

Connivència entre política i economia financera

VISTA PRÈVIA

Quina és i quina hauria de ser la relació entre el poder polític i l'economicofinancer? Qui condiciona a qui? Si ho mirem amb deteniment, veurem com a l'Estat espanyol la relació és de connivència entre ambdós poders. Només així s'entén com molts dels comportaments que escandalitzen a la ciutadania estan emparats per la llei. Per tant, el problema rau en qui decideix què és legal i què no. Perquè desastres com la desaparició del sistema tradicional de caixes d'estalvi, són conseqüència d'un sistema legal on la política s'ha rendit al poder financer.

El trànsit des del servei públic a l'empresa privada

Sovint es posa sobre la taula la perillosa relació entre política i empresa. L'expressió «la porta giratòria» —provinent de l'anglès *revolving door*— és el terme col·loquial que defineix el pas d'alts càrrecs del sector públic al sector privat i viceversa. Una dinàmica positiva que permet incorporar en la gestió dels afers públics, ni que sigui de forma temporal, a persones que han destacat en el món privat, però que sovint, es veu interferida per males praxis com la d'un alt funcionari que passa a treballar en una empresa privada per la qual obté beneficis derivats del seu càrrec previ en la funció pública.

Desenes de parlamentaris han passat de l'activitat pública a l'empresa privada des de la primera legislatura de la democràcia. Alguns d'ells han anat i tornat en nombroses ocasions. La legislació, a l'Estat espanyol, no ho impedeix. La llei d'incompatibilitats es limita a demanar a alts càrrecs del govern i consellers d'Estat que deixin passar dos anys entre la seva activitat institucional i el seu desembarcament en l'empresa privada. Durant les deu legislatures que van de 1979 fins ara, 50 ministres i alts càrrecs de l'Estat han fet aquest pas.¹

Si les empreses tenen interès en nomenar a antics polítics per comprar influència política, el problema potser és que la política influeix massa en el sector privat. En un article publicat en el *Review of*



Anton Gasol
Vicepresident del Centre d'Estudis Econòmics i Socials
antongasol@gmail.com

¹ GRASSO, «Del Consejo de Ministros al consejo de Administración. Los pasillos entre el Congreso y la empresa».



Els consellers «polítics» creen molt valor per a les empreses en propiciar una via d'accés privilegiada al regulador

Financial Studies, Eitan Goldman, Jörg Rocholl i Jongil So² estudien les vinculacions polítiques dels consells d'administració d'empreses nord-americanes entre els anys 1996 i 2000. Aquests autors troben que el nomenament d'un conseller amb connexions polítiques té un efecte molt positiu en la cotització de la seva empresa, provocant importants pujades en el preu de les accions. Per contra, el nomenament d'un altre tipus de consellers independents —aquells sense cap passat en política— té un efecte neutre al mercat. De manera gens sorprenent, l'efecte positiu per a les empreses de tenir relacions polítiques sembla ser encara més elevat als països en desenvolupament. Un estudi de Mara Faccio³ mostra que l'efecte beneficiós de tenir connexions polítiques augmenta als països amb nivells de corrupció més alts. Una altra recerca de Mara Faccio, Ronald W. Masulis i John J. McConnell⁴ troba que les empreses amb connexions polítiques tenen més probabilitat de ser rescatades per l'estat que unes altres en l'eventualitat d'entrar en dificultats financeres.

Potser el que cal preguntar-se és per què és avantatjós tenir polítics en els seus consells d'administració. La literatura al respecte ens fa pensar que hi ha moltes evidències que els consellers «polítics» creen molt valor per a les empreses en propiciar una via d'accés privilegiada al regulador. No obstant això, no es pot descartar que els consellers polítics aportin valor per si mateixos, pels seus coneixements o habilitats, més enllà dels seus contactes.

De vigilant a defensor: des de la regulació i la supervisió a la patronal bancària

A finals dels anys 1980 es va fer un dinar a la seu de «la Caixa» a Madrid en el qual hi havia de convidat l'aleshores subgovernador del Banc d'Espanya, Miguel Martín (1943), per tal d'influir en el desenllaç de la que podia ser una multa supermilionària impulsada per Josep Borrell (1945), llavors secretari d'estat d'Hisenda, per causa de les primes úniques⁵ que havia comercialitzat sobretot

«la Caixa» —en aquell moment amb Josep Vilarasau (1931) com a director general— sense retenció fiscal. Poc temps després, Borrell passà a ser ministre d'Obres Públiques, Transports i Medi Ambient, la multa de les primes úniques va quedar en gairebé no res, gràcies a la complicitat de l'aleshores ministre Narcís Serra (1943) i, més tard, president de Caixa Catalunya, on va succeir al catedràtic Antoni Serra Ramoneda (1933) que al seu torn, de la nit al dia, va passar de ser conseller de «la Caixa» durant vuit anys a president de Caixa Catalunya durant 21 anys, destronant, de forma poc elegant, al prestigiós catedràtic Josep Lluís Sureda (1923), que fou president només entre 1982 i 1984.

ca. En canvi, Hisenda va considerar que eren un producte financer que generava rendiments del capital mobiliari, pels quals calia tributar. Hisenda va arribar a exigir un total de 1.380 milions d'euros només al Banco Santander, al BBVA i a «la Caixa». En la dràstica disminució del presumpte deute tributari acumulada per les assegurances de prima única entre 1986 i 1991 diversos factors van jugar a favor de les entitats financeres. El principal suport que van rebre va ser de la Direcció general d'Assegurances, dependent del Ministeri d'Economia, que no va dubtar a «enfrontar-se» per això amb la Direcció general de Tributs, inclosa dins d'Hisenda. Així mateix, la modificació de la Llei General Tributària el 1995 va deixar en «paper mullat» les quantioses sancions imposades, de manera que la quantitat pendent de pagament es limitava a les retencions fiscals no practicades i als interessos de demora.

2 GOLDMAN, ROCHOLL I SO, «Do Politically Connected Boards Affect Firm Value?».

3 FACCIO, *Differences between Politically Connected and Non-Connected Firms: A Cross Country Analysis*.

4 FACCIO, MASULIS I MCCONNELL, «Political Connections and Corporate Bailouts».

5 Les primes úniques van ser comercialitzades a la segona meitat de la dècada de 1980 com a assegurances de vida amb una tributació avantatjosa. Segons les entitats financeres, en generar aquest tipus de productes un increment de patrimoni no tenien retenció fiscal, d'acord amb la legislació vigent en aquella èpo-

El procés de desaparició de les caixes d'estalvi passarà a la història de l'Estat espanyol com un saqueig digne de figurar a la llista de desamortitzacions



Miguel Martín, que fou subgovernador del Banc d'Espanya de 1992 a 2000 i prèviament director general del Tresor i subsecretari del Ministeri d'Economia i Hisenda, ha estat president de la patronal bancària Asociación Española de Banca (AEB) durant dos mandats, entre el 2006 i el 2014. Va succeir al capdavant de l'AEB a José Luis Leal (1939) que ocupava el càrrec des de 1990 i que havia estat ministre d'Economia en temps de la UCD i exassessor del BBV. Inicialment, José Maria Roldán (1964), fins el 27 de setembre de 2013 director general de Regulació i Estabilitat Financera del Banc d'Espanya, havia de succeir a Miguel Martín aquesta primavera com a president del lobby bancari. El banc més gran de l'AEB, el Banco Santander, és el que fa la proposta de candidat, el qual consensua amb el segon, el BBVA, després amb el Banco Popular, el Banc Sabadell i Bankinter —que representen el 90% del sector— i finalment, amb la resta dels vint membres del consell general. En sis mesos Roldán —per cert un professional de gran vàlua— hagués passat de vigilar els bancs a defensar-los. Però el candidat proposat per l'AEB ha xocat amb l'oposició del ministre d'Economia, Luis de Guindos (1960), i podria ser que no prosperés perquè segons el propi Roldán, l'oposició del Ministeri limita considerablement l'èxit de la seva tasca, quan hi ha tantes norma-

tives i lleis a negociar. L'alternativa podria ser Juan José Toribio (1940), actualment portaveu de l'AEB. El més rellevant del cas, és que l'afer Roldán ha provocat que el Govern vulgui equiparar el règim d'incompatibilitats del Banc d'Espanya per poder treballar al sector privat, fins ara de sis mesos, al de l'Administració General de l'Estat, de dos anys.

Però el cas Roldán no és l'únic. Un exemple similar és el de Pedro Pablo Villasanté (1957), que el 2006 va deixar de ser, després de sis anys, director general de Supervisió del Banc d'Espanya i al cap de sis mesos va ser escollit secretari general de l'AEB. Villasanté també era membre del Comitè de Supervisió del Banc Central Europeu i del Comitè de Supervisió Bancària de Basilea. Un altre cas és de Carlos Ocaña (1959) que poc després de deixar el Ministeri d'Economia i Hisenda —hi va estar vinculat entre 2004 i 2011, primer com a secretari general de Pressupostos i després com a secretari d'estat d'Hisenda i Pressupostos— va ser nomenat director general de la Fundació de Cajas de Ahorros (Funcas).

Contuberni entre política i sistema financer: un cas paradigmàtic

De ben segur que el procés de desaparició de les caixes d'estalvi passa-

rà a la història de l'Estat com un dels saquejos més paradigmàtics, digne de figurar a la llista de desamortitzacions, tant les de l'Antic Règim com les liberals. La reestructuració del sector de caixes d'estalvi, amb la consegüent nacionalització de gairebé el 40% del sistema financer espanyol, ha estat possible gràcies a una estratègia de llarg abast dissenyada per les grans entitats financeres i executada pel govern socialista de la mà de Miguel Ángel Fernández Ordóñez (1945), governador del Banc d'Espanya entre 2006 i 2012 i vinculat als ministeris d'Economia de Felipe González (1942) José Luis Rodríguez Zapatero (1960). La reestructuració va trobar el terreny adobat a la Comissió Europea on per cert, el comissari d'Assumptes Econòmics i Monetaris era el socialista Joaquín Almunia (1948), avui comissari de Competència i per tant, responsable de la concessió de l'ajuda financera prestada a Espanya per a la recapitalització del sistema bancari: 41.300 milions d'euros en forma de préstec del Mecanisme Europeu d'Estabilitat Financera.⁶

6 60.389 en ajudes directes presentades entre FGD, FROB, MEDE i CoCos; 6.506 és el valor actual dels 35.681 milions de garanties presentades pels Esquemes de Protecció d'Actius; 2.192 milions d'aportació de capital i deute a la SAREB; 105.564 milions de saldo viu dels

» La reestructuració del sector de caixes d'estalvi ha estat possible gràcies a una estratègia de llarg abast dissenyada per les grans entitats financeres i executada pel govern socialista

Però qui són els guanyadors del procés d'integració i de reestructuració de caixes? No hi ha dubte que els grans bancs, amb una reducció evident de la competència que els permet continuar posant tota la seva atenció en l'expansió internacional.

Un nou mapa bancari espanyol oligopolístic i amb un elevat grau de risc sistèmic

Amb les fusions, el grau de concentració del sector financer espanyol va augmentar de forma dramàtica, de manera que només mitja dotzena d'entitats concentren tres quartes parts dels actius totals del sistema financer. A més, les fusions interregionals han provocat la pèrdua definitiva de la identificació entre la clientela i la seva caixa d'estalvis. Però a part de crear un sector bancari excessivament concentrat, amb pocs competidors i amb un elevat grau d'oligopoli, la forma particular de resoldre la crisi financera de l'Estat espanyol ha donat lloc a un major nombre de bancs amb risc sistèmic.⁷ I és que el

Banco Santander i el BBVA són entitats declarades d'importància sistèmica mundial, mentre que CaixaBank, Banco Popular, Bankia, Banc Sabadell, Kutxabank i Unicaja Banco són d'importància sistèmica local.

Però l'estructura jurídica de les caixes no era el problema, ni la seva transformació en bancs la solució per a la seva recapitalització, com ha pogut comprovar-se al no poder-se finançar cap entitat a través del sector privat, sinó només i exclusivament mitjançant ajudes públiques. Amb dades de setembre de 2013, el saldo de les ajudes a la banca espanyola ascendeixen a 415.740 milions d'euros, un 42% del PIB. El problema era i és la bombolla immobiliària i l'excessiva capacitat d'oficines i empleats del sistema bancari.

Crec que la particular forma de ser de les caixes es va posar en perill des que van abandonar, pràcticament totes, el

principi de territorialitat clàssica i entraren amb massa ímpetu en el món de les participacions accionaries de tota mena, volent replicar el que feia Josep Vilarasau, que va maldar perquè «la Caixa» fos com un banc propi i que com hem vist, durant dècades, tenia capturades les voluntats dels reguladors, fossin del signe que fossin.

Durant temps, el regulador —el Banc d'Espanya com a supervisor prudencial i el Govern com a emissor de lleis— no van fer res per limitar la proactivitat creditícia, en particular pel que fa a la inversió immobiliària, l'adquisició de sòl i el finançament de la promoció i construcció d'immobles. Tampoc es va fer res per limitar l'allargament sense límit dels anys d'amortització dels préstecs hipotecaris que permeté l'encariment astronòmic dels actius immobiliaris, ni per limitar el nivell d'endeutament dels adquirents o per disminuir la relació entre préstec i valor de l'immoble i sobretot, respectar-lo. Tampoc es va establir una legislació més severa sobre les pràctiques de les societats de taxació i els seus lligams amb les entitats creditícies. Com es diu: un bon banquer central és el que retira el beure quan la festa s'anima massa o com els genets que han de saber frenar el cavall quan es desboca. I en part, sorprèn la manca d'asimetria del regulador, tan laxa durant tot el període d'expansió i tan

nalment a l'economia real, degut tant a la seva grandària com a les seves interconnexions i dificultats per substituir els serveis que presta. L'essència del risc sistèmic és la correlació de les pèrdues.

Els problemes provocats pels bancs sistèmics estan relacionats amb el fet que són massa grans per gestionar, supervisar i deixar-los fer fallida. Per això, els bancs sistèmics al no considerar el cost de la seva fallida produeixen «externalitats negatives» (quan un banc no assumeix tots els costos de les seves activitats i els traspassa a la societat). Això origina beneficis per al banc i costos públics en la fallida.

avals prestats a la banca per 258.278 milions, i 241.089 milions el préstec net a la banca per l'Eurosistema.

7 Què és un banc sistèmic? Aquell la fallida del qual genera risc sistèmic, impactant al sistema financer en el seu conjunt i danyant fi-

Qui són els guanyadors del procés de reestructuració de caixes? Els grans bancs, amb una reducció de la competència que els permet posar tota l'atenció en l'expansió internacional



sectorialment intervencionista durant l'època de crisi.

Ara, l'exposició al risc immobiliari, conjuntament amb la dimensió i el nombre de treballadors i oficines, són la justificació d'un dràstic procés de fusions com a via per a la supervivència. Amb la reforma de la Llei de Regulació de les Normes Bàsiques sobre Òrgans Rectors de les Caixes d'Estalvi —LORCA, per l'acrònim en castellà— el 2010 es va capgirar la naturalesa fundacional de les entitats d'estalvi a favor de la societat anònima. El FROB, el Fons de Reestructuració Ordenada Bancària, pretenia la capitalització de les entitats per la via de sortida a borsa, una sortida inviable per la manca de transparència i de confiança en els valors dels actius, en l'enorme endeutament públic i privat i en l'alentiment de la nostra economia, de tal manera que la conversió de les caixes en bancs no va servir de res.

Es va començar la casa per la teulada. Per preservar tot allò de bo del sistema de caixes i de la seva obra social hagués calgut donar a conèixer, amb tona mena de detalls, l'exposició de cada entitat al sector immobiliari, la seva situació patrimonial i de solvència, i el seu pla de negoci, explicitant en quines caixes es concentren els principals riscos i quin és el seu futur, i actuar en conseqüència. La LORCA només s'hauria hagut de reformar un cop coneguda públicament

la situació individual de cada caixa mitjançant un procés de reflexió obert i transparent i sobretot, afavorint la naturalesa jurídica d'aquelles caixes que creuen en el seu origen fundacional i que volen mantenir la seva identificació amb el territori i també volen preservar la seva actuació financera i social. Per això calia poder fer agrupacions de caixes —tal com ho consagra la legislació europea i no forçar-les a convertir-se en bancs— que, aportant el negoci a una entitat mutualista central, els permetés conservar l'arrelament al territori. Finalment, i seguint aquesta seqüència, s'hagués hagut d'abordar la reducció de l'excés de capacitat instal·lada —oficines i personal— mitjançant un pacte entre tot el sector d'entitats de crèdit —bancs, caixes i cooperatives.

Un procés de reestructuració bancari erroni

El mantra de les interminables reformes financeres sempre contenia el mateix corollari: que torni a fluir el crèdit. Però quan el sistema bancari d'un país està molt concentrat en uns pocs; els actius són en la seva major part del propi país i els passius són en bona mesura de l'exterior; i si a més, el país es troba en una greu crisi financera, resulta que les injeccions de liquiditat del



» La forma particular de resoldre la crisi financera de l'Estat espanyol ha donat lloc a un major nombre de bancs amb risc sistèmic

Banc Central Europeu no arriben a la seva destinació final: el crèdit. L'ús de la nova liquiditat d'un sistema bancari en crisi és com un matalàs de seguretat per fer front a venciments futurs de dipòsits o emissions pel temor al fet que no es renovin. Això genera la reducció del crèdit i el consegüent cercle viciós: recessió, agreujament de la morositat i major deterioració dels actius.

Quina era la solució més adient pel redisseny del sistema bancari espanyol? S'havia de reflotar el conjunt de bancs nacionalitzats —inicialment de l'ordre del 40% dels actius bancaris totals— mitjançant concurs públic de venda —no subhasta— orientada als bancs estrangers. Aquest procés d'adjudicació mitjançant concurs, entre els requeriments al potencial adjudicatari, havia de contenir una clàusula de compromís de subministrament d'un flux creditici, en condicions homologables, a empreses i famílies amb capacitat de devolució, certa, comprovable i fiable.

El procés d'adjudicació mitjançant concurs hagués hagut d'anar dirigit als vint bancs més solvents del món. I això atenent a criteris de fortalesa financera tals com els quals té en compte la companyia nord-americana Bloomberg: nivell de capitalització, volum d'actius problemàtics, nivell d'eficiència, volum de reserves i de provisions per a possi-

bles fallides, volum de liquiditat en el curt termini i que tinguin una grandària superior a 100.000 milions de dòlars. Entre els destinataris de la invitació al concurs d'adjudicació de bancs espanyols nacionalitzats només hi hagués hagut d'haver bancs de països amb creixement econòmic, ja que això va lligat a la solvència bancària —per això en els rànquings més prestigiosos, com el de Bloomberg o el de la revista *Global Finance*, no hi figura cap banc espanyol. Estem parlant de bancs de Singapur, Hong Kong, Canadà, Suècia, Brasil, Regne Unit, Xina, Estats Units, Suïssa i algunes europeu.

Un nou episodi de connivència davant l'examen de la banca per part del Banc Central Europeu: els crèdits fiscals

A principis de 2014, el BCE examinarà la situació de 128 bancs europeus —el 85% de tot el sistema bancari de la zona euro— pertanyents a divuit països de la UE, inclosos setze espanyols, amb els balanços de 2013 tancats. Davant d'aquesta avaluació, els bancs hauran de tenir un mínim del 8% de capital ordinari —el de major qualitat i disponibilitat— en relació als actius ponderats per risc. Per sortir bé a la foto, el sistema bancari espanyol vol convertir

els Actius Fiscals per Impostos Diferits (*Deferred Tax Assets*, DTA) en crèdits fiscals avalats per l'Estat. En definitiva, monetitzar els actius fiscals, tal com ja han fet altres països. Els actius fiscals són drets de cobrament sobre la Hisenda per poder deduir-se l'impost de societats en el futur per tal de compensar pèrdues registrades, provisions genèriques o provisions per aportacions a plans de pensions. D'aquesta manera no seria preceptiu que les entitats generin beneficis que puguin restar de l'impost de societats en els pròxims divuit anys amb els crèdits fiscals, ja que si les entitats es veuen en la necessitat d'absorbir pèrdues poden materialitzar l'aval de l'Estat.

Els bancs espanyols acumulen DTA per import de 51.000 milions, que representen més d'un terç del capital ordinari de nivell 1, una proporció molt superior a la dels bancs europeus, i sembla que l'aval de l'Estat pot comportar una condicionalitat vinculada a l'exigència de limitar els dividendes en efectiu a un màxim del 25% i emetre accions abans que reduir el crèdit a l'economia i una actitud més col·laboradora amb el Govern pel que fa al pagament a proveïdors.⁸

Segons el propi FMI els DTA són actius de baixa qualitat perquè només

8 MISSÉ, Andreu. «La banca deja de pagar impuestos».

S'havia de reflotar el conjunt de bancs nacionalitzats mitjançant concurs públic de venda orientada als bancs estrangers



tenen valor si el banc pot generar beneficis en un futur. Per tant, afegeix, poden resultar inútils si absorbeixen pèrdues en cas de insolvència. Per això els Acords de Basilea III⁹ només consideren els DTA fins un màxim del 10% del capital ordinari i contempla un període de cinc anys per eliminar-los del còmput de capital. Contràriament, la UE ha ampliat aquest termini a deu anys.

D'aquests 51.000 milions, el govern espanyol presumiblement acceptarà transformar-ne uns 28.000 milions — més de la meitat— en crèdits fiscals avalats per l'Estat. Aquest reconeixement afectarà especialment a Bankia, Banc Sabadell, CaixaBank, Banco Popular i Banco Santander, i adquireix importància en l'eventual subhasta de NovaCaixaGalicia i CatalunyaCaixa. ◀

MÉS INFORMACIÓ

FACCIO, Mara. *Differences between Politically Connected and Non-Connected Firms: A Cross Country Analysis* [en línia]. Purdue University - Krannert School of Management, Centre for Economic Policy Research i European Corporate Governance Institute, 3 d'agost de 2009. Disponible a <<http://papers.ssrn.com>>.

FACCIO, Mara, MASULIS, Ronald W. i MCCONNELL, John J. «Political Connections and Corporate Bailouts» [en línia]. *Journal of Finance*, 2006, vol. 61, núm. 6, pàg. 2597-2635. Disponible a <<http://papers.ssrn.com>>.

GOLDMAN, Eitan, ROCHOLL, Jörg i SO, Jongil. «Do Politically Connected Boards Affect Firm Value?» [en línia]. *Review of Financial Studies*, 2009, vol. 22, núm. 6, pàg. 2.331-2.360. Disponible a <<http://rfs.oxfordjournals.org>>.

GRASSO, Daniele. «Del Consejo de Ministros al consejo de Administración. Los pasillos entre el Congreso y la empresa» [en línia]. *El Confidencial*. Disponible a <www.elconfidencial.com>.

MISSÉ, Andreu. «La banca deja de pagar impuestos». *Alternativas Económicas*, setembre de 2013, núm. 6.

9 Regulació bancària internacional impulsada el 2010 pel Fòrum d'Estabilitat Financera i el G-20

Països Catalans

Mapa comarcal
i municipal
escala 1:500 000



Puzle de 385 peces
48x68 cm, amb peces
retallades amb la forma
de cada comarca



www.irla.cat · info@irla.cat

FUNDACIÓ



JOSEP IRLA