

14 de noviembre de 2012

Discurso de clausura

V Conferencia Internacional de Banca/Grupo Santander

Luis M. Linde

Gobernador

Quiero agradecer, en primer lugar, al Banco Santander, a su Presidente, Emilio Botín, y a su Consejero Delegado, Alfredo Sáenz, la invitación a la clausura de esta V Conferencia Internacional de Banca.

En 2008 tuvo lugar la primera de estas conferencias anuales. Del repaso de los temas tratados en ese año, que parece ya lejano, y de los tratados hoy, podemos constatar su elevada coincidencia.

Cinco años después nos encontramos, si no en la crisis, sí en la post-crisis. De hecho, la situación económica es, en algunos aspectos, peor que en 2008. Desde luego, es peor en términos de crecimiento o, al menos, de perspectivas de crecimiento, y es peor en términos de paro o de valores de capitalización bursátil.

La crisis financiera, que comenzó en 2007 en Estados Unidos y que adquirió en 2008 dimensiones sistémicas, tras la quiebra de Lehman Brothers, ha enfrentado a los bancos centrales de los países desarrollados con desafíos de gran magnitud.

Quiero referirme a la respuesta de los bancos centrales en dos áreas concretas. En primer lugar, en el área de la política monetaria. En segundo lugar, en el área de la regulación y de la supervisión bancarias.

Actuación de los bancos centrales en el área monetaria

En el terreno de la política monetaria convencional, disipado cualquier riesgo inflacionista del horizonte relevante debido al deterioro de las perspectivas económicas, los bancos centrales dieron prioridad a evitar que el proceso de desinflación, en el que se adentraban las economías occidentales se tradujera en deflación. En octubre de 2008, se inició una acción concertada de los bancos centrales de las principales economías para reducir los tipos de interés que prosiguió hasta 2009. Actualmente, tras un impulso monetario sin precedentes, los tipos de interés se encuentran en uno de los puntos más bajos de las últimas décadas.

La reducción de los márgenes de maniobra existentes en la actuación convencional de la política monetaria otorgó pronto protagonismo a las políticas de provisión de liquidez y a la implementación de medidas excepcionales, que se han venido a calificar como “no convencionales”, orientadas a asegurar la transmisión de la bajada de los tipos de interés a los costes financieros de los agentes y a facilitar el acceso de estos a la financiación.

Desde que comenzara la crisis, en agosto de 2007, las innovaciones en la implementación de la política monetaria han sido numerosas y han implicado aspectos tan variados como el aumento del número de instituciones con acceso a la financiación del banco central; la ampliación del colateral aceptado en las operaciones de política monetaria; el alargamiento de los plazos a los que se suministraba liquidez al mercado; y programas de adquisición de activos públicos y privados (o préstamos al sector privado para su compra). Como consecuencia, se ha producido una expansión sin precedente de los balances de los bancos centrales concernidos, así como un cambio sustancial en la composición de su activo.

Las respuestas de los bancos centrales han tendido también a adaptarse a la estructura de los respectivos sistemas financieros, así como a la localización de las disfunciones y focos de tensión en las distintas economías. Así, por ejemplo, el hecho de que el sector bancario desempeñe un papel preponderante en la canalización del crédito en el área del euro –en comparación con el modelo anglosajón, que se apoya, como es bien sabido, en mayor medida en el mercado de capitales– constituyó desde el principio un elemento distintivo en el diseño de la respuesta del BCE. También, frente a las estrategias basadas, principalmente, en el concepto de “expansión cuantitativa”, desplegadas por la Reserva Federal o el Banco de Inglaterra, la respuesta del Eurosistema ha sido más variada a lo largo del tiempo, adaptándose a las dificultades que han ido surgiendo en las diferentes fases de la crisis en el área del euro, si bien tratando siempre de actuar sobre los segmentos del mecanismo de transmisión de la política monetaria que se estaban viendo más dañados.

La constatación de que el mercado interbancario había dejado de funcionar como mecanismo eficiente de distribución de la liquidez entre entidades requirió una flexibilización de la política de provisión de liquidez y, tras el agravamiento de la crisis en septiembre de 2008, la introducción de modificaciones de calado en el marco operativo de la política monetaria, que permitieron que el BCE pasara a satisfacer las necesidades de liquidez del sistema, con una expansión sustancial del tamaño de su balance.

Más adelante, cuando la crisis financiera pasó a ser una crisis de deuda soberana, y muy especialmente, cuando ésta adquirió un carácter sistémico, en el verano de 2011, el BCE hubo de aprobar nuevas medidas no convencionales que reforzaron su posición en la distribución de liquidez. El BCE amplió sustancialmente el horizonte de sus préstamos, hasta abarcar tres años, en dos subastas realizadas en diciembre de 2011 y febrero de este año, con las que, en términos brutos, inyectó más de un billón de euros.

En suma, la crisis financiera ha exigido de los bancos centrales, además de respuestas enérgicas de política monetaria, medidas excepcionales que se han traducido en una expansión sin precedentes de sus balances. Los bancos centrales, aun cuando no siempre con éxito total, han sido decisivos para estabilizar la economía global y alejar los riesgos de deflación que caracterizaron otras grandes crisis financieras del pasado.

Actuaciones en las áreas regulatoria y supervisora

La crisis financiera ha sido, igualmente, el detonante de cambios fundamentales en la arquitectura regulatoria del sistema financiero internacional.

Son muchos los ámbitos en los que se ha venido trabajando desde la primera reunión del G20 en noviembre de 2008 en Washington. Me referiré a dos en particular. Primero, los cambios en materia de regulación prudencial de la solvencia o, dicho de otra forma, el paso de Basilea II a Basilea III. Y segundo, los avances en lo que se ha venido en denominar supervisión macroprudencial.

Como sabemos, la crisis financiera afectó especialmente a los bancos y, en particular, a algunos bancos sistémicos globales. La respuesta de los reguladores bancarios

internacionales ha tenido que ser proporcional a la gravedad de la crisis y al coste para el contribuyente de la misma.

Basilea III constituye un conjunto complejo de medidas que tratan de dar respuesta a los fallos regulatorios que la crisis puso de manifiesto. En primer lugar, muchos bancos se encontraban al inicio de la crisis con niveles bajos de capital. En segundo lugar, ese mismo capital estaba compuesto, en exceso, por instrumentos híbridos, con una capacidad limitada o, al menos, incierta, de absorción de pérdidas. Finalmente, en tercer lugar, los elementos pro-cíclicos de Basilea II implicaban una relación inversa, perniciosa, entre los requerimientos de capital y actividad y crecimiento, lo que podía provocar una respuesta de los bancos consistente en recortes en el riesgo asumido, con impacto negativo en el crédito y la economía.

Basilea III ha incrementado de forma significativa el nivel mínimo del core capital, el capital de mayor calidad, que se ha elevado al 4,5% desde el 2% de Basilea II. A este mínimo, Basilea III ha añadido un colchón (o buffer) de conservación de capital del 2,5% y ha establecido una conexión entre la política de dividendos de los bancos y el cumplimiento de ese nivel mínimo de capital. Para evitar, por lo tanto, cualquier interferencia del supervisor en su política de dividendos, los bancos deberán mantener en todo momento un nivel mínimo de capital de máxima calidad del 7%.

También por primera vez, Basilea III ha añadido un componente macroprudencial a los niveles de capital. El buffer de capital contracíclico podría suponer un requerimiento adicional de capital de hasta el 2,5%, en el pico de la próxima fase de expansión de la economía. La acumulación de un buffer de capital en los buenos tiempos, destinado a reducirse en los tiempos no tan buenos, es un mecanismo macroprudencial que ayudará a reducir la contracción del crédito cuando haya recesión y a moderar el crecimiento del crédito en las fases expansivas, aunque reconocemos que la calibración del buffer no es tarea simple.

Permítanme que, como gobernador del Banco de España, señale cómo, en su significado económico, este buffer contracíclico está próximo a las denominadas “provisiones dinámicas” que el Banco de España estableció hace más de diez años, – debo decir que con menor éxito del que ahora sabemos que habría sido conveniente-. En cualquier caso, creemos que este buffer contracíclico es bueno y defendemos su utilización como nuevo instrumento macroprudencial.

El hecho de que muchos de los bancos en dificultades hayan sido bancos sistémicos ha sido otro dato que condicionó la actitud de los supervisores al definir cuál debía ser la respuesta a la crisis. Por ello, otra modificación importante en el sistema de regulación bancaria es el establecimiento de un recargo de capital para los bancos de importancia sistémica globales. Es importante resaltar que un banco sistémico global no es sólo, o incluso principalmente, un banco de tamaño grande. Un banco sistémico global es un banco grande que tiene una actividad transfronteriza significativa, un banco complejo en su estructura, interconexionado y poco susceptible de ser sustituido en ciertos mercados.

En relación con los bancos de importancia sistémica globales, debe mencionarse, igualmente, el establecimiento por los reguladores de los denominados “planes de recuperación y resolución”. Es importante resaltar el valor de este instrumento para reducir el riesgo sistémico. Los planes constituyen, asimismo, una fórmula para tener en cuenta las diferencias entre distintos modelos de negocio en la regulación y supervisión.

Una de las últimas piezas de Basilea III es el ratio de apalancamiento, que debe ser visto como un complemento del marco regulatorio basado en el riesgo que se inicia con Basilea II. Su fin primordial es responder a la infravaloración que se estaba produciendo en el cálculo del riesgo a través de los modelos, en especial, en los riesgos de la cartera de negociación.

Basilea III ha supuesto un importante esfuerzo de convergencia, al menos por lo que respecta al cálculo del numerador del ratio de capital. De cara el futuro, sin embargo, debemos esforzarnos por conseguir una mayor convergencia igualmente en el cálculo del denominador. Algunos analistas y reguladores, y también algunos bancos, han señalado que existen diferencias en la medición de los activos ponderados por riesgo que no son el resultado única y exclusivamente de diferencias en los niveles de riesgo. Sería frustrante que los esfuerzos para reforzar los niveles de capital se vieran diluidos o contrarrestados por excesivas disparidades en la medición de los activos ponderados por riesgo entre distintos bancos y países.

Fuera del marco de Basilea III se sitúa, por último, la posible reforma estructural de los modelos de Banca, área en la que nos encontramos con normas, como la denominada Regla Volcker; propuestas en vías de implementación, como la realizada por Comisión Vickers en el Reino Unido; o las más recientes propuestas del Grupo de Expertos de la Unión Europea, presidido por mi colega Erkki Liikanen. Todas estas medidas o propuestas se reducen a distintas fórmulas para separar las actividades de banca más arriesgadas de las actividades de banca más tradicional y con menor riesgo. La diferencia entre ellas reside en la fórmula para lograr dicha separación y en la mayor o menor complejidad de la misma. Esta nunca será una cuestión simple dada la necesidad de que, incluso entidades con modelos de negocio sencillos, desarrollen cierta actividad de negociación vinculada con los servicios ofrecidos a sus clientes. En todo caso, la fórmula propuesta por el grupo presidido por el gobernador Liikanen es, quizás, la más sencilla y fácil de aplicar.

El segundo de los elementos de la reforma del marco de la regulación es el de la supervisión macroprudencial.

Mientras que la supervisión microprudencial se preocupa de las entidades financieras individualmente consideradas, la supervisión macroprudencial contribuye a la estabilidad financiera a través de la identificación, seguimiento y mitigación de riesgos que pueden afectar al sistema financiero en su conjunto.

Aún cuando el concepto puede no resultar totalmente novedoso, esta crisis ha puesto de manifiesto la ausencia de autoridades macroprudenciales con mandatos bien definidos y con instrumentos de intervención también definidos. Las principales economías avanzadas se han dotado ya, sin embargo, de autoridades macroprudenciales, como

sería el Financial Stability Oversight Council (FSOC) en EEUU o, en el Reino Unido, el Financial Policy Committee, integrado en el Banco de Inglaterra. También en el Banco de España hemos empezado a trabajar para acomodar nuestra organización y funcionamiento a las necesidades del enfoque macroprudencial.

Muchas gracias por su atención.