

El Real Decreto-Ley 2/2012 de saneamiento del sistema financiero: una nota de urgencia

Dirección de Estudios Financieros de FUNCAS

1. Introducción

El Gobierno aprobó en Consejo de Ministros el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero (publicado en el Boletín Oficial del Estado de 4 de febrero). Esta nueva reforma supone, como indica el propio título del Real Decreto, un reconocimiento explícito de un problema de solvencia bancaria y la necesidad de acometer un sustancial saneamiento de activos. Se trata de una cuestión de primer orden en la búsqueda de mecanismos de resolución y salida de la crisis desde España. El deterioro de activos se asocia al mercado inmobiliario y los desequilibrios en éste último son considerados como una parte esencial de la crisis financiera en España, en la medida en que están relacionados con el crédito bancario y el elevado endeudamiento privado.

Con esta nota de urgencia, apenas aprobada la reforma, sería pretencioso hacer una valoración exhaustiva de los efectos de largo plazo, si bien de las distintas medidas adoptadas se pueden extraer algunas conclusiones y reflexiones de interés.

Cabe destacar, que esta nueva reforma financiera parecía un paso obligado -y, de hecho, ya de largo demandado desde numerosas instancias- en el proceso de reordenación bancaria española que se inició, fundamentalmente, con el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, que marcó la hoja de ruta en torno a una nueva institución creada al efecto, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

Tras la creación del FROB y ya en 2010, en paralelo al desarrollo de los test de estrés, se aprobó un importante cambio normativo referente a las cajas de ahorros, el RD-L 11/2010, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros, que supuso un cambio legal significativo. En conjunto, el objetivo de esta ley fue facilitar la entrada de capital privado en las cajas de ahorro por varias vías. La reforma introducía novedades importantes en el ámbito de las cuotas participativas, la estructura de propiedad que las cajas de ahorros podían adoptar y otros aspectos entre los que destacaba la posibilidad de extensión del FROB a entidades solventes que, en escenarios especialmente adversos, pudieran requerir de su financiación sin necesidad de afrontar un proceso de integración.

Otro pilar importante de la reordenación bancaria vino de la mano del RD-L 2/2011 de reforzamiento del sistema financiero, que perseguía tres objetivos fundamentales. En primer lugar, se elevaron las exigencias de solvencia de las entidades de crédito españolas para “favorecer su acceso a los mercados de capitales, y en general, para reforzar la confianza en la solidez del sistema bancario español”. En segundo lugar, se incentivó a las entidades para que “acudan a los mercados de capitales y para que adopten estructuras fáciles de comprender y evaluar por los mercados”. Y en tercer lugar, se aceleró “el proceso de reestructuración en concordancia con las normas comunitarias”.

Con estas medidas, el sector bancario español ha entendido el proceso de reestructuración bancaria más intenso de la Unión Europea y cabe destacar que ésta es una tarea pendiente y muy necesaria en muchos otros estados miembros de la UE como Alemania o Francia, sin

ir más lejos. En todo caso, el reto fundamental seguía ahí y no era otro que hacer frente al saneamiento de activos, cuestión que aspira abordar el RD-I 2/2012 al que hace mención esta nota, que se estructura en dos partes que siguen a esta introducción. En la primera se repasan los aspectos más destacados de la reforma financiera recién aprobada. En la segunda, se ofrecen algunas reflexiones sobre qué pueden aportar potencialmente estas medidas y qué esfuerzos adicionales pueden ser aún necesarios.

2. Las medidas

El objetivo fundamental del RD-I 2/2012 es sanear el sector bancario lo que, según estimaciones del Gobierno supondría provisionar 50.000 millones de euros de su exposición problemática. La exposición total problemática se identifica fundamentalmente con el crédito a la construcción y promoción inmobiliaria, y se cifra en 170.000 millones de euros. De ellos, 88.000 millones corresponderían a suelo y promociones en curso, que están provisionados en la actualidad al 31%, según los datos oficiales.

La reforma se estructura principalmente a través de tres tipos de requerimientos. Una provisión específica de 25.000 millones, un colchón de capital para suelo y promociones en curso de 15.000 millones y una provisión genérica de 10.000 millones para el crédito aparentemente sano en la actualidad. Las provisiones específicas se dotarán con cargo a resultados. Sin embargo, el colchón de capital se realizará con cargo a beneficios no distribuidos, ampliación de capital o conversión de híbridos (preferentes, bonos convertibles, deuda subordinada,..). En cuanto a la nueva provisión genérica, se realizará contra resultados. Los nuevos saneamientos de la banca se harán sobre el valor en libros, ya que el Gobierno no exigirá nuevas tasaciones. Las nuevas provisiones, por lo tanto, se aplican a los saldos brutos de las exposiciones.

Las entidades tendrán un año de plazo, hasta el 31 de diciembre de 2012, para realizar estos saneamientos, que alcanzan el 80% para el suelo (sin distinción entre rústico y urbano), el 75% para las promociones en curso y el 35% para los pisos. Por lo tanto, se trata de una reforma que, en gran medida, es de acción única (*one-off*) en el sentido de que para los activos inmobiliarios que en 2013 o años sucesivos pasen a la consideración de problemáticos, así como para las nuevas operaciones, se aplicarán los criterios de la Circular del Banco de España 4/2004.

El RD-I también establece que si las entidades financieras se embarcan en proyectos de fusión, tendrán un año extra para cumplir con los nuevos requerimientos. Las enti-

dades financieras que quieran fusionarse podrán presentar sus solicitudes de autorización hasta el 30 de mayo para sus proyectos de fusión, que serán resueltos en un mes. Las nuevas fusiones tendrán que suponer un aumento del balance del 20% respecto a la entidad de mayor tamaño en esa integración, aunque en algunos casos se admitirá que solo sea del 10%. El Gobierno exigirá para estas fusiones un plan de viabilidad, que debe incluir medidas de gobierno corporativo y "compromisos de ampliación del crédito". En cuanto a las posibles ayudas públicas para estos procesos, se instrumentan en torno al FROB como ayudas reembolsables y, de forma práctica, se realizarían mediante la adquisición de bonos convertibles contingentes. Los recursos disponibles del FROB se ampliarán de 9.000 a 15.000 millones de capital, mientras que la capacidad de endeudamiento seguirá siendo de 90.000 millones. Por otro lado, el Estado no tendrá derechos políticos por el capital que inyecte en las entidades que necesiten ayuda, ya que los nuevos títulos, las obligaciones contingentes convertibles, carecen de esos derechos.

Las operaciones de integración deben estar aprobadas por los órganos sociales de las entidades antes del 30 de septiembre de 2012. Las entidades involucradas en estos procesos desde septiembre se podrán acoger al régimen especial de las fusiones a efectos de calendario de exigencia de provisiones y de posibilidad de recurrir a dinero público.

Asimismo, la reforma establece límites en los salarios de los directivos de las entidades financieras que reciban ayudas. Es importante señalar, también, que se mantienen los requisitos del 8% y del 10% de capital previstos en el Decreto-Ley 2/2011.

Según estimaciones del Gobierno, tras dotarse la provisión específica y el colchón de capital, la cobertura del suelo pasará del 31% al entorno del 80% y la de la promoción en curso del 27% a aproximadamente el 65%. La cobertura del resto de activos problemáticos del sector promotor y constructor (promociones terminadas, viviendas...) se incrementará hasta el entorno del 35%. También es muy importante tener en cuenta que el saneamiento por provisiones específicas ya realizado por las entidades financieras españolas desde junio de 2008 a junio de 2011 ha estado en torno a 66.000 millones de euros.

3. Valoraciones

Evaluar estas medidas no resulta sencillo, pero es posible establecer algunas apreciaciones al comparar esta reforma con la expectativa generada por el mercado:

i) Los recursos estimados y las provisiones exigidas suponen un avance en el reconocimiento del deterioro de activos bancarios en España. En todo caso, en sentido dinámico, si la economía española no se recupera pronto, es probable que el deterioro financiero termine siendo mayor del estimado, lo que haría precisas nuevas medidas/provisiones. Las previsiones macroeconómicas apuntan incluso a una aceleración de la morosidad, impulsada fundamentalmente por el avance del desempleo y la corrección que se está produciendo -y que debe producirse aún en buena medida- en el valor de los activos inmobiliarios.

ii) No parece haberse insistido tanto como se esperaba en la necesidad de fusiones y esto parece comprensible, habida cuenta de que los procesos de integración, para su buena consecución, deben impulsarse desde la iniciativa privada. En todo caso, aunque parece existir campo para que las entidades de tamaño medio no tengan que involucrarse en grandes proyectos de fusión si no lo consideran preciso, la tendencia generalizada en el sector parece ser hacia una mayor consolidación.

iii) La transparencia será un elemento fundamental para convencer a los mercados de que el saneamiento irá en la dirección correcta, tanto para el conjunto del sector, como para cada entidad individual (sobre todo en lo que respecta a eliminar incertidumbres y atraer a inversores). En este punto, sería de gran utilidad que el Gobierno, y el supervisor, realizaran una recopilación exhaustiva de las distintas provisiones y recursos aplicados desde 2008 en el saneamiento del sector bancario español, de modo que los inversores y analistas tuvieran una referencia única y

debidamente actualizada de los esfuerzos que suponen no sólo las reformas establecidas sino los desarrollados desde el propio sector. Hasta el momento, para los observadores internacionales el problema de deterioro era mucho más visible que los esfuerzos realizados, dado que en el resto de Europa el saneamiento bancario se condujo principalmente mediante inyecciones de capital, mientras que en España se está llevando a cabo fundamentalmente mediante provisiones. Este necesario esfuerzo de transparencia podría exigir también una actualización futura -si hiciera falta- del deterioro de activos ya que, como se ha indicado, se trata de un problema dinámico.

iv) La evolución macroeconómica determinará la necesidad de nuevas provisiones. Es posible que esa nueva provisión "dinámica" de 10.000 millones, que se estima que alcanzará al 7% del valor de los créditos aparentemente sanos pueda ser insuficiente y este es el aspecto más controvertido de la reforma para los inversores y analistas internacionales. En todo caso, un elemento de la reforma que revierte especial utilidad es la agilidad de las medidas adoptadas para su aplicación en un plazo reducido y acometer gran parte del saneamiento ya necesario. En este sentido, es plausible que, si el escenario macroeconómico evoluciona de forma negativa, tal y como se espera, las provisiones específicas y genéricas puedan redefinirse en función de las nuevas necesidades estimadas de nuevos saneamientos. Por lo tanto, un aspecto positivo de la reforma es que la hoja de ruta está determinada y más avanzada que en Europa aunque, si son precisos nuevos recursos, quizás haya que plantearse alguna acción distinta más allá de las provisiones.