

20.06.2014

Clausura del Seminario “La Europa que deja la crisis”

APIE-UIMP

Fernando Restoy

Subgobernador

Introducción

Muchas gracias Miguel Ángel por tu presentación y gracias de nuevo por invitarme a clausurar el curso que organiza la APIE en la UIMP. Como en años anteriores, es un verdadero placer estar aquí con ustedes.

Aprovecharé los próximos minutos para reflexionar sobre la situación del sistema bancario español y los desafíos que tiene por delante, dos años después de la aprobación del programa de asistencia financiera para España, y cinco meses después de que este haya finalizado tras cumplirse sus objetivos.

En particular, tras comentar el entorno macroeconómico y revisar la transformación del sector bancario durante los últimos dos años, me detendré a comentar el coste público que ha supuesto el proceso y destacaré los retos principales que deben afrontar tanto la industria como las autoridades financieras.

1 Progresiva recuperación de la economía española

Permítanme que empiece con una breve revisión de la situación actual de la economía española, que dista mucho de la existente hace dos años, cuando las tensiones extremas en los mercados de capitales derivadas de la crisis institucional de la zona del euro, la vulnerabilidad de las finanzas públicas y de una parte del sistema bancario, y la situación recesiva impulsaron al gobierno español a solicitar ayuda financiera.

Actualmente, la economía, tras empezar a mostrar tasas de crecimiento moderadamente positivas en la segunda parte del pasado año, se encuentra inmersa en una pauta de recuperación. La información disponible indica que las tasas de crecimiento interanual podrían aproximarse al 2 % a finales del próximo año.

Se observan igualmente datos positivos en el mercado de trabajo. Tras un proceso de destrucción de empleo que se extendió durante más de cinco años, la incipiente recuperación del mercado que se observó en los meses finales de 2013 ha ganado vigor en la primera mitad de este año, propiciando una leve disminución de la tasa de desempleo que, no obstante, permanece en niveles inaceptablemente elevados.

La consolidación de la mejoría del mercado laboral resulta crucial para favorecer la expansión de la demanda interna y, de este modo, posibilitar la sostenibilidad de la senda de recuperación iniciada. A ello deben contribuir además los ajustes realizados por la economía, que han implicado una moderación apreciable de sus principales desequilibrios en los ámbitos de las finanzas públicas, el saldo exterior, el endeudamiento privado y el mercado inmobiliario. Asimismo, las medidas anunciadas recientemente por el Banco Central Europeo (BCE), con objeto de contener el riesgo de mantenimiento en la zona del euro de tasas de inflación excesivamente reducidas por un período prolongado, contribuyen a fortalecer las perspectivas de crecimiento de nuestra economía y facilitan el proceso de ajuste en curso.

Con todo, no debemos olvidar que la crisis que ha sufrido la economía española, caracterizada por una doble recesión, ha tenido un impacto muy severo sobre los niveles

de empleo y renta, y ha supuesto un retroceso muy pronunciado en términos de convergencia real con Europa. Simplemente restaurar los niveles de bienestar observados antes de la crisis llevará varios años. Es evidente que, en este contexto, el mantenimiento del impulso reformador resulta crucial para acelerar el proceso de recuperación de los niveles perdidos de prosperidad económica.

2 Sector bancario: situación tras la reforma

En este contexto, el sector bancario español ha completado una profunda transformación, que ha supuesto el saneamiento, reestructuración y recapitalización de las entidades bancarias más vulnerables, todas ellas procedentes de la transformación de antiguas cajas de ahorros. Las implicaciones de esta reforma han sido revisadas en distintas ocasiones, por lo que no voy a entrar a detallar las mismas. Permítanme, tan solo, que resuma los tres elementos clave del proceso:

i) En primer lugar, la reforma ha impulsado un intenso proceso de reestructuración y redimensionamiento de la industria bancaria, que ha permitido corregir el exceso de capacidad que mostraba.

Así, resulta destacable el proceso de integración de las cajas de ahorro en grupos bancarios existentes o de nueva creación, lo que ha permitido reducir el número de entidades de crédito registradas en más de treinta. Asimismo, las entidades han intensificado en los últimos dos años el proceso de redimensionamiento iniciado al comienzo de la crisis. En conjunto, en los últimos seis años, el sector ha reducido alrededor de un 25 % el número de oficinas y empleados. Este proceso ha reforzado sensiblemente la eficiencia operativa media del sector.

ii) En segundo lugar, los balances de las entidades han estado sujetos a un intenso proceso de saneamiento. Ello ha posibilitado la desactivación de uno de los principales elementos de vulnerabilidad del sector bancario español, consistente en la excesiva exposición al sector inmobiliario. En particular, los activos frente a este sector, incluyendo préstamos y adjudicados netos de provisiones, se ha reducido cerca de un 60 % entre diciembre 2011 y diciembre 2013.

Esto ha sido posible gracias, principalmente, a tres factores fundamentales: i) el aumento de los requisitos de provisiones establecidos en 2012 por Real Decreto Ley, ii) la revisión de la clasificación y nivel de provisionamiento de los créditos reestructurados y refinanciados a la luz de la guía emitida por el Banco de España sobre la materia en 2013 y iii) el traspaso de activos inmobiliarios a la Sareb por parte de las entidades que recibieron ayuda pública en el marco del programa de asistencia financiera.

iii) Por último, se han reforzado de forma notable los ratios de solvencia de las entidades, gracias al proceso de recapitalización de las entidades vulnerables en el marco del programa de asistencia financiera. En el resto de entidades se han registrado también mejoras apreciables en sus niveles de recursos propios a través de diversas medidas como emisiones de instrumentos de capital, venta de activos o retención de beneficios, en línea con las recomendaciones que sobre distribución de dividendos ha realizado el Banco de España en los dos últimos años.

3 Coste de la reforma del sector bancario

Llegados a este punto, cabe preguntarse ¿cuál ha sido el coste total necesario para asegurar la estabilidad del sistema bancario y cómo se ha repartido entre las distintas partes implicadas? Y, en concreto, ¿cuál ha sido la contribución del contribuyente en este proceso?

La contestación precisa a estas preguntas no resulta una tarea sencilla, al concurrir dos elementos que dificultan las estimaciones requeridas. En primer lugar, no todas las ayudas han sido ya desembolsadas sino que consisten en garantías de cobertura de pérdidas futuras que solo acaecerán con una determinada probabilidad. En segundo lugar, no todas las ayudas desembolsadas supondrán una pérdida para las finanzas públicas, en la medida en que puedan ser parcial o completamente recuperadas mediante su devolución por las propias entidades receptoras o mediante el resultado de la venta de las participaciones estatales en las mismas.

Con todo, un buen punto de partida para desentrañar la cuestión es la publicación realizada la semana pasada por el Banco de España¹ en la que se incluía una actualización del cómputo de los distintos tipos de ayudas financieras públicas prestadas al sector bancario durante el período 2009-2013.

Básicamente, se han facilitado tres tipos distintos de ayudas financieras públicas.

El primer tipo, y el más relevante, lo constituyen las aportaciones de fondos materializadas en la suscripción de instrumentos de capital, ya sean acciones ordinarias u obligaciones contingentemente convertibles. Estas ascienden a un total de 61.495 millones de euros, de los que se han recuperado ya 1.760 millones, y engloban actuaciones tanto del FROB como del Fondo de Garantía de Depósitos (FGD), que, a pesar de estar financiado por aportaciones de la industria, se incluye, a efectos de contabilidad nacional, dentro del sector público.

En este capítulo se podrían añadir, además, la adquisición por parte del FGD de acciones, por un valor de 1.803 m€, de Nova Caixa Galicia Banco y Catalunya Banc en manos de inversores minoristas de estas entidades tras los ejercicios de conversión de híbridos realizados, y la suscripción por parte del FROB de instrumentos de capital y deuda subordinada de la Sareb por un importe de 2.192 m€.

Un segundo grupo de ayudas financieras públicas hace referencia a los denominados Esquemas de Protección de Activos (EPA) u otras garantías ofrecidas por el FGD o el FROB en el marco de los procesos de resolución o reestructuración.

Los EPA consisten en la asunción por parte del garante de una parte mayoritaria del riesgo asociado a determinadas carteras de la entidad beneficiaria. Estos EPA, por lo

¹ Ver "Nota informativa sobre ayudas públicas en el proceso de reestructuración del sistema bancario español (2009-2013)" publicada el 12 de junio 2014, disponible en www.bde.es

tanto, suponen un coste que depende de las pérdidas efectivamente acaecidas, cuyo montante real solo podrá conocerse al final del período de vigencia de la garantía. En todo caso, con carácter regular, el valor esperado de este coste debe ser evaluado por expertos independientes con objeto de que la agencia garante (el FROB o el FGD) realice la provisión correspondiente en sus estados financieros.

Finalmente, el tercer grupo de ayudas públicas son los avales otorgados por el Estado a las emisiones de deuda de algunas entidades y las líneas extraordinarias de crédito que se ofrecieron para otorgar liquidez al sector.

Respecto a los avales, cabe decir que no se espera ninguna pérdida derivada de estas contingencias para el Estado, quien, a su vez, percibe un ingreso en comisiones. Actualmente², se han devuelto ya el 69 % de los concedidos y se espera que el proceso de cancelación continúe según el vencimiento de las emisiones. Del mismo modo, todos los saldos dispuestos de las líneas de liquidez fueron en su momento amortizados y el resto de líneas disponibles han sido canceladas tras la recapitalización o, en su caso, la venta de las entidades destinatarias.

Por tanto, a día de hoy, las ayudas públicas concedidas se materializan, esencialmente, en las aportaciones de capital realizadas y en las garantías ofrecidas. Dicho esto, como se ha comentado, no todas las ayudas públicas otorgadas que acabo de detallar implican un coste directo para el contribuyente pues la industria ha contribuido también a través del FGD.

Así, para estimar el coste directo para el contribuyente de las ayudas proporcionadas a la banca, deberían considerarse, en primer lugar, las cantidades desembolsadas por el FROB en las entidades, sumarse el coste esperado de los EPA concedidos por este organismo (Banco de Valencia y Caja Sur) y de otras garantías y coberturas ofrecidas por el FROB en el marco de los procesos de resolución, y restarse los importes recuperados o que se prevea recuperar.

Esto es, deberíamos computar, en primer lugar, los fondos desembolsados por el FROB para adquirir acciones u obligaciones contingentemente convertibles que ascienden a 53.553 m€ y el coste estimado de los EPA y demás garantías concedidas en los procesos de resolución que, de acuerdo con las valoraciones disponibles más recientes, suponen 2.087 m€.

A esta suma habría que restar la recuperación de los importes desembolsados mediante la amortización de obligaciones convertibles suscritas por el FROB o la venta de las participaciones accionariales del FROB en las entidades ayudadas. En este apartado hay ya que contabilizar los 1.760 m€ procedentes de la venta de NCG y la devolución de las ayudas concedidas a Banca Cívica por parte de CaixaBank³. Además, cabe esperar, con

² A 30 de abril de 2014.

³ Nótese que en esta cifra no se incluye la venta de acciones de Bankia efectuadas por BFA (participada al 100 % por el FROB) en el mes de febrero –representativa del 7,5 % del capital, al precio de 1,51 € por acción- en la medida en que la liquidez obtenida permanece en la entidad vendedora y no constituye, por tanto, una devolución de ayudas hasta que se produzca la amortización del capital de BFA.

una elevada probabilidad, la amortización, antes de 2017, de las obligaciones convertibles suscritas por el FROB en Caja3 -absorbida por Ibercaja-, CEISS -absorbida por Unicaja- y Liberbank, que implicarán la devolución de 1.135 m€.

El elemento más incierto de los importes recuperables lo constituye la estimación del resultado de la venta de Catalunya Banc, actualmente en curso, y de la desinversión en BFA/Bankia y BMN. Con todo, resulta probable que estas enajenaciones impliquen una moderación apreciable del coste que para el contribuyente ha supuesto el saneamiento del sistema financiero.

Se trata, en todo caso, de cifras muy significativas si bien, en términos del PIB, no resultan superiores a las registradas en otros países europeos en el transcurso de la crisis financiera a pesar de que, en la mayor parte de ellos, las entidades bancarias no han debido hacer frente a un *shock* real con un impacto similar al del colapso del sector inmobiliario en nuestro país.

Como se ha comentado con anterioridad, la industria bancaria –a través del Fondo de Garantía de Depósitos- ha contribuido también de modo notorio a la estabilización del sector financiero. Esta contribución ha sido posible gracias al mantenimiento, en todo momento, a pesar de la severidad de la crisis económica y financiera, de una apreciable solidez patrimonial en la mayor parte de las entidades, que representa más del 80 % del conjunto del sector.

El apoyo del FGD se ha concretado en las inyecciones directas realizadas en CAM, UNNIM y CCM –por valor de 7.942 millones-, los EPA otorgados a estas entidades –cuya coste estimado a 31.12.2013 es de 6.898m€, en valor actual- y las posibles pérdidas ocasionadas por la adquisición de acciones de NCG y CX, evaluadas provisionalmente en 754 millones.

4 Los nuevos retos para el sector y las autoridades

Una vez revisada la transformación del sector bancario español y sus implicaciones en términos de costes para el erario público, quiero añadir algunas reflexiones sobre las perspectivas del sector y, en particular, analizar las implicaciones, tanto para las entidades como para las propias autoridades públicas, de las reformas regulatorias acordadas en respuesta a la crisis financiera.

Como he comentado antes, la industria bancaria se ha fortalecido sensiblemente en términos de calidad de sus activos, eficiencia y solvencia como resultado del proceso de reestructuración instrumentado, las actuaciones autónomas de las entidades, los cambios normativos efectuados, y la adecuada aplicación de la exigente regulación contable que elabora el Banco de España. Confío en que todo ello se pondrá de manifiesto en el ejercicio de evaluación que, como saben, se está realizando a nivel europeo como parte del trabajo preparatorio para el comienzo de las actividades del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) el próximo mes de noviembre.

Ahora bien, los retos no son despreciables. El entorno actual, caracterizado por unas condiciones macroeconómicas todavía débiles y niveles muy reducidos de tipos de

interés, continúa ejerciendo presión sobre el volumen de negocio y los márgenes de las entidades. Si bien la recuperación iniciada se está dejando sentir al observarse indicios de estabilización del crédito y de caída de la morosidad, es probable que la rentabilidad recurrente del negocio bancario –en línea con lo que ocurre en el resto de Europa– permanezca en niveles reducidos todavía durante algún tiempo.

Adicionalmente, los nuevos cambios regulatorios, tanto en el ámbito prudencial como en el de la política de resolución, exigen no solo la disponibilidad de niveles holgados de recursos propios sino, además, de otros instrumentos de pasivo susceptibles de ser convertidos en capital en caso de necesidad. Aprovechar la previsible mejora de las condiciones económicas para aumentar la rentabilidad del capital, al tiempo que se responde a las nuevas exigencias regulatorias, constituye un reto notable para el sistema financiero.

El camino emprendido por el conjunto del sector, conteniendo los gastos financieros y operativos, combinando la diversificación con el aprovechamiento de las ventajas competitivas y moderando el reparto de dividendos y remuneraciones, resulta apropiado para ajustarse al nuevo entorno competitivo, regulatorio y supervisor en el marco del MUS.

Por su parte, en lo que se refiere a aspectos más institucionales, subsisten diversos desafíos, de los que me gustaría señalar tres.

En primer lugar, con objeto de culminar la reforma del sector bancario español, es necesario completar la adaptación de las cajas de ahorro al nuevo régimen establecido en la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. Esta Ley supone un paso fundamental para garantizar la gestión independiente y profesional de todas las entidades de crédito, de modo que se desactiven definitivamente los problemas de gobernanza que contribuyeron a la desestabilización de una parte de nuestro sistema financiero.

En términos prácticos, este año debe completarse la transformación de la práctica totalidad de las todavía cajas de ahorro en fundaciones ordinarias o fundaciones bancarias. Para ello, el Banco de España está elaborando, tal y como le encomienda la Ley, una Circular que regulará aspectos centrales del funcionamiento de las fundaciones bancarias, con el objetivo de garantizar un ejercicio sano y prudente de los derechos económicos y políticos que les correspondan como accionistas de entidades de crédito, de modo que se asegure la gestión profesional de las mismas. La Circular concretará aspectos tales como (i) el contenido del protocolo al que deberán ajustar la gestión de su participación en la entidad de crédito; (ii) el plan financiero, en el que deberá preverse cómo harán frente a las posibles necesidades de capital en las que pudiera incurrir la entidad en la que participan; o (iii) los requisitos que deberá cumplir el fondo de reserva, en lo que se refiere a su dotación, volumen objetivo y posibilidades de uso; todo ello para los supuestos en los que, por el porcentaje de participación que mantengan en la entidad de crédito, estos requisitos sean exigibles. Asimismo, la Circular precisará las circunstancias en las que las fundaciones bancarias vendrán obligadas a diversificar sus inversiones y, en su caso, a renunciar al control de las entidades de crédito en las que

participen mediante el correspondiente proceso de desinversión. Confío que el período de consulta pública de la Circular se inicie próximamente.

En segundo lugar, el nuevo marco de resolución europeo está ya propiciando, en la mayor parte de las jurisdicciones nacionales, una reflexión sobre la arquitectura institucional de la resolución bancaria.

Los acuerdos de resolución han requerido históricamente una estrecha colaboración entre las distintas autoridades involucradas en el proceso; esto es, el supervisor, en su caso la autoridad de resolución, y los gobiernos afectados en la medida que la resolución ha requerido habitualmente el uso de fondos públicos cuantiosos.

La experiencia en nuestro país no ha sido una excepción. La actual distribución de funciones entre el Banco de España y el FROB –en cuya Comisión Rectora están representados los Ministerios de Economía y Competitividad y de Hacienda y Administraciones Públicas, además del Banco de España- ha requerido que ambas instituciones estuvieran intensamente involucradas en los procesos de resolución. Así, mientras el supervisor es el responsable de iniciar el proceso de resolución de una entidad y de aprobar los planes de resolución, el FROB debe preparar dichos planes, ponerlos en práctica y, en definitiva, gestionar la participación del Estado en aquellas entidades que hubieran recibido ayuda financiera, incluyendo la eventual desinversión. Por ello, la coordinación entre el Banco de España y el FROB ha sido clave para asegurar una gestión eficaz de la crisis.

El Mecanismo Único de Resolución, cuyo reglamento se publicará próximamente, incluye la delegación en una nueva agencia europea (el *Single Resolution Board*) de las competencias de resolución sobre entidades significativas. Al mismo tiempo, como consecuencia de la nueva Directiva de Recuperación y Resolución, la combinación de importantes requisitos de participación de los acreedores bancarios en la cobertura de los eventuales déficits de capital de las entidades no viables y la disponibilidad de un fondo de resolución común dotado al 100 % por la industria, reducirá de modo sensible la necesidad de recurrir a fondos públicos en los procesos de resolución bancaria. De este modo, las novedades introducidas por el nuevo marco europeo de resolución podrían requerir algunos ajustes en los esquemas nacionales que afecten a la naturaleza de la autoridad de resolución, su relación con el supervisor y el grado de involucración directa de las autoridades gubernamentales.

Finalmente, creo que el momento es propicio para reflexionar sobre posibles cambios normativos que permitan mantener la fortaleza de otras áreas del sector financiero, como el sector de cooperativas de crédito, en el nuevo entorno regulatorio y competitivo.

El sector cooperativo en España, a diferencia de otros países, apenas representa un 6 % de la actividad crediticia en España, pero desarrolla un papel relevante en ámbitos concretos, sobre todo en el mundo rural. El sector se encuentra, en la mayor parte de los casos, bien capitalizado y con posiciones holgadas de liquidez como consecuencia del mantenimiento de una gestión prudente focalizada en la clientela minorista y con escasa exposición al negocio de la promoción inmobiliaria, lo que les ha permitido eludir los problemas experimentados por otro tipo de entidades.

Dicho esto, los cambios regulatorios y la presión competitiva constituyen también un reto relevante para estas entidades, que les exigirá asegurar el mantenimiento de cotas suficientes de eficiencia operativa, controles eficaces a la concentración de riesgos, y, sobre todo, bases sólidas que aseguren la preservación y, en caso de que resulte preciso, el aumento del capital regulatorio.

Por ello, en línea con lo que ha anunciado recientemente el Ministro de Economía y Competitividad, resulta pertinente estudiar posibles ajustes regulatorios que, preservando el núcleo esencial del actual modelo de negocio de las cooperativas de crédito y sin cuestionar en absoluto sus señas de identidad, permita asegurar la fortaleza del sector en un entorno más exigente. Creo que la organización del sector de cooperativas de crédito en otros países de nuestro entorno, donde estas entidades representan un parte más relevante que en el nuestro del negocio bancario, constituye una referencia útil para la reflexión a la que hacía referencia.

Con esto termino. Muchas gracias.