

REGULACIÓN FINANCIERA

Completando la unión bancaria

Tatiana Alonso

Introducción

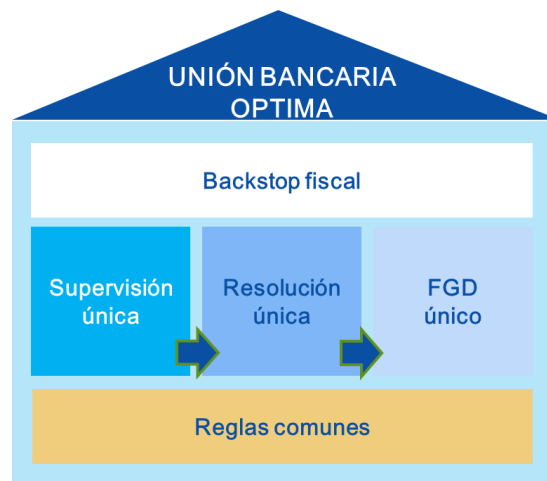
El proyecto de unión bancaria fue lanzado por los líderes europeos en junio de 2012, en un entorno de creciente desconfianza acerca de la viabilidad del euro. El objetivo inmediato era lanzar una señal de unidad a los mercados y de respaldo al BCE en su estrategia de hacer “lo que fuera necesario” para preservar la integridad de la moneda única. Junto a las políticas no convencionales del BCE, la unión bancaria proporcionaba el vehículo de medio plazo adecuado para acabar con la fragmentación financiera y romper el círculo vicioso soberano-banca en la eurozona. Para ello, era necesario transferir las competencias en materia de supervisión y gestión de crisis bancaria a instancias europeas, evitando que los intereses nacionales puedan volver a anteponerse a los del conjunto de la eurozona en el futuro.¹ En este sentido la unión bancaria permite subsanar una deficiencia en la arquitectura institucional del euro que en su momento, cuando éste fue creado, no se pudo efectuar por falta de consenso.

¿Qué elementos conforman la unión bancaria óptima?

Es importante distinguir entre la unión bancaria óptima (aquella que permitirá restaurar el proceso de integración financiera y romper definitivamente el vínculo diabólico) y la unión bancaria que ha sido posible conseguir en una primera etapa y que ya está en funcionamiento, a la que llamaremos unión bancaria 1.0.

Gráfico 1

Pilares de la unión bancaria óptima (2.0)



Fuente: BBVA Research

1: La imposibilidad de asegurar la estabilidad e integración financieras en la eurozona en ausencia de mecanismos centralizados de supervisión y gestión de crisis queda ilustrada por el “trilema financiero” acuñado por Schoemaker (2011).

La hoja de ruta hacia la unión bancaria óptima está recogida en el Informe de los Cuatro Presidentes (Junio 2012). En dicho informe se traza un plan estratégico de medio plazo cuyo destino final es una unión bancaria, fiscal y económica a diez años vista. El primer paso en la hoja de ruta es la unión bancaria (óptima), que incorpora tres pilares básicos: supervisión única, resolución única y un tercer pilar de cobertura de depósitos (fondo de garantía) único. Los tres pilares de esta unión bancaria óptima se nutren de una base regulatoria sólida (el single rulebook) que proporciona unas normas comunes armonizadas en los tres ámbitos: solvencia bancaria (CRDIV-CRR), gestión de crisis y resolución bancaria (Directiva BRRD) y cobertura de depósitos (Directiva de Fondos de Garantía de depósitos).

¿Cómo es la unión bancaria actual?

Tras el anuncio inicial de la unión bancaria, los legisladores europeos, Parlamento y Consejo de la UE, trabajaron contrarreloj para sacar adelante un proyecto creíble que convenciera a los mercados. Las posiciones iniciales de algunos interlocutores clave hacían pensar que no sería posible alcanzar los acuerdos necesarios. Pero finalmente el pragmatismo en la búsqueda por el interés general se impuso para acordar un marco razonable de supervisión y resolución bancaria centralizado a nivel europeo.² Bajo este marco (unión bancaria 1.0) los estados miembros de la unión bancaria³ cuentan con un Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y un Mecanismo Único de Resolución (MUR).

Gráfico 2
Elementos de la unión bancaria actual (1.0)



Fuente: BBVA Research

Desde esta perspectiva la unión bancaria 1.0 constituye un hito en la historia de Europa pues representa la mayor cesión de soberanía nacional desde la creación del euro. El MUS, plenamente operativo desde noviembre de 2014, está formado por el BCE (que es su responsable último) y los supervisores nacionales. El BCE supervisará directamente a los 123 bancos más significativos de la eurozona, mientras que el resto lo serán por las autoridades nacionales, sin perjuicio de que el BCE pueda asumir la supervisión directa de cualquiera de ellos cuando lo considere oportuno. En cuanto al MUR, en marcha desde enero de 2015, su gobernanza y estructura organizativa replican en buena medida las del MUS, con la nueva Junta de Resolución estando a cargo de la resolución de los bancos más significativos y de aquellos que no lo son pero en cuyo proceso de resolución es necesario recurrir al nuevo Fondo Único de Resolución (ver más abajo).

2: Para ampliar información sobre el proceso de creación de la unión bancaria 1.0 y sus principales elementos ver el documento de trabajo de BBVA Research "Una unión bancaria para Europa: haciendo de la necesidad virtud" (2014).
3: Los países de la eurozona participan de manera obligatoria. El resto de países de la UE pueden adherirse de manera voluntaria.

¿La unión bancaria se ha creado para gestionar los activos tóxicos de la crisis?

No, la unión bancaria es un proyecto de futuro. No es el vehículo previsto para gestionar los problemas heredados de la crisis reciente. La gestión de este problema heredado está en marcha y debería quedar solucionado a lo largo de 2015. Por ello el BCE realizó un examen a la banca exhaustivo antes de asumir sus plenas funciones como supervisor único, para cuantificar y solucionar de manera definitiva los problemas heredados de la crisis.

Gráfico 3

Solución de los problemas heredados de la crisis antes de lanzar el MUR



Fuente: BBVA Research

Los bancos que mostraron necesidades de capital bajo el escenario base o el de riesgo en el ejercicio del BCE (en el que también participó la EBA) deberán cubrirlas a lo largo del primer semestre de 2015. Si no consiguen levantar el capital necesario en los mercados, deberán aplicar un bail-in sobre sus accionistas y acreedores subordinados antes de poder recurrir a su fondo de resolución nacional o, si éste no bastara tampoco, incluso a dinero de las arcas públicas nacionales. Si el estado soberano no puede hacer frente a la ayuda solicitada por falta de acceso a los mercados puede solicitar un préstamo al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), tal y como hizo el gobierno español en 2012. Si el soberano tiene problemas serios de índole fiscal y no puede afrontar un préstamo del MEDE, entonces, como último recurso puede solicitar que éste inyecte capital directamente en el banco en apuros, sujeto a una franquicia inicial y a condiciones estrictas tales como la aplicación previa de un bail-in total, incluyendo a todos los acreedores de la entidad (senior, depósitos no cubiertos y Fondo de Garantía de Depósitos (en calidad de responsable subsidiario de los depósitos cubiertos)).

¿Cómo se gestionarán las crisis bajo la unión bancaria 1.0?

La nueva autoridad de resolución única (Single Resolution Board) comenzó a desempeñar sus labores preventivas en enero de 2015 pero no adoptará sus plenos poderes resolutorios hasta enero de 2016, cuando las entidades afectadas por los problemas heredados hayan sido debidamente recapitalizadas (o liquidadas si la resolución no era viable). A partir de ese momento entra también en vigor la herramienta de bail-in total de la Directiva de Resolución (BRRD) según la cual antes de recurrir al fondo de resolución privado y por supuesto a cualquier tipo de ayuda pública, se deberá exigir a accionistas y acreedores (subordinados y senior) que asuman pérdidas por un mínimo del 8%. Tras el bail-in se podría apelar al Fondo Único de Resolución, con un límite del 5% de los pasivos de la entidad. Este Fondo Único será 100% europeo y tendrá una capacidad total ex ante de 55000 millones de euros en 2023, pero no antes (ver pregunta siguiente). A partir de esa fecha (2023), si sigue habiendo costes por cubrir se podrá recurrir a la

ayuda de un mecanismo europeo público que aún está por definir (backstop fiscal) y que no tendría por qué involucrar al MEDE ya que éste fue creado para rescatar a soberanos en apuros, no a bancos. Entre 2016 y 2023, dado que no existirá aún backstop fiscal común, estará disponible una financiación puente procedente de fuentes nacionales y en última instancia existe la posibilidad de que el MEDE pueda recapitalizar directamente a bancos en apuros si los mecanismos previos de absorción de pérdidas (incluyendo un bail-in mínimo del 8% de los pasivos de la entidad) no son suficientes y el soberano no está en condiciones de cubrir los costes residuales del proceso de resolución.

¿Por qué la unión bancaria actual no es la óptima y cuáles son los elementos que le faltan para serlo?

El objetivo último de la unión bancaria es romper el círculo vicioso soberano banca y restaurar la integración financiera. La unión bancaria 1.0, una vez superado el periodo de transición hacia la dotación y mutualización plenas del Fondo Único de Resolución, en 2023, podría alcanzar dichos objetivos si existiera la certeza de que todas las crisis bancarias futuras serán de un tamaño medio. Sin embargo, para crisis mayores no es descartable que los múltiples mecanismos previstos de absorción privada de pérdidas (bail-in, fondo único) no sean suficientes para cubrir los costes de las resoluciones bancarias. En ese escenario la existencia de un backstop fiscal potente resulta crucial para preservar la estabilidad financiera y evitar el círculo vicioso. De igual modo, en un contexto de crisis severa, la existencia de un FGD común potente se hace necesaria para evitar pánicos bancarios y, de nuevo, una reactivación del círculo vicioso.

Por ello, para ser absolutamente creíble y estable en el medio y largo plazo, la unión bancaria 1.0 debe ser completada con una red de apoyo fiscal común y con un fondo de garantía de depósitos común. Ambos elementos incorporan aspectos de solidaridad fiscal sobre los cuales todavía no existe consenso en Europa, motivo por el cual quedaron fuera del marco inicial. En cierto sentido, la terminación de la unión bancaria va de la mano de la unión fiscal y por ello mismo no resulta casual que el siguiente paso en la hoja de ruta del Informe de los cuatro presidentes sea precisamente la unión fiscal. Sin embargo, aunque es preciso avanzar en dicha dirección sin demora, lo cierto es que ni la finalización de la unión bancaria 1.0 ni el avance hacia la unión fiscal y económica parecen formar parte destacada de la agenda europea. En estos momentos toda la atención está puesta en el nuevo proyecto estrella de la Comisión Europea, la unión de mercado de capitales que, si bien constituye un potencial complemento de la unión bancaria en la consecución de un verdadero único financiero, de ningún modo puede sustituir a una unión bancaria completa a la hora de dotar al euro de la arquitectura institucional adecuada para afrontar futuras crisis.

Al mismo tiempo, algunos de los acuerdos alcanzados en el marco de la unión bancaria 1.0, en concreto el relativo a la aportación y uso del fondo único, han debido articularse por la vía de un Acuerdo Intergubernamental, al no tener cabida en el Tratado. La arquitectura final de una unión bancaria óptima requiere una reforma del Tratado que sustente la unificación de los esquemas de garantía de depósitos y dé mayor consistencia legal a sus elementos integrantes. El punto de llegada de la Unión Bancaria será un genuino mercado integrado de servicios financieros, no sólo en el ámbito mayorista sino también minorista. Los pasos dados en el ámbito de la supervisión y resolución de bancos son decisivos, pero deberán completarse en el futuro con un marco más completo y más compacto.

AVISO LEGAL

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos, opiniones o estimaciones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

Las estimaciones que este documento puede contener han sido realizadas conforme a metodologías generalmente aceptadas y deben tomarse como tales, es decir, como previsiones o proyecciones. La evolución histórica de las variables económicas (positiva o negativa) no garantiza una evolución equivalente en el futuro.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

Especialmente en lo que se refiere a la inversión en activos financieros que pudieran estar relacionados con las variables económicas que este documento puede desarrollar, los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA.