

La Unión Bancaria como vía de fortalecimiento de la UEM

Policy Brief núm. 6

Octubre, 2014

ISSN 2014-7457

La afectación a la eurozona de la crisis desencadenada en EE.UU. durante el verano de 2007 ha revelado no solo desequilibrios macroeconómicos latentes en algunas economías que formaban parte de la unión monetaria (UEM), excesos y malas prácticas de algunos de sus agentes económicos, sino también limitaciones en el diseño y estructura original de la propia integración monetaria.

El consenso es hoy amplio acerca de la necesidad de afianzar la UEM a través de una mayor integración fiscal y de una unión bancaria completa. Así como en el primero de los ámbitos la concreción es mucho menor, en el segundo se han dado pasos de cierta significación, hasta el punto de que en el año en curso y en el siguiente entrarán en funcionamiento sus principales elementos.

El objetivo de este documento es describir la estructura y funciones de la unión bancaria y analizar su contribución a ese objetivo fundamental de perfeccionamiento de la UEM. También se analizarán las condiciones que son necesarias para que su entrada en funcionamiento contribuya al alejamiento definitivo de los riesgos asociados al vínculo perverso entre deuda soberana y estabilidad bancaria: que no vuelvan a ser los contribuyentes los que soporten la mayor parte de los costes de las crisis bancarias.

A pesar de su suavización, ese círculo vicioso sigue vivo. La cotización de la deuda pública ha mejorado notablemente, pero no lo ha hecho fundamentalmente por mejoras significativas en los fundamentos de las economías, sino por las actuaciones o intenciones de actuar del BCE de forma similar a como lo han hecho la Reserva Federal o el Banco de Inglaterra. En realidad, las preocupaciones acerca de la suficiencia de capital de los sistemas bancarios no han desaparecido. Tampoco lo han hecho las señales de fragmentación financiera en

el seno de la eurozona, especialmente las reflejadas en el desigual tratamiento que se aplican a prestatarios empresariales en distintos países del área monetaria común. La eliminación de estos obstáculos es condición necesaria para asentar la recuperación económica. Y ello debería contribuir a un diseño y aplicación suficientemente creíble de la unión bancaria.

1. La crisis bancaria en la eurozona y sus vínculos con la deuda pública

Del impacto de la crisis en la eurozona se puede tener una visión más completa partiendo de los rasgos que caracterizan al área, tanto en términos de sus desequilibrios macroeconómicos como de aquellos de naturaleza estructural. Entre estos últimos es esencial la configuración de sus sistemas financieros, en el que los bancos comerciales tienen un peso muy superior al de los sistemas financieros anglosajones, más dominados por la orientación a la financiación directa, basada en los mercados.

1.1. Bancarización de la eurozona. Indicadores

Las disfuncionalidades que la crisis ha originado en los sistemas bancarios de la Europa continental son más relevantes, y generan mayor impacto en la economía real, que en otros bloques económicos, dado el grado de "bancarización" de la eurozona, tal como se destaca en diversos trabajos, entre otros en ESRB (2014) o en Berges y Ontiveros (2014). Los sistemas bancarios europeos son excesivamente grandes cuando se comparan con el tamaño de sus economías o con otros indicadores como la renta y la riqueza de los hogares. Y, desde luego, son demasiado dominantes cuando el contraste tiene lugar frente a otras formas de intermediación financiera, como las que llevan a cabo

los mercados de bonos o de acciones. Ocurre, además, que en la última década los sistemas bancarios de la eurozona han crecido más que los del resto de las economías avanzadas, aumentando su protagonismo en la oferta de crédito al tiempo que han acentuado una dinámica de concentración en torno a grandes bancos, que como se demuestra en esos trabajos, han aumentado igualmente su grado de apalancamiento. Europa, en definitiva, ha incrementado su vulnerabilidad a posibles crisis bancarias, desde el inicio de esta década. En todo caso, el aumento del grado de concentración no facilita la gestión de crisis que acaban obligando al rescate de entidades bancarias con fondos públicos, como ha mostrado esta crisis.

Como se aprecia en el cuadro 1, ilustrativo de los rasgos estructurales de los sistemas bancarios de la UE, la dimensión de la actividad bancaria en la eurozona tiene un gran peso específico. La banca comercial en la eurozona canaliza un volumen de activos y pasivos financieros de familias, empresas y administraciones públicas muy superior al que llevan a cabo los sistemas bancarios de EE.UU. o Reino Unido. En estas dos últimas economías la financiación empresarial es menos dependiente de la financiación bancaria, como

se refleja en el gráfico 1, que distribuye la correspondiente financiación de las empresas no financieras entre emisiones de bonos y préstamos bancarios. De ellos se deduce un menor desarrollo de los mercados de financiación directa en la eurozona. En realidad, esa diferencia entre el sistema financiero de la eurozona y el de EE.UU. se ha acentuado en la última década. En consecuencia, la relevancia de cualquier anomalía en el funcionamiento del sistema bancario de la Europa continental, o cualquier modificación en su estructura, tiene gran significación en el conjunto de la economía.

La evidencia disponible (Véron, 2013) también destaca la existencia de una correlación entre el desarrollo de la financiación no bancaria y la mayor resistencia frente al riesgo sistémico en las economías avanzadas. La experiencia reciente en economías como la española, donde las pequeñas y medianas empresas son casi absolutamente dependientes de esa financiación bancaria, es suficientemente ilustrativa al respecto. La significación de esa dependencia de la financiación bancaria es ahora mayor al verificar la reducción del número de bancos a lo largo de la crisis.

Cuadro 1. Características estructurales de la banca de la UE

	Tamaño relativo del sistema bancario ¹	Activo total / PIB (%)	Crédito al sector privado / PIB (%)	Concentración (%) ²	Oficinas / millón de habitantes	Penetración exterior (%) ³
Alemania	17,4	284	97	33,0	451	5
Austria	2,7	379	112	36,5	530	9
Bélgica	2,4	279	75	66,3	344	38
Bulgaria	0,1	106	71	50,4	523	71
Chipre	0,3	636	326	62,5	1005	85
Dinamarca	2,1	376	199	65,6	252	4
Eslovaquia	0,1	78	50	70,7	196	85
Eslovenia	0,1	139	85	58,4	338	53
España	8,9	377	160	51,4	815	59
Estonia	0,1	119	77	89,6	132	81
Finlandia	1,4	311	99	79,0	260	26
Francia	15,7	335	106	44,6	587	18
Grecia	0,9	211	118	79,5	326	73
Países Bajos	6,2	449	178	82,1	147	70
Hungría	0,2	111	54	54,0	335	17
Irlanda	2,3	609	155	56,9	232	86
Italia	6,5	182	112	39,7	548	15
Letonia	0,1	124	65	64,1	196	55
Lituania	0,1	66	49	83,6	229	81
Luxemburgo	1,7	1.725	302	33,1	387	91
Malta	0,1	785	152	74,5	256	62
Polonia	0,8	88	54	44,4	394	9
Portugal	1,1	300	152	70,0	594	50
Reino Unido	24,4	550	155	40,6	184	50
República Checa	0,4	116	55	61,5	200	86
Rumanía	0,2	63	39	54,7	285	84
Suecia	3,7	400	135	57,4	198	8

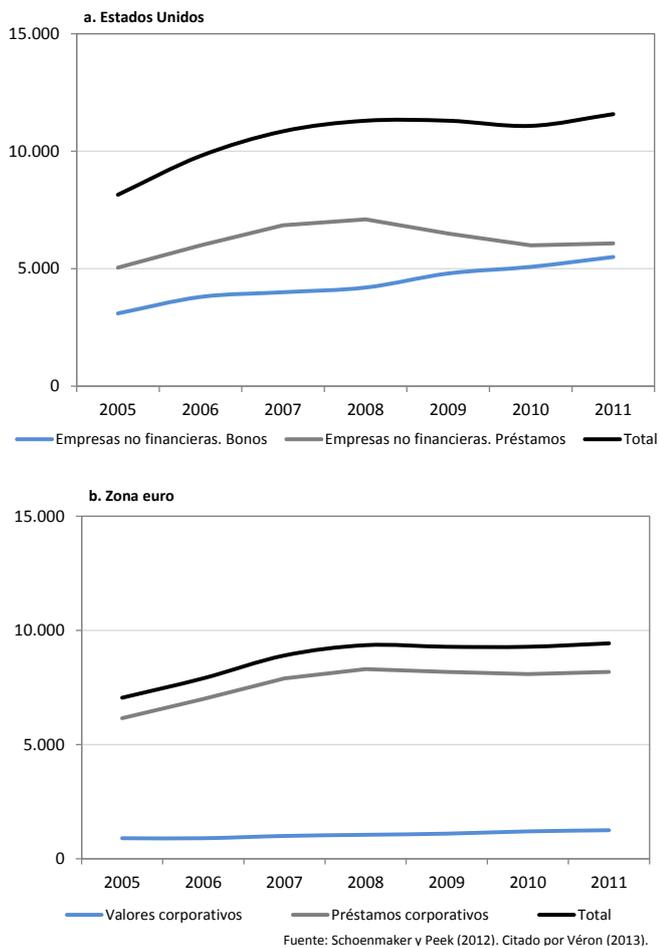
¹. Activos bancarios del país sobre el total de activos bancarios de la Unión Europea

². Cuota de activos de las cinco entidades de mayor tamaño de balance

³. Número de entidades extranjeras (UE y no UE) sobre el número de entidades domésticas y extranjeras

Fuente: AFI a partir de BCE (datos consolidados)

Gráfico 1. Financiación bancaria y mediante bonos (mm \$ US)



1.2. El bucle diabólico

En ese contexto es en el que hay que contemplar el impacto diferencial más destacado de la crisis financiera en la eurozona, como es la generación de un círculo vicioso entre la crisis de la deuda pública y el deterioro de los balances bancarios. Esa realimentación entre los riesgos soberanos y sus correspondientes riesgos bancarios, ha tenido diversas fases, tal como se refleja en el cuadro 2.

El deterioro de los balances bancarios aumentaba la probabilidad de ayudas públicas, que contribuía a reducir la calidad de los títulos de deuda pública cuyos principales inversores eran los propios bancos nacionales. Todavía en febrero de 2014 la deuda pública significaba el 6% de todos los activos bancarios de la eurozona, frente al 4,3% correspondiente a enero de 2012, con el mayor incremento debido a las inversiones de los bancos en la deuda pública de sus propios estados de origen, con ese sesgo más acusado

en las economías periféricas, en el entorno del 10% en el caso de los españoles e italianos.

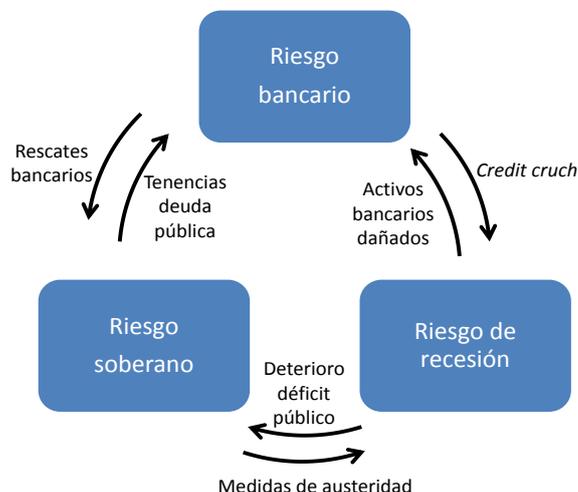
Uno de los resultados de esas anomalías en los sistemas bancarios es la cantidad de recursos financieros públicos que han comprometido los gobiernos para conseguir la capitalización adecuada, constituyendo una vía de alimentación del referido bucle diabólico (cuadro 3). Con datos del BCE (2014, p. 39), entre octubre de 2008 y el 1 de octubre de 2013 la Comisión Europea autorizó más de 400 decisiones de ayudas de estado al sector financiero, con alrededor de 4,5 billones de euros de dinero de los contribuyentes autorizado por la Comisión en ese concepto, de los cuales 1,6 billones han sido utilizados para salvar bancos en la UE. El estudio del European Systemic Risk Board (2014, p. 37) actualiza esas peticiones: entre agosto de 2008 y febrero de 2014 la Comisión recibió 440 solicitudes para conceder ayudas de estado, que fueron concedidas en 413 casos.

Cuadro 2. Fases de la crisis financiera de la eurozona

FASE I (2008)	• Estados apoyan a bancos , en contexto de fuerte desconfianza sobre estos: avales, FGD casi ilimitados, aportaciones de capital, paquetes fiscales de estímulo, etc.
FASE II (2010)	• Mercados penalizan a Estados , al asumir que los pasivos contingentes pueden poner en peligro la solvencia soberana
FASE III (2011)	• Dudas sobre Estados penalizan a sus bancos , tanto a la hora de emitir como en valoraciones bursátiles relativas, o en la capacidad de crecer en depósitos.

Fuente: AFI

Cuadro 3. Las tres piezas del círculo vicioso en la crisis actual



Fuente: AFI

Como el propio BCE destaca, la ausencia de un mecanismo común de resolución de crisis bancarias intensificó el vínculo desestabilizador entre bancos y su deuda soberana. Tampoco contribuyeron a reducir riesgos los sucesivos *stress-tests* sobre los sistemas bancarios que se hicieron a partir de septiembre de 2009. Afortunadamente, la espiral se atenuó de forma significativa cuando el BCE abandonó la pasividad y anunció, el 26 de julio de 2012, su disposición a hacer todo lo posible por evitar la ruptura del euro y más concretamente en el anuncio de su programa de OMT (*Outright Monetary Transactions*) en septiembre de 2012, aunque el resto de las disfuncionalidades en los sistemas bancarios de la periferia siguen presentes, incluida la contracción en el ritmo de crecimiento del crédito y la fragmentación financiera o desigualdad en las condiciones aplicadas a similares prestatarios de la eurozona.

1.3. Racionamiento y fragmentación financiera

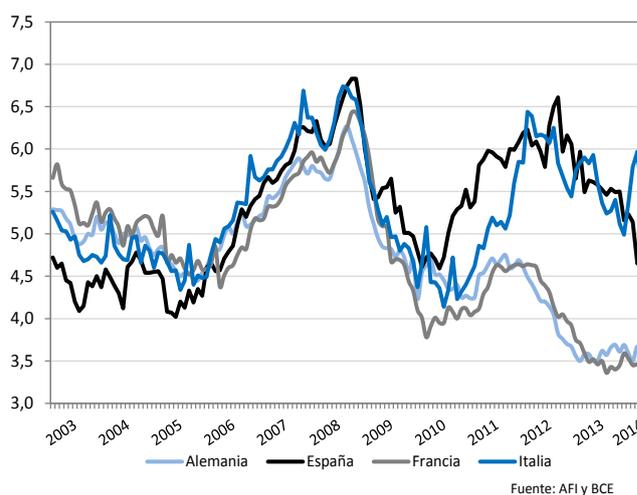
Efectivamente, aunque la neutralización de ese vínculo ha sido la principal motivación en la definición del horizonte de la unión bancaria, la crisis también ha revelado inconsistencias en la propia dinámica de integración financiera. En realidad, la ha debilitado enormemente. La contracción del crédito ha sido muy significativa durante la crisis en el conjunto de la eurozona. Con datos de la Comisión Europea (2014), mientras que en Alemania el 80% de las pymes que solicitaban un crédito bancario lo conseguían, en las economías del sur de Europa ese porcentaje caía al 40%.

Manifestaciones adicionales han sido las situaciones de fragmentación todavía hoy presentes, de ruptura de la vigencia del principio de precio único en los distintos segmentos de los mercados financieros, desde el interbancario hasta el de financiación crediticia a empresas no financieras.

Además de la contracción del crédito en el conjunto de la eurozona a partir de 2010, de forma más destacada en las economías periféricas (Italia, España, Grecia, Irlanda, Portugal), la diferenciación de tipos de interés finales es un reflejo de incompleta integración financiera. Ello ha generado una diversidad de fundamentos competitivos de las empresas en el seno del propio mercado único del que la UEM forma parte. Como se aprecia en el gráfico 2, la penalización ha sido

mucho más explícita a las empresas de la periferia europea. Su perjuicio es tanto más acusado cuanto más importante es la población de pymes respecto a las economías centrales del área.

Gráfico 2. Tipos de nuevas operaciones de crédito a pymes
Importes inferiores a 1 millón de euros y plazos de 1 a 5 años (%)



Junto con lo anterior, la situación de excepcionalidad del sistema bancario de la eurozona se reflejó igualmente en caídas en los precios de mercado de muchas entidades y, no menos significativo, en la reversión de la exposición intraeurozona de los principales bancos, especialmente acusada a partir de 2010. Siendo general esa “vuelta a casa” de los sistemas bancarios tras el desencadenamiento de la crisis, es más destacable en el seno de un área llamada a perfeccionar el mercado financiero único. Esa suerte de “renacionalización” se ha hecho suficientemente explícita en las inversiones en deuda pública de los bancos.

2. La unión bancaria como una de las vías de fortalecimiento de la unión monetaria

A evitar esas disfuncionalidades y a fortalecer la arquitectura de la integración monetaria se orientó el diseño de la unión bancaria (UB). En la aceleración de la transición a ese horizonte, desempeñaron un papel importante la intensificación de la crisis bancaria española en julio de 2012 y los términos de la condicionalidad exigida en el correspondiente “Memorando de Entendimiento” consecuente con el

rescate sectorial. Con arreglo a las bases definidas de la UB, los bancos europeos, al menos los de la eurozona, deberán contar con las mismas reglas de juego, el mismo terreno competitivo, si se pretende asegurar un mercado financiero verdaderamente único. La garantía de regulación y supervisión equivalentes, de calidad suficiente, es la vía para conseguirlo. A su vez, la eliminación del círculo vicioso entre el deterioro bancario y el de la deuda soberana, dominante durante la crisis es la pretensión más inmediata.

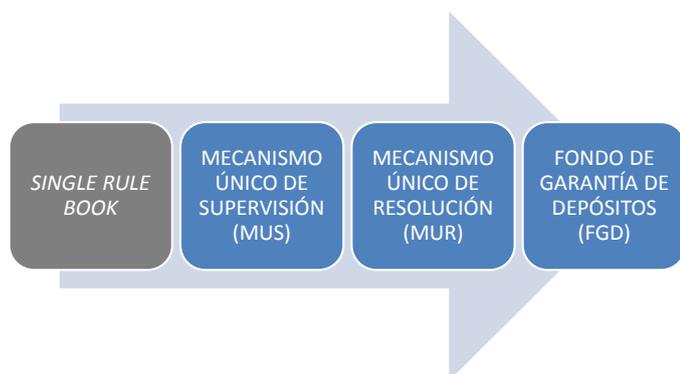
La estructura de la unión bancaria

El Consejo Europeo, en diciembre de 2012, acordó la estructura básica de la unión bancaria (UB). Estaría constituida por los elementos que aparecen en el cuadro 4.

2.1. Single Rule Book

Aunque formalmente la existencia de una regulación bancaria única forma parte de los fundamentos del “mercado único bancario” y este sea anterior a la definición del horizonte de la UB, la existencia de normas comunes constituye una base esencial para que los dos mecanismos básicos de la UB puedan entrar en juego. Una regulación unificada (*Single Rule Book*) es, por tanto, el primer pilar de la UB.

Cuadro 4. Estructura de la unión bancaria



Fuente: elaboración propia

La *single rule* es la vía para unificar el marco regulatorio del sector financiero de la Unión Europea, con el fin de completar el mercado único de servicios financieros. La concreción más inmediata es asegurar la aplicación sobre una base uniforme de las reglas de Basilea III. Se trata, en última instancia, de disponer de un sistema

bancario verdaderamente europeo con la suficiente resistencia, transparencia y eficiencia. El órgano responsable en esta materia es la Autoridad Bancaria Europea (EBA), que es el coordinador de todos los reguladores nacionales.

Dentro de esa regulación son esenciales los requisitos prudenciales de las entidades bancarias, en particular su solvencia y los recursos propios que la sustentan, así como las directrices para el rescate y la resolución de crisis bancarias, fundamento esencial del Mecanismo Único de Resolución de crisis (MUR), que más adelante se comenta.

En definitiva, el *Single Rule Book* está conformado por las dos piezas normativas esenciales para el funcionamiento del Mecanismo de Supervisión: aquellas reglas establecidas en el Reglamento de Requerimientos de Capital y la Directiva de Requerimientos de Capital (CRR/CRD IV).

2.2. Supervisión bancaria

El pilar constituido por el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) constituye la condición necesaria para homogeneizar las condiciones de actuación de los bancos y la disposición de una suficiente calidad supervisora, sin sesgos nacionales y asumible sin reservas por la comunidad inversora internacional. Fue la cumbre de la eurozona del 29 de junio de 2012 la que reclamó a la Comisión Europea propuestas para la creación del mecanismo de supervisión, como condición básica para la recapitalización posible de los bancos. Ello coincidió con la solicitud del gobierno español de un rescate específico para el sector bancario, el primero de este tipo en la gestión de la crisis que incorporará un “memorando de entendimiento” con amplia condicionalidad.

La regulación específica de dicho mecanismo pasó por el Parlamento Europeo en septiembre de 2013 y fue aprobada por el Consejo Europeo de 15 de octubre de 2013, entrando en vigor el mes siguiente. Será un año después, el 4 de noviembre de 2014, cuando el BCE asumirá sus poderes supervisores sobre los 6.000 bancos existentes en la eurozona. En paralelo, se asumirán nuevas reglas que adapten el funcionamiento de la Autoridad Bancaria Europea (EBA).

El BCE supervisará directamente a los mayores bancos de la eurozona, las consideradas “entidades de crédito

significativas”, y el resto de las entidades lo serán por sus supervisores actuales, pero sometidos a las instrucciones y responsabilidad final del BCE. En realidad, el BCE podrá decidir en cualquier momento asumir la responsabilidad sobre estas entidades, que se consideran entidades de crédito menos significativas, de acuerdo con el marco jurídico del MUS.

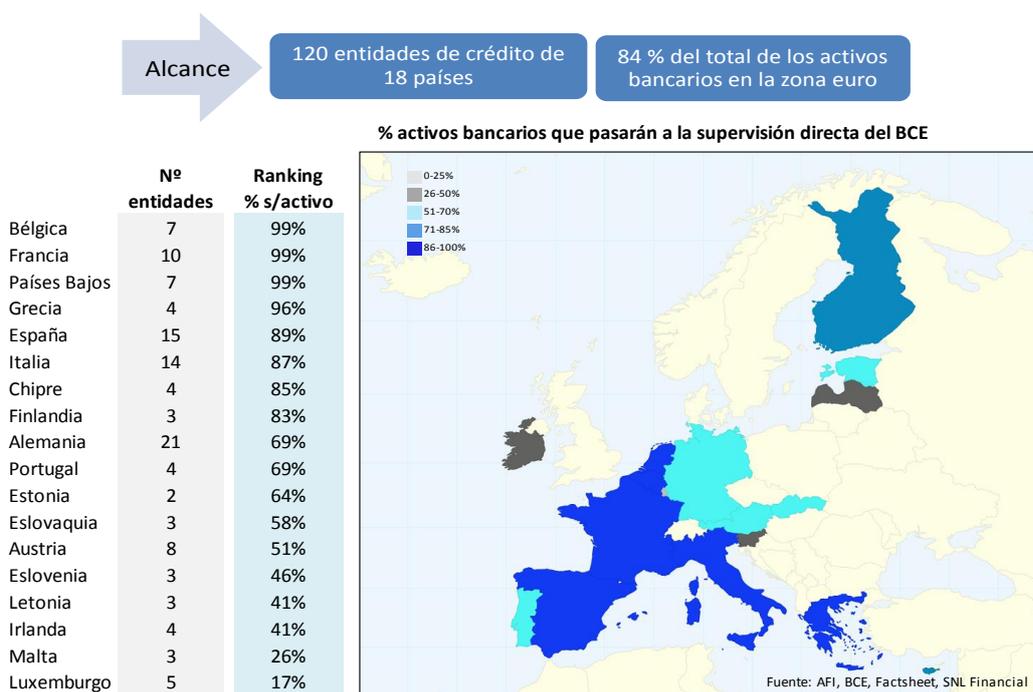
El ejercicio de estas responsabilidades por el BCE es una de las condiciones necesarias para que el MUS pueda ser utilizado como un instrumento para la recapitalización directa de los bancos de la eurozona. El órgano responsable directo de esa función, en el seno del BCE, será el Consejo de Supervisión, al que se le asignará total independencia en el ejercicio de sus funciones.

Conviene subrayar, como se destaca en Berges, Ontiveros y Valero (2014), que el MUS no significa una unificación sin más de los supervisores en este ámbito, sino un sistema integrado de supervisión bancaria, que se desarrollaría en dos niveles, de forma similar a lo que ocurre con la política monetaria del área euro: un nivel central, a cargo del BCE, y un nivel nacional, que correspondería a las autoridades supervisoras nacionales. A diferencia del caso español, estas no siempre coinciden con los bancos centrales.

La toma de decisiones en el MUS se basará en un nuevo procedimiento conocido como el de “no objeción”, mediante el cual el órgano responsable de la supervisión, el Consejo de Supervisión, propondrá sus decisiones al Consejo de Gobierno del BCE y si este no las objeta en un plazo determinado la decisión correspondiente será adoptada. Con el fin de asegurar la diferenciación entre los trabajos propios de la política monetaria y las tareas de supervisión bancaria, el BCE creará un “Panel de Mediación” para resolver las diferencias que surjan respecto de las eventuales objeciones que ponga el Consejo de Gobierno a las decisiones del Consejo de Supervisión.

No es necesario llamar la atención acerca de la complejidad funcional que dominará a partir de ahora en el BCE. La función única de definición de la política monetaria, con arreglo a un objetivo simple, la estabilidad de los precios, se enriquece de forma notable, tal como se aprecia en el cuadro 6. Aun cuando en las nuevas funciones de supervisión, especialmente de las entidades de menor dimensión, seguirán desempeñando un papel esencial los supervisores nacionales, la absorción de poder por el BCE es ciertamente significativa. No es un caso precisamente singular. En realidad, de los 17 bancos centrales nacionales de la eurozona 14 de ellos disponen de responsabilidad en la supervisión bancaria, así como otros bancos centrales en economías avanzadas.

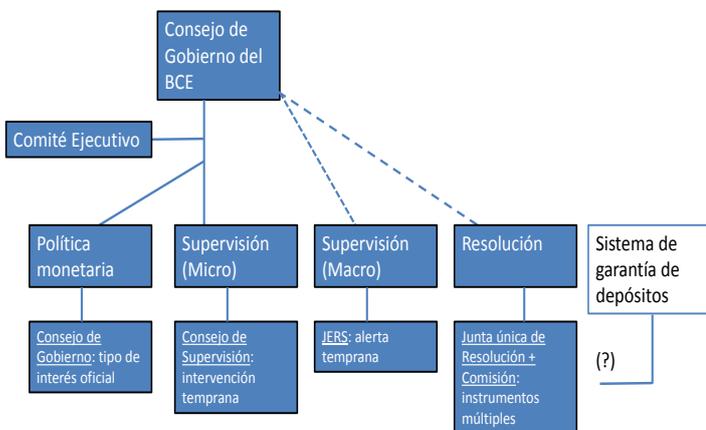
Cuadro 5. Mecanismo Único de Supervisión (MUS)



Recordemos que el ámbito del MUS no se limita al área euro, sino que puede extenderse a los países de la UE no pertenecientes a la eurozona que decidan acogerse al mismo, en iguales condiciones que los pertenecientes a la eurozona.

No es ocioso recordar que la definición de la política monetaria y la supervisión bancaria son funciones complementarias, incluso generadoras de sinergias, como el propio presidente del BCE ha señalado en varias ocasiones, lo que no significa que sea un empeño fácil, especialmente en el momento presente. Y es precisamente desde el inicio de la crisis cuando se ha revelado el papel crucial de los sistemas bancarios en la transmisión de la política monetaria. Y es en este contexto en el que esa supervisión común puede aportar ventajas adicionales a la mayor garantía de autonomía de la función supervisora, de alejamiento del riesgo de “captura del supervisor” por parte de las entidades bancarias, de las de mayor dimensión, en particular.

Cuadro 6. Distribución de tareas del BCE



Fuente: Eijffinger, S. C. W. (2013)

2.3. Resolución de crisis bancarias

El Mecanismo Único de Resolución (MUR) es el que definirá los principios básicos para gestionar los problemas de viabilidad de los bancos, una vez entre en funcionamiento, a principios de enero de 2015. Un sistema homogéneo de resolución de crisis bancarias para todos los países que participen en el MUS que no descansa fundamentalmente en el rescate de los bancos en dificultades con el dinero del contribuyente.

En el futuro, serán los accionistas y principales acreedores los que soporten de forma prioritaria los quebrantos.

Que la actual orientación de la UE en materia de rescate y resolución de crisis bancarias establezca claramente prioridades en la asunción de los quebrantos por accionistas, bonistas y otros acreedores, no significa que queden libres de afectación las finanzas públicas. La necesidad de ayudas comunitarias puede ser clara, como ocurrió en el caso del rescate bancario de España y su apelación al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). En consecuencia, la disposición del mecanismo correspondiente y su funcionamiento es esencial.

En la ya comentada cumbre europea de junio de 2012, en la que se definió el horizonte de la UB, se estableció que el mecanismo de rescate europeo, el MEDE, debería tener la posibilidad de recapitalizar directamente a los bancos.

Pero, contrariamente a lo ocurrido con el MUS, las diferencias entre los gobiernos son significativas a este respecto. La razón no es otra que el impacto presupuestario de las eventuales crisis bancarias, a tenor de la contundente experiencia disponible, no solo en la gestión de la actual crisis bancaria en la eurozona.

Clarificar suficientemente ese mecanismo, y dotarlo de la capacidad financiera suficiente es un asunto central para satisfacer el principal de los objetivos de la aceleración del horizonte de integración bancaria, como es la eliminación del círculo vicioso entre riesgos bancarios y riesgos soberanos. Existe acuerdo sobre la creación del Fondo Único de Resolución (FUR), que se nutriría de las aportaciones de los bancos. Su configuración inicial está basada en compartimentos nacionales, pero con la intención de integrarlos a lo largo de un horizonte de ocho años, al término del cual quedaría completamente unificado: la mutualización sería entonces efectiva. No existe un vínculo de comunicación automática entre el FUR y el MEDE, de tal forma que, si sobreviene una crisis y el FUR no dispone de recursos suficientes, tendría que endeudarse en los mercados.

La actitud de las autoridades alemanas limitó el alcance de los propósitos iniciales al condicionar el acceso directo al MEDE para las recapitalizaciones directas de los bancos, salvo en circunstancias muy excepcionales. Se trata, como se ha indicado, de reticencias

importantes a sufragar los costes de posibles crisis mediante los presupuestos nacionales. Formalmente, las autoridades alemanas exigían una alteración de los tratados de la UE, lo que hoy parece un empeño ciertamente difícil, optándose por la incorporación de un acuerdo intergubernamental (AIG) que recoja los términos finalmente acordados, sin necesidad de que sea ratificado por todos los países miembros de la UE. Más detalle al respecto se encuentra en Berges, Ontiveros y Valero (2014). El AIG se firmó el 21 de mayo de 2014 por 26 países, todos los de la UE excepto Suecia y el Reino Unido, lo que apunta al máximo potencial inmediato de la UB, aunque ser parte del acuerdo no es suficiente, también se debe pertenecer al MUS y MUR.

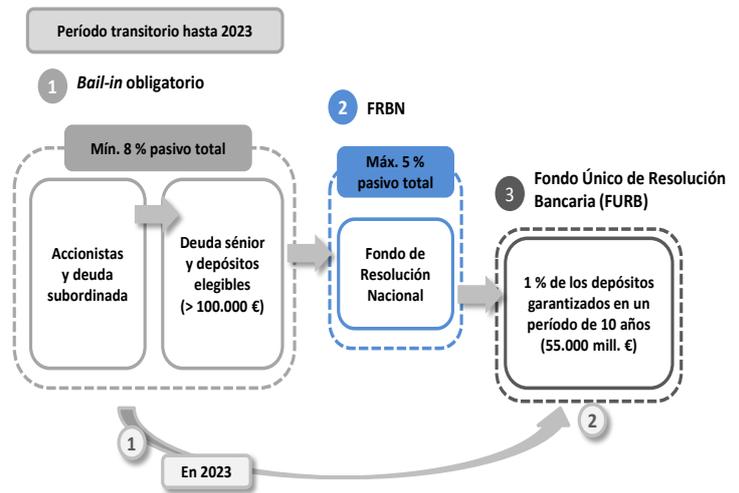
Frente a esa actitud, la del Parlamento Europeo era más flexible. Gracias a esa institución, en marzo se alcanzó un principio de acuerdo del Mecanismo Único de Resolución con un fondo de 55.000 millones de euros al término de un período de transición de ocho años. Se trata de una magnitud insuficiente, en la medida en que no contribuye a disuadir completamente los riesgos que puedan emerger en algunas entidades o en completos sistemas bancarios nacionales, por mucho que se pretenda que los agentes privados asuman la mayor parte de eventuales quiebras. Son cotas, en definitiva, distantes de la necesaria mutualización en este ámbito. Se trata, en todo caso, de un primer paso, que precisa de completarse lo antes posible.

La decisión de resolución de una entidad bancaria, sujeta a la supervisión común, correspondería a la Junta Única de Resolución (JUR), una vez se lo hubiera notificado el BCE o la autoridad nacional de resolución. La gran cuestión que subyace al respecto es la correspondiente a la agilidad de las decisiones a adoptar. Afortunadamente, en ese mismo acuerdo de marzo el Parlamento Europeo favoreció la simplificación de la toma de decisiones al conceder más peso al BCE en contra de los estados miembros. Con todo, el sistema de voto sigue siendo proporcional a las contribuciones de los países, a diferencia de lo que ocurre en las decisiones del Consejo de Gobierno del propio BCE.

También fue el Parlamento Europeo el que consiguió que el fondo, que se nutre con las aportaciones de los bancos, esté completo en ocho años, en lugar de los diez inicialmente previstos. No ha sido posible, sin embargo, que el fondo deje de estar compartimentado

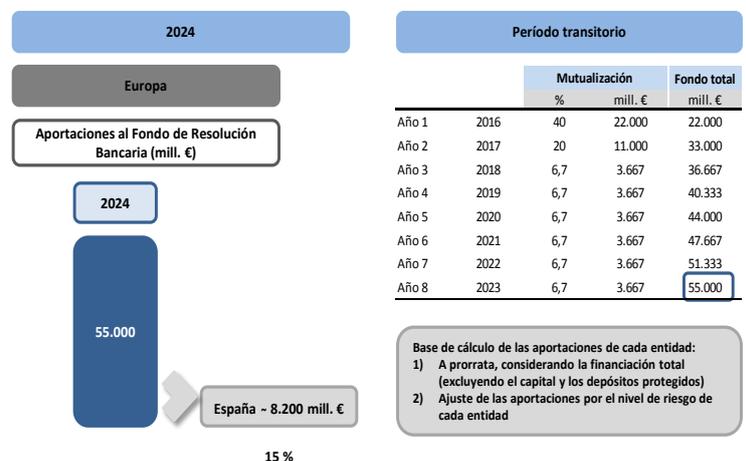
nacionalmente hasta pasados esos ocho años. A partir del primer año, la mutualización alcanzará al 40% y el tercer año casi al 70%. El fondo tendrá posibilidades de captar deuda en los mercados financieros (cuadro 8).

Cuadro 7. Estructura del período transitorio



Fuente: AFI y Comisión Europea

Cuadro 8. Fondo Único de Resolución



Fuente: AFI y Comisión Europea

A modo de recapitulación, conviene destacar que a pesar de los avances, el segundo pilar de la UB dista mucho de constituir la garantía que se le asignaba en el planteamiento inicial. De su agilidad cabe seguir dudando: es difícil que los pasos que exige su aprobación y el número de los decisores implicados en caso de una crisis, puedan resolverse en un fin de semana como se estableció, especialmente si se trata de entidades grandes o tiene lugar una crisis sistémica. La mutualización de los salvamentos ha quedado

igualmente más que limitada. En su lugar, se priorizan las pautas propias del *bail-in* lo que, efectivamente, desplaza hacia los acreedores, fundamentalmente los inversores en bonos, buena parte del coste potencial del salvamento. En última instancia, serán los gobiernos nacionales los que sigan cargando con la mayor parte de la responsabilidad. El montante del FUR, 55.000 millones de euros, es ciertamente reducido, además de requerir los comentados ocho años antes de su disposición.

2.4. Fondo de garantía de depósitos

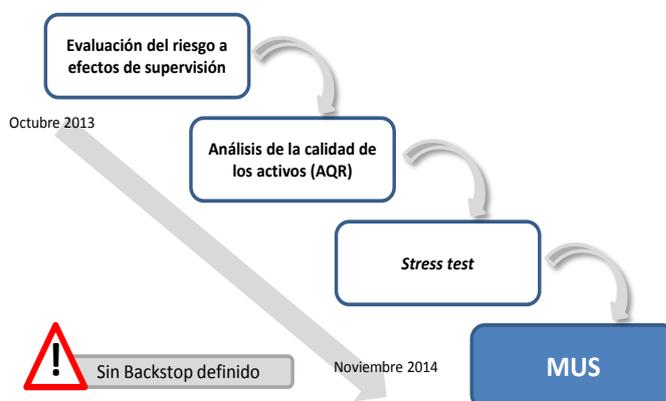
La existencia de una normativa común sobre garantía de depósitos cierra esa arquitectura de la UB. La cobertura es de 100.000 euros por depositante y entidad bancaria. El devengo tendrá lugar cuando la entidad bancaria sea liquidada. Las contribuciones al fondo se realizarán en función del perfil de riesgo de cada entidad: la contribución ex ante será equivalente, en principio, al 0,8% de los depósitos protegidos en 10 años. Se prevé la solidaridad entre Fondos de Garantía de Depósitos en caso de insuficiencia de uno de ellos.

3. La transición. Revisión previa a la entrada en vigor de la supervisión única

Cuando los líderes europeos aprobaron en junio de 2012 que la recapitalización de los bancos podría encontrar apoyo en el MEDE, se acordó igualmente que el BCE asumiría las funciones de supervisor bancario y, como consecuencia de ello, llevaría a cabo una evaluación global previa de 130 bancos de 19 países, concretada en dos ámbitos: una evaluación de la calidad de los activos (*Asset Quality Review*) y unos *stress tests*. La primera pretende realizar una detallada revisión de los balances bancarios para determinar si la clasificación de los instrumentos financieros, los niveles de provisiones y las valoraciones de determinados activos son adecuados. La prueba de esfuerzo trata de evaluar la capacidad de resistencia de las entidades en escenarios hipotéticos. El BCE es responsable de las evaluaciones con el apoyo de los supervisores nacionales y con expertos independientes. Los resultados se publicarán al final del proceso por países y por entidades, junto con las medidas correctoras propuestas por el BCE.

Cuadro 9. Calidad de los activos

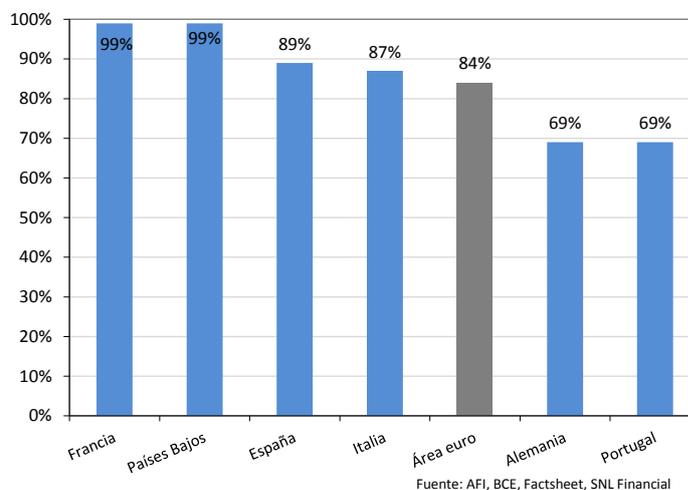
Antes del MUS: evaluación global



Ha sido la European Banking Authority (EBA) la que ha elaborado la metodología y los escenarios macroeconómicos desarrollados por el European Systemic Risk Board (ESRB) para los *stress tests* destinados a verificar la resistencia de los balances bancarios ante hipotéticas perturbaciones externas. Esa metodología será utilizada por todos los supervisores bancarios de la UE con el fin de que todos los bancos, no solo los de la eurozona, sean analizados sobre hipótesis comunes y fáciles de comparar.

El punto de partida de los *stress tests* aplicables a 123 bancos es la evaluación de la calidad de los activos (AQR) que incluye la clasificación de riesgos y la determinación de las provisiones y la capitalización necesaria para cubrir esas exposiciones a riesgos.

Gráfico 3. Volumen de activos que pasarán a la supervisión única del BCE (% activo total del sistema, en base consolidada)



Este mes de octubre de 2014 la EBA difunde los resultados finales de los *stress tests* para el conjunto de la UE, particularizados por bancos, incluyendo la posición de capital de cada uno, las exposiciones a riesgos y las tenencias de deuda soberana. La evaluación afecta a una muestra de 123 entidades de crédito en 22 estados miembros, representativas de al menos el 50% de cada sistema bancario nacional (con activos consolidados a final de 2013) y del 85% de los

activos totales de la eurozona, pertenecientes a 18 estados. De esa evaluación se deducen las necesidades de apoyo a la capitalización de los bancos que lo precisen y que vayan a quedar sometidos al mecanismo de supervisión. Las entidades objeto de evaluación son las pertenecientes al área monetaria. En el caso de España son 15 bancos, con activos cercanos al 90% del total.

Recuadro 1. Test de estrés 2014: criterios básicos

Alcance: ejercicio de ámbito europeo, al que se someten 123 entidades de 22 estados. Cobertura mínima: 50% del sector bancario nacional. En el caso de España, son 15 las entidades analizadas, con una cobertura del 89% sobre el total activo del sistema bancario nacional.

Modelización: balance estático 2014-16, con posibilidad de no tener en cuenta los planes de reestructuración.

Riesgos a evaluar: crédito, mercado, soberano, titulizaciones y coste de financiación.

Impacto en carteras contables:

Negociación => P y G

Disponible para la venta: *mark to market* => contra capital, aunque las autoridades competentes podrán mantener los filtros prudenciales (exención).

Vencimiento: impacto de los escenarios de estrés a través de las PD y LGD, que podrían derivar en mayores provisiones

Capital exigido:

Escenario base: 8,0% CET1

Escenario adverso: 5,5% CET1

Necesidades de capital:

Base: recapitalizarse en el corto plazo

Adverso: más tiempo para cubrir las necesidades de capital (acordarán un plan de capital) y podrán usar capital adicional de nivel 1 para cubrirlos.

4. Conclusiones

La crisis en los sistemas bancarios

- La eurozona es uno de los bloques económicos más bancarizados del mundo. Sus sistemas bancarios son demasiado grandes. El peso de la financiación bancaria es dominante frente al papel que juegan los mercados de financiación directa.
- Uno de los rasgos de la particularización de la crisis económica y financiera en la eurozona ha sido su impacto en los sistemas bancarios. Además del deterioro en la calidad de los activos en algunos países, se ha puesto de manifiesto la existencia de

un vínculo perverso entre la cotización de la deuda soberana y la estabilidad bancaria.

- Como consecuencia de la crisis ha tenido lugar una contracción prolongada del crédito y un aumento de la fragmentación financiera, ambos impropios de una unión monetaria.

El horizonte de la unión bancaria

- Entre las limitaciones de partida, de diseño, de la UEM hay que destacar la ausencia de mecanismos propios de una unión bancaria, incluso de un grado suficiente de coordinación en la supervisión de los

operadores bancarios. La definición del horizonte de unión bancaria es una de las escasas consecuencias favorables de la crisis. Contribuirá al fortalecimiento de la integración financiera en el área y la credibilidad de la supervisión de sus sistemas bancarios. Al someterse todos los bancos de la eurozona a una regulación, supervisor y mecanismo de resolución comunes, la percepción del riesgo dependerá mucho menos del país de origen y más de los bancos concretos. De la calidad con que se lleve a cabo esa supervisión común dependerá el propio fortalecimiento de la arquitectura de la unión monetaria y la definitiva reducción de la exposición de los sistemas bancarios a nuevas crisis.

- Como cualquier otra decisión de fortalecimiento de la dinámica de integración europea, la unión bancaria constituye una importante cesión de soberanía sobre un ámbito esencial en el funcionamiento de las economías de la eurozona. En mayor medida dado el grado de bancarización de las mismas y la estrecha dependencia que las empresas de menor dimensión tienen de la financiación crediticia bancaria.
- Si bien el mecanismo de supervisión apenas presenta dudas en su aplicación, no ocurre otro tanto con el mecanismo de resolución de crisis, condicionado hoy por la cuantía de los recursos disponibles para hacer frente a las crisis, así como por la agilidad de los propios procedimientos de decisión en esos casos en que se precise su actuación.
- La unión bancaria no facilitará necesariamente una mayor competencia en los sistemas financieros muy bancarizados. En realidad, la gestión de la crisis sectorial ha conducido a una elevación en el grado de concentración bancaria que reducirá el poder de negociación de los usuarios de servicios financieros. El de España es uno de los sistemas bancarios donde la reducción del número de oferentes ha sido mayor. Por ello es conveniente que se avance hacia una mayor oferta de servicios e instituciones financieras no bancarizadas, para garantizar una mayor oferta de financiación empresarial.

Referencias

- ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES (2014).- “El sistema bancario español ante los test de estrés: impacto en capital y carteras de renta fija”, *Análisis y seguimiento de Banca y Seguros*, Nota Bancaria, 17 de Febrero.
- BCE (2014).- “[Financial Integration in Europe](#)”. Abril.
- BERGES, A., ONTIVEROS, E. y VALERO, F. J. (2014).- “[La Unión Bancaria: avances e incertidumbres para el año 2014](#)” Documento de Trabajo Opex No 75/2014. Febrero, Fundación Alternativas.
- BERGES, A. y ONTIVEROS, E. (2014).- “[Financiación de la economía. Bancarización frente a mercados](#)” *Mediterráneo económico* nº 25. Colección Estudios Socioeconómicos. Fundación Cajamar.
- COMISION EUROPEA (2014).- “[Banking Union: restoring financial stability in the Eurozone](#)”, Memo, 15 de Abril
- DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES (2013).- “[Re-capitalisation of banks supervised by the SSM](#)”, Policy Department A: Economic and Scientific Policy. *Monetary Dialogue*, Diciembre.
- EIJFFINGER, S. C. W. (2013).- “The various roles of the ECB in the new EMU architecture” en Directorate General for Internal Policies (2013) “[Re-capitalisation of banks supervised by the SSM](#)”, Policy Department A: Economic and Scientific Policy. *Monetary Dialogue*, Diciembre.
- EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD (2014).- “[Is Europe Overbanked?](#)”, *European System of Financial Supervision*, núm 4, Junio.
- SCHOENMAKER, D. y PEEK, T. (2013).- “[The state of the banking sector in Europe](#)”. OCDE, ECO/WKP 94.
- VÉRON, N. (2013).- “[Bank versus non-bank credit in the United States, Europe and China](#)”. *Bruegel Policy Contribution*. Issue 2013/07. Junio.

EuropeG está integrado por Antoni Castells (director), Manuel Castells, Josep Oliver, Emilio Ontiveros, Martí Parellada y Gemma García (coordinadora).

El *Policy Brief* es el reflejo de la posición del grupo, y de las aportaciones de sus miembros, a partir, en este caso, de un primer borrador elaborado por Emilio Ontiveros.

EuropeG

Parc Científic de Barcelona
Baldri i Reixac, 4
08028 Barcelona
Tel. 934 033 723
www.europeg.com



Con el apoyo de:

