la publicación del número 137 de Papeles de Economía, bajo el título "Construir una Unión Bancaria". Me consta que contiene artículos de gran calidad e interés, algo que no me sorprende teniendo en cuenta los excelentes autores que han participado en el mismo.

Durante el seminario que han celebrado esta tarde, imagino que habrán tratado con profundidad los principales elementos que componen el proyecto de la Unión Bancaria.

Permítanme que añada mi propia reflexión sobre el significado de este proceso y sus implicaciones para la industria bancaria.

Creo que la historia de la integración europea ilustra de manera contundente como este proceso está sometido a fuerzas diversas y complejas que ponen recurrentemente a prueba su continuidad. Estas fuerzas desestabilizadoras se generan habitualmente de la interacción entre perturbaciones exógenas y deficiencias estructurales internas. En el episodio de inestabilidad más reciente, se ha repetido esta regularidad: la crisis financiera internacional ha desvelado sustanciales imperfecciones estructurales en el seno de la unión monetaria, que posibilitan la aparición de desequilibrios acusados en las economías nacionales y dificultan su corrección sin perturbar la estabilidad del área monetaria común.

Como en el pasado, en este último episodio, las deficiencias estructurales identificadas están en parte ligadas a un déficit de cohesión entre las economías nacionales que solo puede soslayarse mediante cesiones adicionales de soberanía.

Quizás la relativa novedad de la crisis reciente en la unión monetaria es que muestra, con especial gravedad, que cualquier retraso o falta de determinación en adoptar las reformas precisas no solo sería dañino para el proceso de construcción europea sino que generaría riesgos muy pronunciados para la estabilidad económica y financiera en Europa y el resto del mundo.

Es cierto que, de un tiempo a esta parte, se han realizado importantes reformas en la gobernanza de la unión monetaria. Me refiero, por ejemplo, a las nuevas exigencias introducidas en el ámbito de las políticas nacionales para contener los desequilibrios macroeconómicos en diversas áreas, a los mecanismos de vigilancia establecidos sobre estas exigencias o al establecimiento de sistemas de gestión de crisis nacionales, con esquemas de apoyo financiero centralizados para aquellos países más afectados.

No obstante, estos avances no son suficientes para asegurar un adecuado funcionamiento de un área monetaria común.

Una de las principales manifestaciones de las carencias observadas es el mantenimiento de la fragmentación de los mercados dentro de la propia zona euro. Esto es, la existencia de un

componente de riesgo país que hace que los mercados asignen valoraciones distintas a activos financieros similares en función de la nacionalidad del emisor.

En particular, el riesgo percibido de los pasivos de las entidades financieras depende en alguna medida de la localización geográfica de las mismas.

Esta fragmentación tiene implicaciones nada despreciables en términos de diferencias en los costes de financiación de las empresas y familias según su localización geográfica, lo que refleja el deficiente funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria común y conduce a desequilibrios entre países que resultan muy desestabilizadores. Es por eso que la unión bancaria –cuyo objetivo no es otro que garantizar la desaparición del componente de riesgo país de los pasivos bancarios- se ha desvelado como un elemento esencial para garantizar la estabilidad de la unión monetaria, alterando de manera radical el esquema de prioridades de las autoridades europeas. Lo que hoy es ya un proyecto razonablemente definido, hace muy poco pertenecía al mundo de las ideas y solo yacía en las cabezas de los europeístas más visionarios.

Mecanismo único de supervisión

El primer paso para la constitución de la unión bancaria es la puesta en funcionamiento de un **mecanismo único de supervisión**, cuyo Reglamento ha sido aprobado recientemente. Es difícil exagerar la importancia de este hito: de acuerdo con el Reglamento, en menos de un año el sistema financiero de los países de la zona del euro –y de otros países de la UE que decidan incorporarse- pasará a estar supervisado por el mecanismo único establecido en el ámbito del Banco Central Europeo. En particular, las entidades significativas –que suponen el 80% del sector- serán directamente vigiladas por la nueva autoridad supervisora europea.

El mecanismo único de supervisión se ha definido como un sistema integrado de vigilancia de las entidades financieras bajo el claro liderazgo del BCE, que a su vez se beneficia de la experiencia supervisora de las autoridades nacionales competentes. En concreto, el BCE asume todas las competencias relevantes en materia de supervisión del conjunto de entidades de crédito, y las ejerce con un sistema de toma de decisiones centralizado en un Consejo Supervisor en el que están representados tanto el BCE como las autoridades supervisoras nacionales. Éstas últimas contribuyen, según el Reglamento, a la preparación y puesta en práctica de las decisiones tomadas de forma centralizada.

El trabajo de las autoridades nacionales se canalizará a través de los denominados Equipos Conjuntos de Supervisión. En estos equipos, que seguirán de modo regular cada una de las entidades, se integrarán personal inspector del BCE y de las autoridades nacionales. Asimismo, las inspecciones regulares *in situ* serán, como regla general, conducidas por las autoridades nacionales, siguiendo los encargos y actuando según los esquemas establecidos centralmente.

Como pueden imaginarse, el trabajo que tenemos por delante durante los próximos meses es muy intenso. La asunción de las competencias supervisoras en apenas un año requiere de un notable esfuerzo de organización. En particular, se han establecido en Frankfurt diversos grupos –formados por personal del BCE y de las autoridades nacionales– que están avanzando en el desarrollo del amplio trabajo preparatorio. En la actualidad, las tareas se están centrando en definir el marco de actuación que especificará la organización interna del mecanismo único, en el desarrollo de un manual de supervisión y en el diseño de un análisis exhaustivo de la situación de cada una de las entidades que serán directamente supervisadas por el mecanismo único.

Este análisis de los balances de las entidades comprende tres partes diferenciadas: i) una evaluación del riesgo a efectos de supervisión, ii) un análisis de la calidad de los activos iii) y una prueba de resistencia (o estrés test) que deberá realizarse en colaboración con la Autoridad Bancaria Europea. El objetivo es obtener una valoración de cada entidad como resultado conjunto de las tres partes del análisis. De esta valoración se desprenderán actuaciones supervisoras concretas que incluirán, en su caso, la exigencia de capital adicional para las entidades que no cumplan los requisitos de solvencia que se establezcan.

Resulta todavía algo prematuro especificar los detalles del ejercicio. Sí quisiera, no obstante, enfatizar la relevancia de la revisión de la calidad de los activos, centrada en comprobar su adecuada valoración, de acuerdo con los principios contables, como pieza esencial del análisis de las entidades. El estudio va a comprender una amplia revisión de los balances de las entidades a 31 de diciembre de 2013, que incluirá las exposiciones crediticias y de mercado, los activos dentro y fuera de balance y las exposiciones domésticas e internacionales. Todos los activos están potencialmente sujetos a revisión, si bien, sobre la base de un enfoque riesgo, el análisis de la calidad de los activos se centrará en aquellos elementos del balance de las distintas entidades que se considere de mayor relevancia de acuerdo con los objetivos del ejercicio.

Por otra parte, se han fijado unos umbrales de capital exigentes para este componente del análisis exhaustivo. En concreto, el valor de referencia se ha establecido en el 8% de capital de máxima calidad (*common equity tier 1*), según la definición de la Directiva y el Reglamento sobre Requerimientos de Capital que incorpora a la legislación europea los acuerdos Basilea III. Este umbral del 8% es equivalente a añadir al mínimo regulatorio del 4,5%, el colchón de conservación de capital del 2,5% y un 1% adicional para recoger la importancia sistémica de las entidades significativas que serán vigiladas por el mecanismo único de supervisión.

Finalmente, se ha establecido un estricto sistema de gobernanza de la ejecución del análisis, con objeto de promover la coherencia del trabajo realizado por las autoridades nacionales en cada jurisdicción. De este modo, si bien la ejecución del ejercicio se va a desarrollar de forma descentralizada, se ha creado una importante estructura central –con involucración de asesores externos– para garantizar el máximo grado de homogeneidad posible.

Como ven, es un ejercicio complejo, donde los retos organizativos son muy numerosos, y que debe realizarse con todo rigor con el fin de cumplir los objetivos establecidos y, sobre todo, asegurar la comparabilidad de los resultados obtenidos para cada entidad en cada jurisdicción.

Naturalmente, puesto que el principal objetivo del ejercicio reside en reforzar la confianza en el sector bancario europeo, resulta fundamental que las autoridades europeas establezcan cuanto antes la fórmula que se utilizará para cubrir las posibles necesidades de capital que emerjan del ejercicio, para aquellas entidades que no puedan hacerlo por sus propios medios.

Mecanismo Único de Resolución

Con todo, si, como les decía al principio, queremos eliminar la actual fragmentación de los mercados, en concreto, y la distinta valoración de los pasivos bancarios dependiendo de la localización de las entidades, no basta con establecer una supervisión unificada de las mismas.

Es necesario también que estos pasivos reciban un tratamiento similar –independientemente de la jurisdicción donde estén radicadas–, en caso de que las entidades atraviesen problemas acusados de solvencia. De este modo, la unión bancaria requiere, tal y como se señala por diversos autores en el número de Papeles de Economía que hoy se presenta, la adopción de un sistema único de resolución de entidades no viables. En el pasado las autoridades supervisoras se han enfrentado a los problemas de solvencia de las entidades bancarias sobre la base del principio de ambigüedad constructiva. De este modo, a excepción de los depósitos garantizados, el tratamiento de los pasivos de las entidades bancarias que atraviesen problemas de solvencia, ha carecido de un esquema jurídico concreto, más allá de lo establecido en la propia legislación mercantil en caso de concurso.

Sin embargo, las autoridades públicas, para impedir los efectos sistémicos no deseados en caso de quiebra desordenada de una entidad bancaria, han tenido tradicionalmente la capacidad discrecional de proteger a los tenedores de los pasivos bancarios (depósitos y deuda principalmente) mediante inyecciones de capital, para evitar así la liquidación mercantil de dichas entidades.

Una de las lecciones de las crisis recientes es que el principio de ambigüedad constructiva se ha debilitado sensiblemente.

Las autoridades públicas –al menos en Europa– han tendido a socorrer con carácter generalizado a las entidades débiles, confirmando así la existencia de una garantía implícita para los pasivos de las entidades bancarias. Esta garantía distorsiona el sistema de incentivos para los gestores de las entidades y sus acreedores y genera importantes costes para las finanzas públicas de los países afectados.

Un elemento clave para favorecer una adecuada percepción del riesgo de cada instrumento de pasivo y, a su vez, minimizar el coste para el contribuyente, son los esquemas de asunción de pérdidas o *bail-in*. Estos esquemas establecen un orden claro de asunción de pérdidas por parte de accionistas y acreedores, y disponen su activación con carácter previo a la eventual inyección de fondos públicos.

En Europa, gracias al acuerdo político alcanzado sobre la **Directiva de Recuperación y Resolución**, se adoptarán, en el futuro próximo, un conjunto de normas comunes que establecerá un orden claro y homogéneo de prelación de los pasivos en caso de resolución de una entidad bancaria, y asegurará la capacidad administrativa para imponer pérdidas a los tenedores de cada instrumento. Ello minimizará de forma notable el coste para el contribuyente de los rescates bancarios.

Pero no es suficiente con disponer de normas comunes. El único modo de garantizar una aplicación homogénea posible de dichas normas es mediante el establecimiento de una **autoridad de resolución** común para todos los países.

Del mismo modo, es importante disponer de un **fondo común de resolución** que garantice la existencia, en condiciones similares, del apoyo financiero necesario para aquellas entidades que así lo necesitaran, independientemente de la situación presupuestaria del Estado concernido.

Estos últimos ingredientes del mecanismo único: autoridad única y fondo común, resultan tan esenciales como la existencia de una normativa uniforme, para asegurar la homogeneidad de trato de los tenedores de pasivos bancarios en cualquier jurisdicción y para romper el vínculo entre riesgo bancario y riesgo soberano. Al mismo tiempo, la constitución de un auténtico mecanismo único de resolución es clave para que el mecanismo único de supervisión pueda operar de modo eficaz. En caso contrario, este debería hacer frente a un complejo esquema de interacción con la constelación de autoridades nacionales de resolución –cada una gestionando sus propios fondos- que dificultaría notablemente su tarea.

En este contexto, la propuesta legislativa presentada el pasado mes de julio por la Comisión Europea es un buen punto de partida. La CE propone una agencia o autoridad única de resolución, dependiente en última instancia de la propia Comisión Europea, que gestionaría un fondo común abastecido por aportaciones de la industria.

No se les oculta que la propuesta de la Comisión está sujeta en el momento actual a un intenso debate. En particular, además de la adscripción de las competencias de resolución a la Comisión Europea, tres son los temas que están suscitando más discusión. En primer lugar, la base legal de la propuesta –anclada en el Artículo 114 del Tratado- está siendo cuestionada por algunos países –que llegan incluso a plantear la necesidad de una reforma del Tratado-, a pesar de la opinión favorable a la base legal propuesta de los servicios jurídicos del Consejo y de la Comisión Europea y de la mayoría de los Estados Miembros.

En segundo lugar, dado que el fondo común tardará algún tiempo en alcanzar el tamaño requerido, resulta preciso establecer un régimen específico para cubrir, durante este periodo de transición, las necesidades que puedan generar los procesos de resolución. Frente a la alternativa, sugerida por algunos países, de usar fondos nacionales, parece preferible permitir al MEDE que financie al fondo común mientras este alcanza la dotación requerida con aportaciones de la industria. De otro modo, se mantendrían durante un periodo relativamente largo esquemas nacionales de resolución que retrasarían de facto la constitución de una auténtica unión bancaria y, por lo tanto, la corrección de los problemas de fragmentación que percibimos en la actualidad.

En tercer lugar, la distribución de competencias entre el supervisor y la autoridad de resolución contemplada en la propuesta podría ser perfeccionada. En particular, debería posiblemente aclararse algo más –en línea con lo que hace la Ley española- que el supervisor debe protagonizar las actuaciones previas a la determinación de una situación de resolución de una entidad y encargarse de desencadenar el proceso, todo ello con independencia de que mantenga la necesaria coordinación e intercambio de información con la autoridad de resolución. Al mismo tiempo, el plan de resolución debería requerir la aprobación conjunta del supervisor y la autoridad de resolución. Por último, la ejecución administrativa del plan y la vigilancia de su cumplimiento debería recaer –tal y como plantea la propuesta de la Comisión Europea y recoge la legislación española- en la autoridad de resolución.

Para terminar, ¿cómo afronta el sistema bancario español el proyecto de unión bancaria?

Es indudable que el proyecto de unión bancaria conlleva retos apreciables para todo el sistema bancario europeo. En particular, el mecanismo único de supervisión supone inevitablemente la necesidad de adaptarse a nuevas reglas, criterios y procedimientos de interacción con los supervisores. Por su parte, la nueva normativa de resolución y, en particular, los procedimientos de reparto de la carga –junto con los cambios que registrará en breve la normativa de solvencia- pueden afectar a la composición y al coste de los pasivos bancarios.

Con todo, el sistema bancario español no debería, en principio, asumir desafíos más complejos que los que resulten relevantes en otras jurisdicciones, gracias a la reforma sin precedentes a la que ha sido sometido en el último año, tras la evaluación efectuada por un consultor externo en el marco del programa de asistencia financiera.

La significativa reducción de la exposición al sector inmobiliario, mediante el sustancial aumento de las provisiones y la puesta en funcionamiento de la Sareb, ha posibilitado la desactivación de uno de sus principales elementos de vulnerabilidad del sistema financiero español. Asimismo, se ha revisado la calidad de los activos y, en particular, el tratamiento contable de los créditos reestructurados y refinanciados. Finalmente, se han reforzado de forma notable los ratios de solvencia de las entidades. Actualmente todos los bancos

cumplen con los requisitos de capital del 9%, según la definición EBA, y en general con un margen de holgura apreciable. Para finales de año, esperamos unos niveles de capital superiores al 10% para el conjunto del sector, tanto en términos de la definición EBA como de las ratio de capital ordinario –Common Equity Tier 1-, de Basilea 3, que se empleará a partir de enero con la entrada en vigor de la nueva normativa europea de solvencia.

La mejora de la situación de nuestra banca se aprecia igualmente en los indicadores de liquidez y en las valoraciones de mercado, tanto en términos absolutos, como en relación al patrimonio neto contable.

Dicho esto, es evidente que el sector bancario debe enfrentarse al impacto adverso que sobre sus balances ocasiona el todavía débil entorno macroeconómico, el necesario proceso de desapalancamiento del sector no financiero y la persistente fragmentación de los mercados europeos, a pesar de las mejoras recientes.

Con objeto de obtener una valoración integrada de las perspectivas del sector, hemos desarrollado recientemente una herramienta supervisora que nos permite realizar de forma regular **análisis prospectivos para la evaluación de la solvencia** de las entidades españolas ante diferentes escenarios macroeconómicos. Esta herramienta (FLESB, según su terminología inglesa) no pretende ofrecer una estimación de la ratio de solvencia de las entidades, sino evaluar la sensibilidad de la solvencia de dichas entidades ante un conjunto determinado de perturbaciones a lo largo de un horizonte temporal.

Los primeros resultados, que han sido publicados hace unos días en el Informe de Estabilidad Financiera del Banco de España, nos ofrecen un cierto grado de confort respecto a la capacidad de las entidades españolas para superar, con suficiente holgura, los requisitos de capital mínimos regulatorios, incluso en escenarios bastante adversos.

Y termino. Al día de hoy, resulta ya incuestionable que la unión monetaria se encuentra en una encrucijada. Su estabilidad y adecuado funcionamiento depende directamente de la adopción de reformas de alcance que incrementen la integración de las economías nacionales participantes.

Resulta ciertamente esperanzador que los líderes europeos hayan entendido que la unión bancaria constituye un elemento esencial del proceso de reformas y que, con la creación del Mecanismo Único de Supervisión, hayan puesto las bases para su pleno funcionamiento.

El reto, en estos momentos, consiste en completar cuanto antes el proyecto con un mecanismo único de resolución con el fin de optimizar la capacidad del Mecanismo Único de Supervisión de contribuir de modo efectivo al fortalecimiento de la Unión Monetaria.

En todo caso, en los próximos meses deberemos intensificar el trabajo preparatorio requerido. No se trata de un proyecto sencillo. Es indudable que nos va a tener muy

ocupados, tanto al sector oficial como al privado, durante algún tiempo. Pero sin duda, resulta muy ilusionante habida cuenta de su relevancia para Europa y España.

Gracias por su atención.