

Ayudas públicas a la banca española en el contexto europeo

Joaquín Maudos*

A lo largo de la crisis, numerosos gobiernos de la Unión Europea han proporcionado ayudas a sus bancos para atender problemas de liquidez y de solvencia, dando lugar a incrementos del déficit público. Dado los retos que todavía afrontan varios sistemas bancarios europeos, es probable que determinadas ayudas se conviertan en déficits públicos adicionales en los próximos años.

En el caso de los sectores bancarios de la Unión Europea, en el periodo 2007-2012 las ayudas públicas en forma de capital han alcanzado la cifra de 673.000 millones de euros, lo que representa el 5,2% del PIB de la UE-27. Y de esas ayudas públicas, casi la cuarta parte se da por perdida, lo que supone un aumento acumulado del déficit público del 1,2% del PIB. Dado que además de las ayudas públicas en forma de capital, los gobiernos han asumido riesgos en forma de pasivos contingentes por un valor equivalente al 4,6% del PIB de la UE-27 a finales de 2012, no se descarta que el déficit público imputable a las ayudas a la banca pueda volver a aflorar en el futuro incrementado la factura para el contribuyente. En total pues, entre pasivos contingentes e inyecciones de capital, las ayudas públicas concedidas a la banca europea desde el inicio de la crisis alcanzan un total de casi 1,3 billones de euros, equivalente al 10% del PIB de la UE-27.

Desde que comenzara la crisis bautizada como la gran recesión hace ya seis años, los gobiernos de un elevado número de países han tenido que salir al rescate de sus bancos para solventar sus problemas de liquidez y solvencia. En el primer caso, el cierre de los mercados mayoristas de financiación obligó a los bancos centrales a actuar como prestamistas de última instancia, multiplicando en poco tiempo el tamaño de sus balances ofreciendo abundante liquidez a tipos de interés reducidos. Pero los gobiernos también articularon medidas de liquidez, principalmente mediante la

emisión de avales y la compra de activos financieros, lo que ha incrementado sustancialmente el riesgo que asumen en forma de pasivos contingentes. Además, en algún caso (como en España), han garantizado la emisión de los bonos emitidos por los bancos malos creados, asumiendo en consecuencia más riesgos.

En el segundo caso, el deterioro y la pérdida de valor de los activos bancarios con motivo de la crisis han pasado factura sobre la solvencia de las entidades financieras, obligando a sus gobiernos a

* Catedrático de Análisis Económico de la Universidad de Valencia e investigador del IVIE. Este artículo se inscribe en los proyectos de investigación SEC2010-17333 del Ministerio de Ciencia e Innovación y PROMETEO/2009/066 de la Generalitat Valenciana.

inyectar capital en los bancos elevando la deuda pública. En muchos casos, las ayudas públicas concedidas han absorbido pérdidas, lo que ha tenido efectos negativos sobre los déficits públicos.

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar las ayudas públicas al sector bancario español en comparación con el resto de sectores bancarios de la UE-27, utilizando para ello la rica información que proporciona la Comisión Europea (en concreto, Eurostat) para el periodo 2007-2012. La información permite analizar por separado las ayudas a la solvencia y las del resto de ayudas que generan pasivos contingentes (principalmente ayudas a la liquidez), así como el efecto que las ayudas públicas a la banca han tenido sobre el déficit público. El desglose de los datos para cada uno de los años del periodo de crisis es de gran valor, ya que permite analizar el distinto grado de reacción de los gobiernos europeos a la crisis, no solo en la cuantía de los fondos movilizados, sino en la rapidez de la respuesta.

Ayudas públicas a la solvencia bancaria

Las ayudas públicas en forma de capital se materializan en préstamos concedidos, compra de

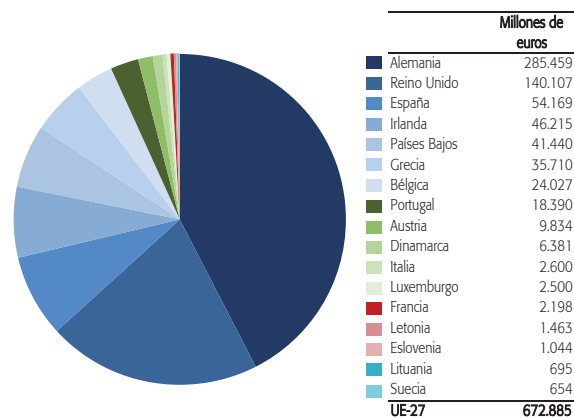
activos o inyección directa de capital. Como muestra el gráfico 1, para los sectores bancarios de la UE-27, el total acumulado para el periodo 2007-2012 de ayudas a la solvencia de las entidades bancarias asciende a 672.885 millones de euros. Del total, los países de la eurozona concentran el 78% de las ayudas. Por países, destaca sobre todo Alemania, con una inyección pública de capital de 285.000 millones de euros. Le sigue en importancia, aunque a mucha distancia, el Reino Unido con un importe de 140.000 millones de euros. El tercer país en ayudas a la solvencia es España, con 54.000 millones de euros.

Obviamente, el valor de las ayudas concedidas está condicionado por el tamaño del sector bancario. Por este motivo, el panel b) del gráfico 1 muestra el *ranking* de los sectores bancarios de la UE-27 ordenado según el importe de las ayudas como porcentaje del PIB de cada país. Es de destacar sobre todo el caso de Irlanda, un país que ha visto quebrar a la práctica totalidad de su sector bancario que ha obligado a su Gobierno a inyectar fondos públicos por un importe equivalente a algo más de la cuarta parte del tamaño de su economía (en concreto, el 28,2% del PIB). También las ayudas públicas a la solvencia de la banca griega son de gran importancia, ya que representan el 18,4% de su PIB.

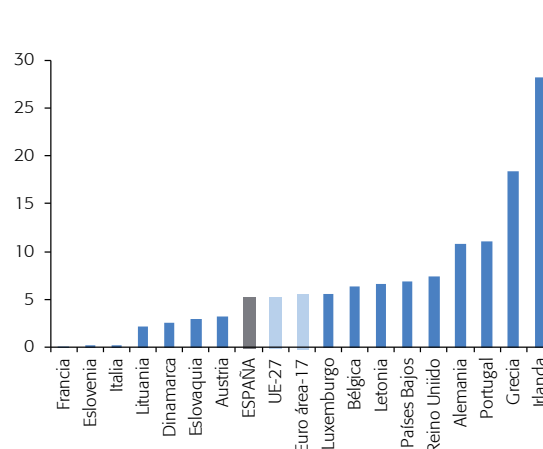
Gráfico 1

Ayudas públicas a la banca de la UE-27 en forma de capital en el periodo 2007-2012

a) Distribución en millones de euros



b) Porcentaje del PIB



Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

De los países más grandes de la UE-27, la inyección de capital público en la banca de Alemania y el Reino Unido son de elevada cuantía, con porcentajes respecto a sus PIB del 10,8% y 7,4%, respectivamente, frente a un valor promedio del 5,2% en la UE-27 y del 5,5% en la eurozona. También Portugal (11,1%), Holanda (6,9%) y Bélgica (6,4%) se sitúan por encima de la media europea. En el caso de la banca española, las ayudas públicas en forma de capital representan el 5,2% de su PIB en 2012, ligeramente por debajo de la UE-27 y de la eurozona. En el caso de Francia y Portugal, las inyecciones públicas de capital son marginales en relación al tamaño de sus economías.

Entre pasivos contingentes e inyecciones de capital, las ayudas públicas concedidas a la banca europea desde el inicio de la crisis alcanzan un total de casi 1.300 millones de euros, equivalente al 10% del PIB de la UE-27.

El detalle por años que ofrece la información de la Comisión Europea permite analizar la distinta velocidad de reacción a los gobiernos de la UE-27 a la hora de hacer frente con fondos públicos a los problemas de sus sectores bancarios. Centrando la atención en el caso español, el porcentaje más elevado del total de ayudas concedidas en forma de capital tiene lugar en 2012, ya que en ese año se concedieron ayudas por un importe que más que duplica el concedido en todos los años anteriores. En cambio, para el total de la UE-27, la mayor parte de los fondos se movilaron de 2008 a 2011. Por países, de los que más ayudas a la solvencia bancaria han concedido, también la mayor parte de las ayudas se concedieron en los primeros años de la crisis hasta 2010, como es el caso de Alemania, Reino Unido, Holanda e Irlanda. Junto con Grecia y Portugal, España es el país que más recursos públicos ha movilizado en 2012 para resolver los problemas de solvencia de sus bancos.

Otros riesgos asociados a las ayudas públicas a la banca: los pasivos contingentes

Desde que estallara la crisis a mediados de 2007, el Banco Central Europeo ha multiplicado por 2,6 su base monetaria para hacer frente a los problemas de liquidez de las entidades financieras, sobre todo con las dos subastas extraordinarias que realizó a finales de 2011 y principios de 2012 donde inyectó algo más de un billón de euros en los países de la eurozona. Pero además de estas ayudas en forma de liquidez, los gobiernos europeos también han contribuido a paliar los problemas de liquidez de las entidades financieras, principalmente mediante la compra de activos financieros y la concesión de avales a la emisión de deuda bancaria. Estas operaciones, si bien a corto plazo generan ingresos a favor de Tesoro por las comisiones cobradas, conllevan la asunción de riesgos para el sector público por la posible pérdida de valor de los activos o por la potencial ejecución de la garantía otorgada. Por ese motivo, estas ayudas se clasifican como pasivos contingentes. También son pasivos contingentes los bonos emitidos por los bancos malos que cuentan con la garantía de los Estados, como es el caso español de la Sareb.

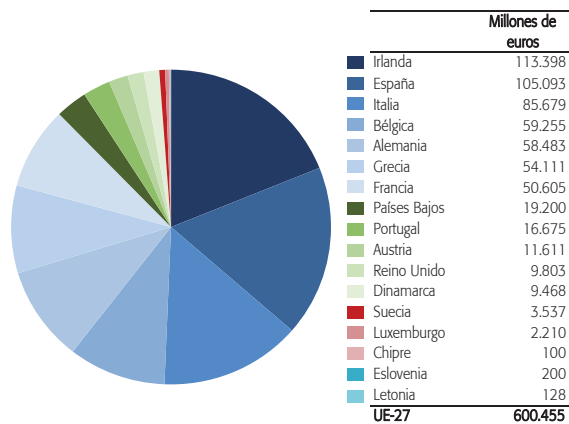
Como muestra el gráfico 2, para el total de la UE-27, el valor de los pasivos contingentes existentes a finales de 2012 es de 600.000 millones de euros. Tres países (Irlanda, España e Italia) concentran la mitad del total. En Irlanda, las garantías otorgadas por el Gobierno a la banca llegaron a ascender a 352.000 millones de euros en 2008, si bien a finales de 2012 la cifra se reduce a 113.000 millones de euros, de los que 29.000 corresponden a los avales a las emisiones de bonos del banco malo (NAMA). En España e Italia, el total de pasivos contingentes es de 105.000 y 86.000 millones de euros, respectivamente.

Como porcentaje del PIB, el Gobierno de Irlanda es con diferencia el que asume un mayor riesgo por los avales otorgados a favor de sus bancos, hasta representar casi el 70% del PIB. También las ayudas concedidas por el Gobierno de

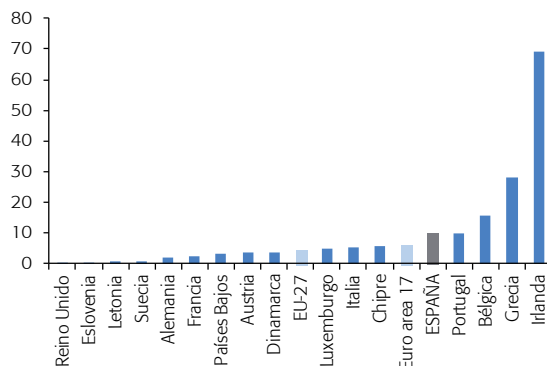
Gráfico 2

Pasivos contingentes asociados a las ayudas bancarias en la UE-27

a) Distribución en millones de euros



b) Porcentaje del PIB



Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

Grecia son muy importantes, ya que representan el 28% del PIB. En España, el riesgo que asume el Gobierno por las ayudas concedidas a la banca distintas al fortalecimiento de la solvencia representan el 10% del PIB en 2012, porcentaje que duplica la media de la UE-27. Los pasivos contingentes aumentaron más de un 60% en 2012 respecto al año anterior como consecuencia del aval del Estado con que cuenta la emisión de deuda de la Sareb utilizada para la adquisición de los activos tóxicos relacionados con el sector inmobiliario de los bancos con ayudas públicas (los llamados bancos de los grupos 1 y 2 en la jerga del *Memorándum de Entendimiento* entre la UE y España).

El impacto sobre el déficit público de las ayudas públicas a la banca

Las ayudas públicas a la banca solo suponen un coste para el contribuyente cuando conllevan el reconocimiento y asunción de pérdidas. De igual forma, pueden generar superávit presupuestarios si los ingresos asociados a las ayudas concedidas (por ejemplo, en forma de intereses por los préstamos concedidos o las comisiones cobradas por los avales concedidos) superan a sus costes. En el caso de las ayudas en forma de capital, a corto

plazo pueden generar déficit públicos cuando absorben pérdidas, aunque a largo plazo puede contribuir a reducir el déficit si se generaran plusvalías con la venta de las participaciones bancarias.

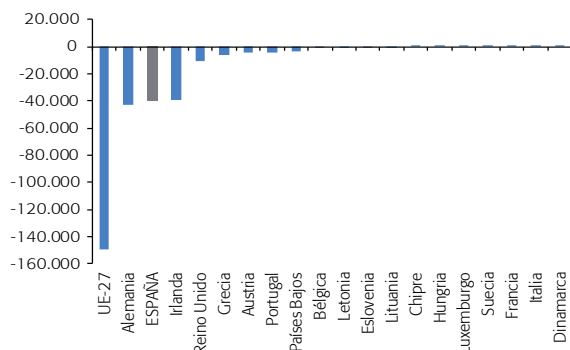
El gráfico 3 muestra el valor acumulado de las ganancias/pérdidas netas para el periodo 2007-2012 que generan superávit/déficit públicos, así como el porcentaje que representan del PIB de 2012. Para el total de la UE-27, las ayudas bancarias han supuesto un aumento del déficit público de 149.000 millones de euros. En algunos países (en concreto, en seis) las ayudas otorgadas han generado ingresos netos. Y del resto de países en los que las ayudas han incrementado el déficit público, tres (Alemania, España e Irlanda) concentran el 81,5% del total, con importes cercanos a 40.000 millones euros en los tres casos.

Como porcentaje del PIB, Irlanda es con diferencia el país que ha asumido la factura más elevada por el rescate bancario, ya que las pérdidas acumuladas reconocidas representan el 24% del PIB de 2012. España es el segundo país de la UE-27 con mayor coste bancario para el contribuyente, con pérdidas equivalentes al 3,8% del PIB (39.600 millones de euros). En Grecia y Portugal el impacto de las ayudas sobre el déficit público ascienden al 2,9% y 2,5% del PIB respec-

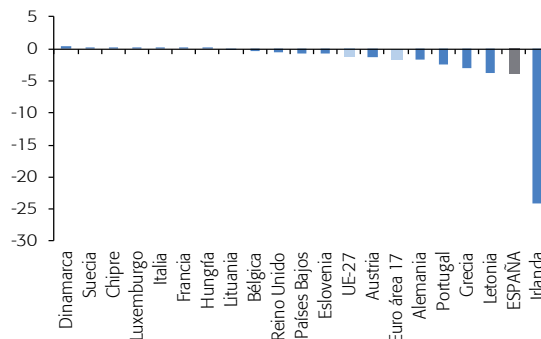
Gráfico 3

Impacto acumulado 2007-2012 de las ayudas públicas a la banca sobre el déficit/superávit público de los países de la UE-27

a) Millones de euros



b) Porcentaje del PIB de 2012



Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

tivamente, mientras que en Alemania representan el 1,6%. En consecuencia, si bien en países como Alemania, Holanda, Reino Unido, Portugal y Grecia los fondos públicos movilizados para inyectar capital a sus bancos son en relación al PIB de mucha mayor cuantía que en España, hasta finales de 2012 el porcentaje que se da por perdido y que por tanto aumenta el déficit público, es de menor cuantía. En Alemania, por ejemplo, las ayudas públicas concedidas para mejorar la solvencia de sus bancos son muy elevadas (10,8% de su PIB), pero su impacto en el déficit público es de solo el 1,6% del PIB. En cambio, en España, las ayudas concedidas son la mitad que la alemanas (5,2% del PIB), pero las pérdidas materializadas en el déficit público son más del doble (3,8%) al considerarse gran parte de las ayudas de capital

En Alemania las ayudas públicas concedidas para mejorar la solvencia de sus bancos son muy elevadas (10,8% de su PIB), pero su impacto en el déficit público es de solo el 1,6% del PIB. En cambio, en España, las ayudas concedidas son la mitad que la alemanas (5,2% del PIB), pero las pérdidas materializadas en el déficit público son más del doble (3,8%).

transferencias para absorber pérdidas y no transacciones financieras como la compra de acciones.

Análisis desagregado de las ayudas públicas al sector bancario español y coste para el contribuyente

Con objeto de hacer lo más compatible posible el análisis detallado del caso español que se ofrece a continuación con las estadísticas de Eurostat de la Comisión Europea manejadas con anterioridad, en los datos que se reportan a continuación de ayudas públicas a la solvencia no se tiene en cuenta ayudas que si bien inicialmente fueron concedidas, ya se han recuperado. De igual forma, tampoco se tienen en cuenta ayudas inicialmente concedidas por el FROB que posteriormente fueron asumidas por el FGD, ya que aunque la Comisión Europea lo considera público, el origen de su financiación es privado.

Como muestra el cuadro 1, las ayudas concedidas por el FROB1 (en forma de préstamo materializado en compra de participaciones preferentes) ascienden a 8.317 millones de euros. La cifra inicial fue superior (9.674 millones de euros), pero se ha descontado la ayuda de 977

millones de euros concedida a Banca Cívica que tras su absorción posterior por Caixabank, ya ha sido devuelta al FROB. También se ha descontado 377 millones de ayuda a Unnim que fue asumida por el FGD.

En el caso del FROB2 (inyección de capital en forma de compra de acciones) la cuantía es de 5.183 millones de euros. La cifra inicial fue de 5.751 millones de euros, a la que se ha descontado 568 millones de euros de ayuda a Unnim asumida posteriormente por el FGD.

En el caso de los fondos con cargo al MEDE, la cifra es de 39.078 millones de euros, cifra que no incluye la participación del FROB en la Sareb ya que no es una ayuda a la solvencia bancaria.

Con este desglose, la cifra final de ayudas públicas a la banca española en forma de capital hasta 2012 (sin incluir las ayudas del FGD) es de 52.578 millones de euros. Si incluimos los fondos del MEDE utilizados para la constitución de la

Sareb (2.192 millones de euros), la cifra aumenta a 54.770 millones de euros, cifra muy próxima a la que aparece en las estadísticas de la Comisión Europea (54.169 millones de euros)¹.

De los 52.578 millones de ayudas públicas en forma de capital a la banca española, cuatro entidades absorben el 93%: 22.424 millones de euros en el caso de Bankia (42,6% del total), 12.052 millones de euros en Catalunyaacaixa (22,9%), 9.052 millones en NovaGaliciacaixa (17,2%) y 5.500 millones de euros en el Banco de Valencia (10,5%).

En el caso de los pasivos contingentes, el Estado ha concedido avales a las emisiones de deuda bancaria desde 2008 hasta 2012 por importe de 108.329 millones de euros, de las que más de la mitad ya se han amortizado a fecha de julio de 2013 (última información facilitada por el Tesoro). También se creó un Fondo de Adquisición de Activos Financieros (FAAF) que compró activos bancarios por importe 19.341 millones de euros,

Cuadro 1

Ayudas públicas a la solvencia y liquidez del sector bancario español realizadas hasta finales de 2012

Millones de euros

a) Capital		b) Pasivos contingentes	
FROB 1	8.317	Avales emisiones deuda bancaria (09/07/13)	55.032
FROB 2	5.183	Bonos garantizados de la Sareb	46.600
MEDE	39.078		
Total	52.578	Total	101.632
Sareb	2.192		
Total con Sareb	54.770		

Fuente: FROB y elaboración propia.

¹ Si se incluye la ayuda del FGD y la del FROB a Banca Cívica por un importe de 977 millones euros (que fue posteriormente devuelta por Caixabank), la ayuda total se acerca a la que estima el Banco de España en su nota informativa publicada el 2 de septiembre de 2013, por importe de 61.366 millones de euros. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en este artículo nos hemos centrado en la ayuda concedida hasta final de 2012 (dado que las comparaciones internacionales a partir de los datos de Eurostat solo pueden hacerse en esa fecha). Por el contrario, el Banco de España incluye también las ayudas concedidas por el FGD y los datos de 2013, sin deducir la ayuda de 977 millones concedida a Banca Cívica que ha sido devuelta al FROB.

que ya ha sido totalmente liquidado. Finalmente, los bonos que ha emitido la Sareb para adquirir los activos transferidos por los bancos que han recibido ayudas públicas (grupos 1 y 2) cuentan con el aval del Estado, cuyo importe es de 46.600 millones de euros. En concreto, del balance de la Sareb por importe 50.653 millones de euros, los bonos garantizados representan el 92%, siendo el 8% restante sus recursos propios (2% de capital y 6% de deuda subordinada).

Con estas cifras, el total de pasivos contingentes que siguen vivos a fecha de 9 de julio de 2013 es de 55.032 millones de euros, que sumados a los 46.600 de deuda avalada de la Sareb arroja un total de pasivos contingentes de 101.632 millones de euros, cifra cercana a los 105.093 millones de euros que aparecen en las estadísticas de la Comisión Europea a fecha de 31 de diciembre de 2012.

La repercusión sobre el déficit público de las ayudas públicas al sector bancario español asciende a 39.637 millones de euros según los cálculos de la Comisión Europea. La cifra es superior (43.479 millones de euros) en el caso de las inyecciones de capital que se dan por pérdidas y que corresponden a Bankia (18.302 millones de euros), Catalunya-caixa (11.126 millones de euros), Novagaliciacaixa (7.601 millones de euros), Banco de Valencia (5.498 millones de euros) y Unnim (953 millones de euros). La inclusión de la ayuda a Unnim como déficit público (la pérdida fue asumida por el FGD) se debe al hecho de que la Comisión Europea considera al FGD parte del Estado y, por tanto, público. El efecto neto sobre el déficit público es menor a las inyecciones de capital que se dan por pérdidas como consecuencia de los ingresos que el Estado ha obtenido de las ayudas concedidas en forma de comisiones o ingresos por intereses.

Si en lugar de utilizar los datos de la Comisión Europea sobre las ayudas a la solvencia de la banca española que computan como déficit público (transferencias de capital para absorber pérdidas y no transacciones financieras en forma de compra de acciones por importe 43.479 millones de euros), realizamos el análisis en términos de pér-

didas hasta ahora realizadas según las cuentas anuales del FROB hasta 2012, la suma asciende a 36.197,1 millones de euros hasta finales de 2012. Esa cifra agregada corresponde a las pérdidas de Bankia (13.641 millones de euros), Catalunya-caixa (9.642 millones de euros), Novagaliciacaixa (6.649,43 millones de euros), Banco de Valencia (5.498,448 millones de euros), Ceiss (525 millones de euros) y BMN (241,255 millones de euros). En consecuencia, la diferencia con el cómputo de la Comisión Europea hasta 2012 es de 7.281,9 millones de euros y reside en el mayor importe de las pérdidas que imputa Eurostat a Bankia (4.661 millones más), Catalunya-caixa (1.484 millones de euros más) y Novagaliciacaixa (951,57 millones de euros más), así la incorporación al déficit público de la pérdida de Unnim (953 millones de euros) que asumió el FGD. Sin embargo, la Comisión Europea no ha llevado a déficit público deterioros de activos en Ceiss y BMN, al contrario de lo que ha hecho el FROB.

¿Qué parte de las ayudas a la solvencia se han perdido? Si comparamos los datos de ayudas concedidas con las pérdidas reconocidas y nos centramos en las cuatro entidades que absorben el mayor porcentaje de las ayudas concedidas, según los datos de la Comisión Europea, en Bankia se ha perdido el 82%, en Catalunya-caixa el 92%, en Novagaliciacaixa el 84% y en el Banco de Valencia el 100%. Y según los datos de las cuentas anuales del FROB, el porcentaje de pérdidas es el 61% en Bankia, el 80% en Catalunya-caixa, el 73% en Novagaliciacaixa y el 100% en el Banco de Valencia. En consecuencia, en estas cuatro entidades, de media, se ha perdido el 87% de las ayudas concedidas según el criterio de la Comisión Europea y del 72% según el del FROB.

Conclusiones

Cinco mensajes emergen con claridad del análisis realizado de las ayudas públicas al sector bancario español:

- 1) como porcentaje del PIB, las ayudas a la solvencia se sitúan en un valor similar

a la media europea (5,2%) y por debajo de países como Reino Unido (7,4%) y Alemania (10,8%), y muy por debajo de los países que han sufrido con más intensidad los efectos de la crisis (18,4% en Grecia y 28,2% en Irlanda);

- 2) la reacción a la crisis ha sido más tardía en España ya que en los años iniciales 2007-2010, frente a una inyección pública de capital del 5% del PIB de la UE-27, en España los fondos movilizados representan justo la mitad, el 2,5% del PIB. Seguramente si se hubieran movilizado los fondos públicos mucho antes tal como hicieron otros países (como Alemania, Reino Unido y Holanda), la resolución de los problemas de una parte del sector bancario español se hubieran producido antes. No obstante, fue necesario realizar un esfuerzo previo de consolidación para asegurar el uso eficiente de los fondos públicos;
- 3) los efectos sobre el déficit público de las ayudas públicas a la banca española son muy superiores a la media de la UE-27, ya que de forma acumulada ascienden al 3,8% del PIB de 2012, frente a un 1,15% en la UE-27. De hecho, solo el colapso de la banca irlandesa ha tenido un mayor impacto sobre el déficit público (24,1%) que en España;
- 4) en el caso de las ayudas públicas a la solvencia, la Comisión Europea considera pérdidas (y por tanto déficit público) por importe 43.479 millones de euros, mientras que el FROB la cifra de pérdidas por deterioro en sus activos es inferior (36.197,1 millones de euros) en el caso del FROB;
- 5) al margen de las ayudas en forma de capital, los riesgos que ha asumido el Gobierno español por otras ayudas concedidas a la banca en forma de pasivos contingentes (10% del PIB en 2012, sobre todo en avales a la emisión de deuda bancaria y los bonos emitidos por la Sareb) son de una cuantía muy superior a la media europea (4,7%).

En resumen, al igual que en otros países, la resolución de la crisis bancaria en España ha obligado a movilizar fondos públicos que han supuesto una carga para el contribuyente. Las ayudas públicas concedidas en forma de capital han sido de menor cuantía en España en relación a otros países europeos, si bien su impacto en el déficit público ha sido mayor. No obstante, dados los problemas que todavía presentan otros sectores bancarios europeos, es posible que también en esos países aumente en los próximos años el déficit público imputable a las pérdidas de las ayudas concedidas a sus bancos.

En el caso de la banca española, solo el tiempo y la recuperación del cuadro macroeconómico dirán si las ayudas públicas a la banca se traducirán en una nueva carga para el contribuyente, ya que de esa recuperación dependerá el valor de venta de las entidades nacionalizadas, las potenciales pérdidas asociadas a los esquemas de protección de activos (EPA) otorgados por el FROB en la adjudicación de algunas entidades, y la rentabilidad del plan de negocio de la Sareb, cuyos bonos están garantizados por el Estado y una parte de su capital es propiedad del FROB. En cualquier caso, el coste de la crisis bancaria es muy superior al que asume el contribuyente, ya que hay que añadir el que han asumido las propias entidades financieras saneando el activo con provisiones (cercano a 250.000 millones de euros desde el inicio de la crisis) y utilizando el Fondo de Garantía de Depósitos (casi 21.000 millones de euros entre pérdidas ya asumidas y otras estimadas en los EPA concedidos), y las pérdidas soportadas tanto por los accionistas como por los poseedores de instrumentos híbridos (participaciones preferentes y deuda subordinada), en este último caso estimadas inicialmente en casi 13.000 millones de euros. En consecuencia, es el sector bancario y sus propietarios el que ha asumido con diferencia el mayor coste de la crisis, destinando una cantidad equivalente a más del 25% del PIB que de no haber sido por la crisis, se hubiera dedicado principalmente a reforzar la solvencia, a retribuir a sus accionistas y a dotar fondos a la obra benéfico-social.