



LA UNIÓN BANCARIA

NECESARIA, POSITIVA Y CON MUCHO POTENCIAL

Matías Daniel Cabrera y Ana Rubio González
BBVA Research

Resumen

La crisis financiera global que ha imperado desde 2008 hasta nuestros días también ha tenido consecuencias positivas, siendo una de ellas el evidenciar que ni los bancos ni las instituciones europeas estaban preparados para un *shock* de este calibre. Los primeros compases de la crisis desencadenaron reacciones desde los ámbitos públicos y privados, pero las medidas que se tomaron no fueron siempre las óptimas. En 2012 se anunció el lanzamiento de un plan para construir una Unión Económica y Monetaria genuina incluyendo la creación de una UB. Esta incluía un marco legislativo común, un Mecanismo Único de Supervisión (MUS), y un Mecanismo Único de Resolución (MUR). En 2015 se añadió la propuesta de un Sistema de Garantía de Depósitos Europeo. Desde la entrada en vigor de la UB se ha mitigado la fragmentación financiera en los mercados europeos. Además, se ha reducido el contagio de crisis bancarias entre los diferentes países europeos y se ha producido una cierta convergencia de los tipos de interés del crédito. Por otra parte, a que la percepción que los mercados tienen de las entidades dependa ahora más de sus fundamentales que del país en el que estén las matrices ha ayudado la realización de pruebas de estrés únicas por las autoridades europeas, que han publicado sus resultados de manera transparente. Hasta la fecha, el diagnóstico de sus efectos no puede ser sino positivo. Sin embargo, se debe ser también ambicioso en los objetivos que la UB deberá tener en el futuro. A futuro, la mayor resistencia y transparencia del sistema debería traducirse en una mejora sustancial de su coste de financiación, las fusiones transfronterizas deberían generar un marco de competencia europeo para beneficio de la clientela y la certidumbre jurídica se plasmaría en una mejor toma de decisiones por parte de la clientela, las entidades, las autoridades y los mercados. Por tanto, esta aventura de la UB en la que nos hemos embarcado parece ir por el camino correcto, pero es una larga travesía con una gran recompensa al final.

Abstract

The global financial crisis that has prevailed since 2008 until now has also had positive consequences, one of them being showing that neither banks nor European institutions were ready for a shock of this calibre. The crisis triggered reactions from the public and private sectors early on but the measures taken were not always the best ones. In 2012 the launch of a plan to build a genuine economic and monetary union, including the creation of a BU, was announced. This included a Single Rulebook, a Single Supervision Mechanism (SSM), and a Single Resolution Mechanism (SRM). In 2015 the proposal for a European Deposit Insurance Scheme was included. Since the entry into force of the BU financial fragmentation in European markets has been mitigated. Furthermore, contagion from banking crises among different European countries has been reduced and there has been a certain convergence in the in credit interest rates. Moreover, European authorities have performed stress test exercises and have published their results in a transparent way, which has helped markets to base their valuation of banks more on their fundamentals than on the country of their headquarters. So far the diagnosis of its effects can only be positive. However, the BU's objectives should be more ambitious. In future, the greater resistance and transparency of the system should be reflected in a substantial improvement in its cost of financing, cross-border mergers should generate a framework of European competition to the benefit of customers, and legal certainty should be reflected in better decision-making by customers, banks, authorities and markets. Therefore, the BU adventure in which we have embarked seems to be on the right track, but it is a long journey with a great reward at the end.

1. ¿Por qué necesitaba Europa una unión bancaria?

La crisis financiera global que ha imperado desde 2008 hasta nuestros días también ha tenido consecuencias positivas, siendo una de ellas la que hizo evidente que ni los bancos ni

las instituciones europeas estaban preparados para un *shock* de este calibre. Desde entonces, el sector bancario europeo ha sido testigo de una de las mayores transformaciones de su historia, que abarca su regulación, sus autoridades y la propia configuración de la industria. En este artículo vamos a pasar revista a la necesidad de la unión bancaria (UB), sus repercusiones actuales y esperadas y a su potencial alcance en el largo plazo.

1.1. La evolución necesaria de la Unión Económica y Monetaria

La Unión Económica y Monetaria (UEM) es un paso esencial en la integración de las economías de la Unión Europea (UE). Supone la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias (sobre todo mediante límites a la deuda pública y el déficit), una política monetaria común y una moneda común, el euro. La decisión de su creación en Maastricht en 1991 supuso un paso más en el proceso de integración económica de la UE, que se inició con su creación en 1957.

La UB es un complemento fundamental de la UEM, en tanto que unifica la regulación y asigna responsabilidades en los ámbitos de supervisión, resolución y financiación. Si en la UEM se decidió coordinar las políticas económicas y presupuestarias, ¿qué sentido tenía que la actuación frente a crisis bancarias no estuviera coordinada, con las importantes repercusiones presupuestarias que puede llegar a tener? Es más, si la política monetaria era común, ¿cómo podían la regulación y la supervisión de los bancos, que son los principales transmisores de dicha política, ser heterogéneas entre países? Es más, la crisis puso de manifiesto rápidamente que una actuación errónea de alguno de los países podía socavar la estabilidad financiera de toda el área, y de ahí la necesidad de armonización.

Sin embargo, la decisión de establecer la UB no se tomó hasta bien entrada la crisis. Fue en diciembre de 2012 cuando el Consejo Europeo (con la colaboración de la Comisión, el BCE y el Eurogrupo) elaboró una hoja de ruta para alcanzar una auténtica UEM, que incorporaba la creación de la UB. Los miembros de la UEM forman parte automáticamente de la UB, mientras que para otros Estados miembros la adhesión es voluntaria.

1.2. El sistema bancario que encontró la crisis

Los primeros compases de la crisis desencadenaron reacciones tanto desde los ámbitos públicos como desde los privados, pero las medidas que se tomaron no fueron siempre las óptimas.

Un buen ejemplo de lo fragmentada que estaba la banca en la UEM fue la evolución de la liquidez. Uno de los primeros efectos de la llegada de la crisis a Europa fue la práctica desaparición de la actividad en el mercado interbancario europeo. Ante las dudas sobre qué bancos poseían en sus balances activos tóxicos (*subprime*), las entidades dejaron de prestarse entre

ellas. Además, esto ocurrió no solo desde los países centrales de Europa hacia los periféricos, de los que se presuponía estaban en una peor situación, sino incluso entre países centrales.

Esta fuente de financiación fue sustituida por la liquidez del BCE, que en un breve espacio de tiempo aumentó significativamente una vez que su provisión se volvió ilimitada. Además, el exceso de liquidez que las entidades dejaban en la facilidad de depósito del BCE también aumentó de forma pronunciada, a pesar de su relativamente reducida remuneración.

Las dudas sobre los bancos más afectados por la crisis se extendieron también entre el público minorista, de forma que se temieron fugas de depósitos en varias entidades. Para frenarlas, varios países europeos fueron anunciando que se aumentaba el límite cubierto por depositante y entidad por los Fondos de Garantía de Depósitos nacionales, generalmente hasta los 100.000 euros. En España, esta medida se tomó ya en 2008. Sin embargo, estas medidas no calmaron totalmente a los depositantes, pues las diferencias entre estos fondos nacionales (como el que algunos estuvieran financiados *ex ante* y otros *ex post*) hizo dudar de la firmeza de estas garantías llegado el caso de utilizarlas. Además, en el caso de las sucursales de bancos extranjeros (pero no así en el de las filiales), el fondo de garantía de aplicación era el de la matriz, lo que generó nuevas dudas sobre si el tratamiento de los depositantes extranjeros sería similar al de los domésticos.

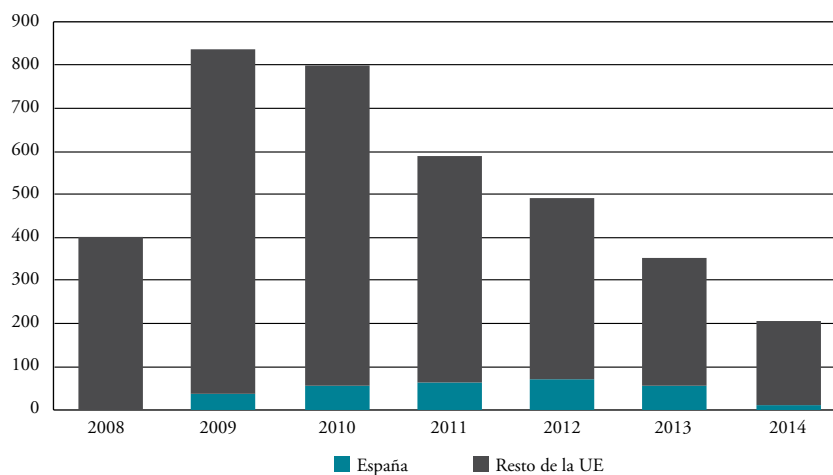
En el caso de España, fueron necesarias medidas adicionales. El Real-Decreto Ley 6/2008 creó el Fondo de Adquisición de Activos Financieros (FAAF), adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda. Su objetivo era hacer frente al problema de liquidez de las entidades españolas, a las que se consideraba solventes, mediante la compra en firme o con operaciones simultáneas de activos de máxima calidad (cédulas hipotecarias y titulizaciones con calificación AAA o AA). Así, las entidades podrían tener liquidez para hacer frente a los nuevos créditos al sector privado. Para ello, contó con una dotación inicial de 30.000 millones de euros (ampliables a 50.000), que se financió con deuda pública.

En varios países se optó por otorgar garantías para las emisiones en los mercados de los bancos. En ese caso, el Estado contraía un pasivo contingente, puesto que solo pagaría si no lo hacía la entidad. En 2012 España llegó a tener el 15 % del total de la UE de esta partida, con 72.000 millones de euros.

El problema es que estos mecanismos supusieron el embrión del llamado círculo vicioso bancario-soberano, sobre el que se dará más detalle más adelante.

Algunos supervisores tendieron a incrementar la protección sobre sus entidades locales, requiriendo incluso a las matrices de un país que recortaran la liquidez que proporcionaban a sus filiales o sucursales extranjeras, generalmente en Europa del Este. En marzo de 2009 fue necesario firmar la 'Iniciativa de Viena', por la que bancos europeos con intereses en la región y autoridades comunitarias se comprometieron a garantizar la estabilidad financiera de la zona, que estaba especialmente amenazada por su gran dependencia de matrices foráneas y por el peso de los créditos en moneda extranjera, el euro.

Gráfico 1. Ayudas públicas otorgadas durante la crisis: garantías. En miles de millones de euros



Fuente: Comisión Europea.

Tampoco en términos de solvencia fue similar ni la situación precrisis ni la evolución durante los años siguientes de los ratios de capital. De acuerdo a los datos del Fondo Monetario Internacional¹, los países desarrollados europeos tenían un ratio de capital Tier 1 promedio del 9,5 % en 2007. La heterogeneidad detrás de ese dato era muy significativa, pues los ratios iban desde el 7,0 % en Portugal hasta el 13,5 % de Finlandia, pasando por el modesto 7,9 % español. Durante la crisis todos los países han mejorado su solvencia, pasando la media a ser un 16,1 %, el mínimo el 11,7 % de Portugal y el máximo el 22,1 % de Irlanda. España ha mantenido su posición relativa con un 12,8 %. Al mismo tiempo, la heterogeneidad no ha hecho sino crecer, dado que la desviación típica ha pasado de 2 a 3 puntos porcentuales de 2007 a 2015.

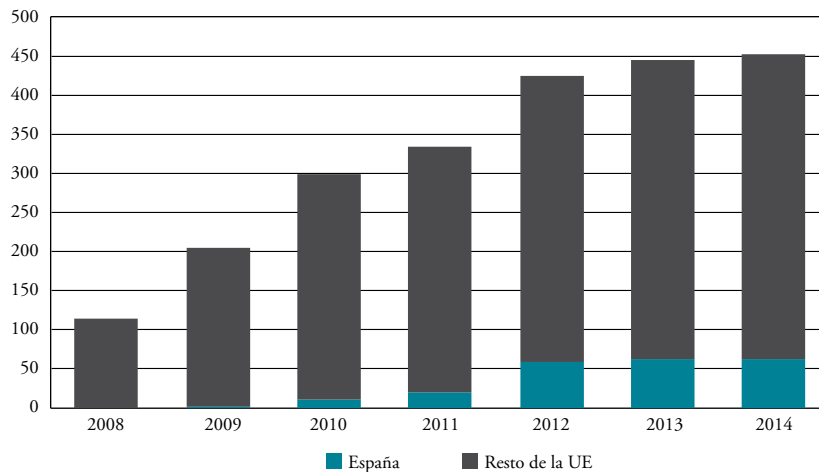
Detrás de estas tendencias del capital se pueden encontrar tanto factores públicos como privados. En la esfera de las autoridades, una vez que se entendió que la crisis no era solo de liquidez, sino también de solvencia, una primera reacción de algunos países fue endurecer los requisitos, al menos para cierto tipo de entidades. Este fue el caso de España, donde el capital mínimo se elevó en 2011 al 8 % en términos generales o al 10 % para algunas entidades. Por otra parte, los propios bancos hicieron esfuerzos importantes por aumentar sus ratios de capital, lo cual era más importante para las economías periféricas, que tenían más presión del mercado, pero también más difícil, dada la maltrecha situación de sus economías y el castigo bursátil.

Tampoco eran iguales los instrumentos que se podían utilizar en cada país para componer ese capital, pues la existencia por ejemplo de «cuotas participativas» en las cajas españolas era una anomalía. Otro ejemplo lo constituían los activos fiscales diferidos (DTA por sus siglas en inglés), cuyos mecanismos de acumulación y cómputo como capital diferían por países.

¹ FMI (2016).

En ocasiones, las entidades recibieron recapitalizaciones públicas que ayudaron a alcanzar sus objetivos de solvencia. En total, en 2008-2014 se otorgaron 453.000 millones de euros en recapitalizaciones públicas en la UE, de los que a España correspondieron 62.000 millones, el 14 % del total. De hecho, ya en 2009 se decidió en nuestro país la creación de Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), que inyectó 10.000 millones de euros en varias cajas de ahorros.

Gráfico 2. Ayudas públicas otorgadas durante la crisis: recapitalizaciones.
En miles de millones de euros, acumulado desde 2008



Fuente: Comisión Europea.

En un primer momento, los rescates bancarios eran decididos caso a caso por las autoridades locales sin un criterio común, que decidían sobre si era necesario intervenir, el momento de hacerlo o las herramientas a utilizar (banco malo, banco puente, conversión de instrumentos híbridos...) en el llamado «fin de semana de resolución» y sin seguir ningún plan preestablecido. Esto daba lugar a conflictos, especialmente en el caso de entidades *cross-border* donde se debía decidir si debían perder más los acreedores nacionales o extranjeros, o si la liquidez de las sucursales exteriores debía repatriarse para atender a las necesidades de la matriz, por ejemplo.

En definitiva, el sistema financiero europeo que encontró la crisis se parecía más a una plétora de sistemas nacionales diversos que a un único sistema europeo. En esas condiciones, los conflictos no tardaron en surgir y se hizo más evidente que era necesario un cambio importante para reducir la fragmentación y aumentar la estabilidad de las entidades europeas.

2. ¿Qué se propuso la unión bancaria?

Los primeros pasos que llevaron a la creación de la unión bancaria comenzaron con la cumbre del Consejo Europeo (junio de 2012), como se ha mencionado anteriormente, en donde se anunció el lanzamiento de un plan para construir una Unión Económica y Monetaria genuina incluyendo la creación de una unión bancaria. Estas ideas se plasmaron en un documento conocido como el *Informe de los Cuatro Presidentes* (en alusión a los presidentes del Consejo Europeo, el BCE, la Comisión Europea y el Eurogrupo). En él se preveía la creación de un marco legislativo común, la necesidad de un Mecanismo Único de Supervisión (MUS), y un Mecanismo Único de Resolución (MUR) con su correspondiente Fondo Único de Resolución (FUR). El texto no menciona la creación de un Sistema de Garantía de Depósitos Europeo, aunque este sería luego propuesto en el *Informe de los Cinco Presidentes* de 2015 (incluyendo ahora al presidente del Parlamento Europeo).

Una verdadera unión bancaria consta de una base normativa común, y tres pilares fundamentales: supervisión, resolución y protección de depósitos.

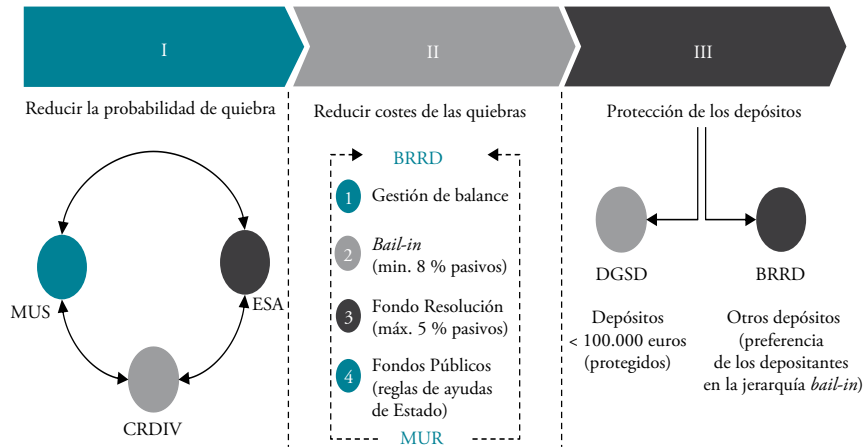
2.1. Código normativo único: las bases de la unión bancaria

Tras la crisis financiera internacional, el G-20 comenzó una revisión de la normativa regulatoria para solucionar los principales problemas identificados. Esto se tradujo en una gran actividad regulatoria entre 2009 y 2013, con la Comisión Europea presentando una gran cantidad de propuestas. Uno de los objetivos de dichas reformas era el de crear un marco armonizado con reglas comunes para preservar la integridad del mercado único. Esto se logró a través del uso de Regulaciones (en contraposición a usar solo Directivas, que dejan lugar a cierta discrecionalidad nacional), y dejando el desarrollo de algunas cuestiones técnicas a legislación de nivel 2 o 3 (aplicables con carácter general a todos los Estados miembros).

La reforma regulatoria giró en torno en tres principios básicos: fortalecer al sistema financiero reduciendo la probabilidad de quiebra de las instituciones; reducir el costo de posibles quiebras en caso de que finalmente ocurran; y controlar el riesgo sistémico a través de una política macroprudencial eficiente.

Los elementos del marco regulatorio que conforman la unión bancaria se dividen en tres piezas: el paquete de requisitos de capital (CRR y CRDIV), la Directiva de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito (BRRD), y la Directiva de Sistemas de Garantía de Depósitos (DGSD).

Figura 1. El nuevo marco de regulación y supervisión en la zona euro



Fuente: BBVA Research.

Respecto al paquete CRR/CRDIV, este entró en vigor en enero de 2014 y su objetivo era el de implementar los nuevos estándares globales en términos de capital regulatorio, liquidez y apalancamiento para reducir la probabilidad de *default* del sector bancario. Respecto a la BRRD, su objetivo es el de facilitar un proceso de resolución ordenada de aquellos bancos que se encuentran en una débil situación financiera minimizando el coste para los contribuyentes. Para ello pone a disposición de las autoridades de resolución una serie de herramientas para lograr dicho objetivo. Entre ellas encontramos la creación de bancos puente, el *bail-in* (absorción de pérdidas por parte de los acreedores), la venta de negocio, etc. Esta directiva entró en vigor en enero de 2015 (aunque el instrumento de *bail-in* comenzó a ser aplicable en enero de 2016). Finalmente la DGSD armonizó el nivel de protección que garantizan los fondos nacionales, fijando entre otras cosas una cobertura de 100.000 euros por depositante y banco, un plazo máximo de 7 días para realizar los pagos correspondientes (aunque este límite deberá cumplirse a partir del 31 de diciembre de 2023). Además implantó un sistema de financiación *ex ante* y sensible al riesgo para los fondos de garantía nacionales (los cuales deben alcanzar un nivel del 0,8 % de los depósitos cubiertos hacia el año 2024).

2.2. El mecanismo único de supervisión

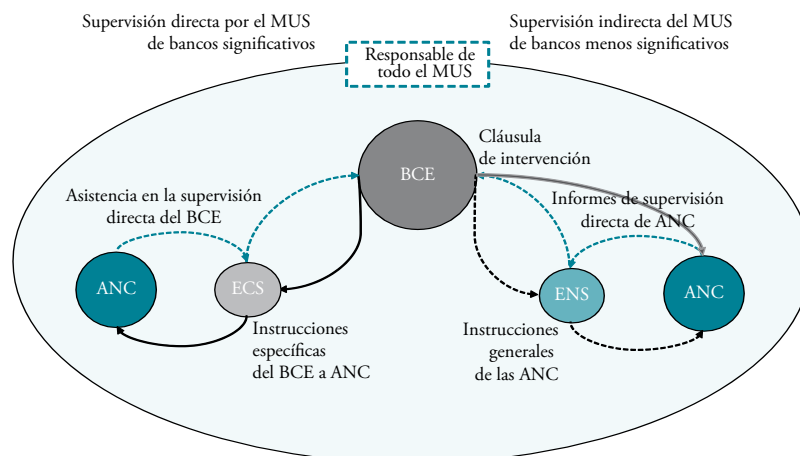
El MUS, cuya creación ha significado uno de los más importantes pasos hacia una Europa más integrada, es el primer pilar de la unión bancaria y conlleva la creación de un sistema de supervisión centralizado. Este sistema está conformado por el Banco Central Europeo (en su función de supervisión) y el resto de las Autoridades Nacionales de Supervisión (como lo es por ejemplo el Banco de España). El principal objetivo del MUS es el de asegurar la seguridad y solidez del sistema bancario europeo, poniendo fin a la excesiva tolerancia supervisora. Bajo

este nuevo marco, el BCE supervisa de forma directa a aquellas instituciones que sean clasificadas como significativas. El resto de las instituciones son supervisadas por las autoridades nacionales, aunque con la colaboración cercana del mismo BCE, que en cualquier momento puede asumir la responsabilidad directa de dicha supervisión. Esto garantiza que la interpretación y aplicación de la normativa será más homogénea dentro de la unión bancaria, ya que aún existen ciertas opciones y discreciones que mantienen las autoridades nacionales, aunque están en proceso de armonización.

El MUS tiene su origen en la propuesta lanzada por la Comisión Europea en septiembre de 2012 para crear un único ente supervisor en la zona euro (opcional para Estados miembros fuera de la zona euro mediante un acuerdo de cooperación estrecha). Finalmente, la regulación para crear un supervisor común entró en vigor en noviembre de 2013, y el BCE comenzó con su rol de supervisor en noviembre de 2014.

Como hemos destacado, el MUS supervisará de forma directa a aquellas instituciones que sean clasificadas como significativas. Es el mismo MUS quien realiza dicha clasificación en base a una serie de pautas, de forma que un banco estará bajo supervisión directa si cumple una o más de las siguientes características: i) posee activos totales superiores a 30.000 millones de euros; ii) posee activos totales superiores al 20 % del PIB doméstico (y superiores a 5.000 millones de euros); iii) tiene una actividad transfronteriza significativa; iv) es considerado sistémico por el supervisor local; v) es uno de los tres mayores bancos en el Estado miembro (tomando como referencia sus activos); o vi) ha recibido ayudas del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Actualmente, el MUS supervisa de forma directa 127 instituciones bancarias, que representan aproximadamente el 82 % de los activos bancarios en la zona euro. Esta clasificación se revisa periódicamente.

Figura 2. El Mecanismo Único de Supervisión



Fuente: BBVA Research.

La gobernanza del MUS es similar a la del eurosistema. Se ha creado una Junta de Supervisión dentro de la estructura del BCE que lleva las tareas de supervisión y propone las decisiones que luego deben ser finalmente adoptadas por el Consejo de Gobierno del BCE mediante un sistema de aprobación tácita (las medidas se adoptan a menos que sean rechazadas explícitamente). Desde un punto de vista estructural, el MUS cuenta con cuatro direcciones generales. Las primeras dos con el objetivo de supervisar directamente a las instituciones significativas (separando las más arriesgadas), la tercera dedicada a la supervisión indirecta de bancos menos significativos y la cuarta dedicada a la supervisión horizontal prestando funciones especializadas (por ejemplo en lo relativo a validación de modelos internos).

2.3. El mecanismo único de resolución

El MUR es el segundo gran pilar de la unión bancaria, y su objetivo es centralizar las decisiones de resolución y reestructuración bancaria, llevándolas al mismo nivel que las decisiones de supervisión. Además de unificar criterios a la hora de aplicar la directiva BRRD (lo cual es particularmente útil en el caso de bancos transfronterizos), también implicó la creación de un fondo privado mutualizado, el Fondo Único de Resolución (FUR), que podrá ser utilizado en caso de ser necesario para llevar adelante un proceso de resolución de forma ordenada. Dicho fondo tiene como nivel objetivo el 1 % de los depósitos cubiertos que debe ser alcanzado en 2023, con un nivel de mutualización que comenzó en el 40 % en 2016 y que aumentará progresivamente.

La razón de centralizar las funciones de resolución está fundada en tres principios: i) crear una contraparte de resolución creíble al MUS evitando problemas de consistencia (decisiones en el ámbito europeo con consecuencias en términos de resolución que deben ser afrontadas por autoridades nacionales); ii) preservar la igualdad de condiciones garantizando una aplicación homogénea de la BRRD; y iii) mejorar el proceso de resolución transfronteriza dentro de la UE.

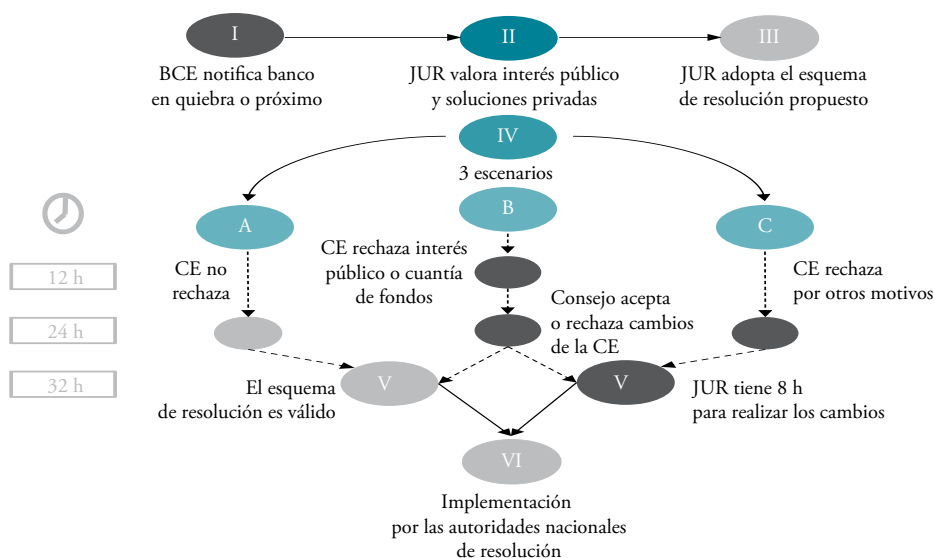
El MUR creó una nueva institución que sirve como autoridad única de resolución, la Junta Única de Resolución (JUR). Esta resolverá de forma directa aquellos bancos significativos que estén bajo el ámbito del MUS, mientras que el resto de las instituciones serían resueltas por las Autoridades Nacionales de Resolución. A pesar de esto, y de forma similar a como ocurre con el MUS, la JUR tiene la potestad de llevar adelante el proceso de resolución de cualquier banco que no esté bajo supervisión directa del MUS.

La JUR comenzó a ser operativa en enero de 2015, teniendo poderes plenos de resolución desde enero de 2016 (comenzando también las contribuciones de los bancos al FUR). Si bien es la JUR quien toma las decisiones de resolución, desde un punto de vista jurídico los responsables legales son el Consejo y la Comisión Europea.

El proceso de resolución de un banco, que en principio debe completarse en un fin de semana, consta de los siguientes pasos:

- i) Se inicia el proceso, generalmente por notificación del BCE sobre la pobre situación financiera de un banco, y luego la JUR determina si existen alternativas privadas de recapitalización y si la resolución tiene como finalidad preservar el interés público.
- ii) Comienza la resolución adoptándose el plan de resolución que las entidades deben tener definido, y comunicándose a la Comisión dicho plan.
- iii) La Comisión puede: a) aceptar el plan (con lo que se implementa por las Autoridades Nacionales); b) rechazar el plan por objeciones al interés público con lo que el Consejo deberá votar si rechaza el plan (y el banco se liquida según las normas nacionales de insolvencia); c) rechazar el plan por objeciones al uso del FUR, con lo que el Consejo debe votar si acepta las enmiendas propuestas por la Comisión relativas al uso de fondos; o d) rechazar por otras razones discrecionales y proponiendo enmiendas (sin participación del Consejo).
- iv) Se adopta el plan de resolución según los plazos fijados.

Figura 3. ¿Cómo se tomarán las decisiones de resolución?



Fuente: BBVA Research.

2.4. El Sistema de Garantía de Depósitos Europeo

El Sistema de Garantía de Depósitos Europeo (o *European Deposit Insurance Scheme*, EDIS) es el tercer y último pilar que debería tener la unión bancaria. Actualmente, carecemos de dicho esquema de garantías común, y solo existe una directiva que busca armonizar la forma en que los sistemas de protección de depósitos trabajan. Dicho pilar es necesario para completar la UB y finalmente alinear en el contexto europeo tanto supervisión y resolución, como protección a los depositantes.

Por ello la Comisión Europea presentó en noviembre de 2015 una propuesta para crear un EDIS. Sus objetivos son: i) aumentar la fortaleza del sistema de Fondos de Garantía de Depósitos ante *shocks* domésticos, mejorando la protección a los depositantes, ii) alinear control con responsabilidades en el ámbito europeo y iii) romper finalmente con el nexo bancario-soberano.

La propuesta de la Comisión consta de tres fases que deberían comenzar en 2017 y avanzar mutualizando progresivamente los riesgos hasta 2024, creando un fondo común de garantía cuyo nivel objetivo es el 0,8 % de los depósitos cubiertos en el sistema. Dicho fondo se nutriría de contribuciones *ex ante* de los bancos basadas en el nivel de riesgo.

En la primer etapa (fase de ‘Reaseguro’, 2017-2020) el EDIS sería utilizado solo para proveer ayuda de liquidez una vez que los fondos de garantía nacionales se han agotado. Para evitar problemas de riesgo moral, en esta etapa EDIS solo cubre el 20 % del déficit de liquidez que tenga el fondo de garantía nacional. Además existe un límite a los fondos que pueden utilizarse en esta etapa (el menor entre el 20 % del nivel objetivo final de EDIS, o diez veces el nivel objetivo del fondo nacional). La segunda fase (‘Coaseguro’) comenzaría en 2020 hasta 2023. En esta etapa EDIS comenzaría a cubrir progresivamente las pérdidas desde el primer euro en juego, comenzando con una cobertura del 20 %, y aumentando progresivamente. En esta etapa no existen límites a la cobertura de EDIS (más allá del nivel de mutualización predeterminado). Finalmente, a partir de 2024 entramos en la etapa final (‘Seguro Pleno’) en la que EDIS cubre totalmente las pérdidas y las necesidades de liquidez en caso de liquidación de un banco. En esta etapa, el rol de los fondos de garantía nacionales sería meramente administrativo ya que la cobertura estaría siempre garantizada a nivel europeo.

Desde un punto de vista de gobernanza, EDIS se encontraría bajo el ámbito de la JUR, por lo que debería crearse una nueva junta dentro de este organismo que maneje de forma independiente los fondos correspondientes al esquema de garantía de depósitos.

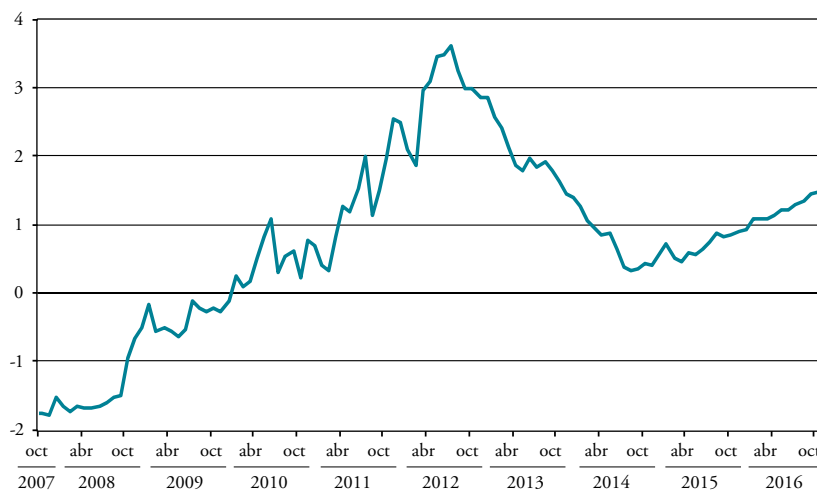
Actualmente la propuesta se encuentra en discusión tanto en el Parlamento Europeo como en el Consejo. A pesar de la necesidad de completar la UB, las negociaciones han ido más lento (respecto al MUS y MUR) y no parece haber un consenso en cuál deba ser la forma de completar este pilar.

3. Efectos en el sistema bancario: los que se ven y los que se esperan

3.1. Efectos que ya se perciben

Desde la entrada en vigor de la UB ya se han venido produciendo cambios en los mercados europeos que apuntan a una menor fragmentación. Una manera de resumir esta fragmentación de los mercados es mediante el Índice de Fragmentación BBVA Research, que es una combinación de variables como la diferencia entre el rendimiento de la deuda pública europea, la dispersión de los tipos de interés del crédito, el ratio de la liquidez del BCE frente a los activos bancarios y el superávit de los saldos Target 2. Como se puede apreciar en el Gráfico 3, este indicador se deterioró significativamente durante los primeros compases la crisis. No fue hasta 2012, con la llegada de la UB y el anuncio del BCE de que se haría «lo que fuera necesario» para defender el euro que el indicador empezó a moderarse. Más recientemente, este indicador ha empezado a aumentar, pero esto ha sido fundamentalmente por las medidas de expansión cuantitativa (*quantitative easing*, QE) puestas en marcha por el BCE.

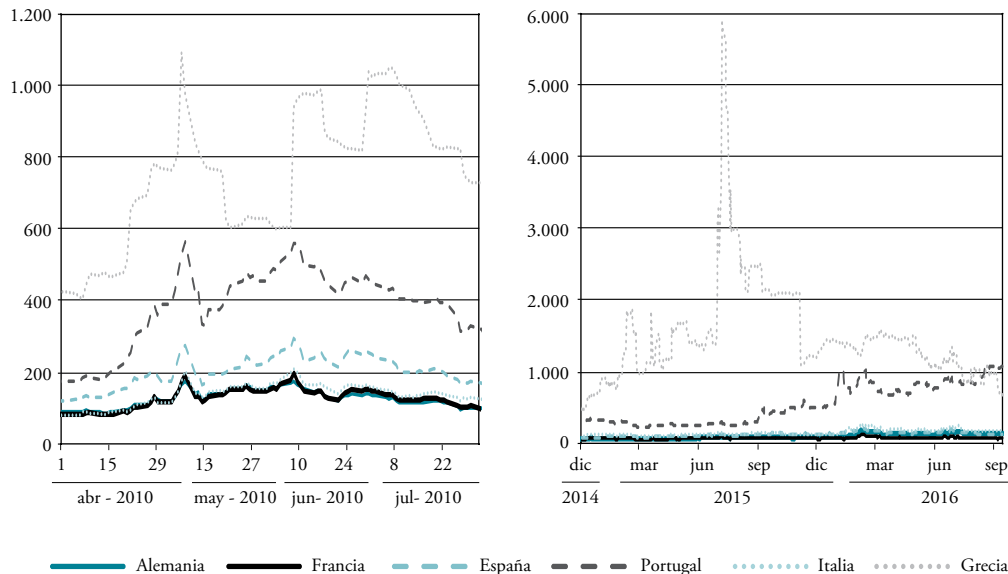
Gráfico 3. Índice de Fragmentación BBVA Research



Fuente: BBVA Research.

Otra manera de calibrar el éxito de la UB está en el menor contagio de crisis bancarias entre los diferentes países europeos. Un ejemplo lo constituyen las dos crisis griegas. Mientras que en el primer episodio el contagio a los bancos periféricos fue inmediato, posteriormente la cotización de los CDS bancarios de otros países apenas variaron (Gráficos 4 y 5).

Gráficos 4 y 5. CDS Bancarios, primera y segunda crisis griega. En promedio por país ponderados por activos



Fuente: BBVA Research y Bloomberg.

La reducción de la fragmentación europea también se puede ilustrar con la convergencia de los tipos de interés del crédito². En los países periféricos las condiciones de financiación de los bancos empezaron a estar muy determinadas por las del país en el que tenían la matriz más que por sus fundamentales, y eso elevó sus costes muy por encima de los de los bancos de los países centrales. Los mercados interpretaron que si el gobierno estaba en mala situación no podría socorrer a sus bancos y que, a la inversa, un sistema financiero deteriorado acabaría dañando las finanzas públicas, en lo que vino a llamarse el «círculo vicioso bancario-soberano». Los bancos periféricos trasladaron parte de ese sobrecoste a las condiciones que ofrecían a sus clientes, pero a partir de 2012 estas diferencias entre países empezaron a suavizarse. En la actualidad, las diferencias remanentes tienen más que ver con la carga de activos morosos que aún tienen parte de las entidades de países periféricos, y no tanto con fragmentación europea.

Por otra parte, a que la percepción que los mercados tienen de las entidades dependa ahora más de sus fundamentales que del país en el que estén las matrices ha ayudado la realización de pruebas de estrés únicas por las autoridades europeas, que han publicado sus resultados de manera transparente. Así, las dudas sobre la solvencia de las entidades quedan en gran parte disipadas.

También se han unificado las prácticas supervisoras, especialmente desde que el BCE se convirtió en supervisor único europeo. De esta manera, los bancos europeos pueden competir en un marco más igualitario.

² Izquierdo (2016).

Al mismo tiempo, la entrada en vigor de la UB se ha hecho teniendo en cuenta el difícil momento que están atravesando las economías europeas. Un ejemplo de esto es la introducción de factores que minoran el consumo de capital de los nuevos créditos a pymes (*supporting factor*) en la regulación de capital europea. Así, se pretendía impedir que un sector tan importante para las economías europeas y tan dependiente del crédito como las pymes sufriera un brusco recorte de su financiación a resultas de la crisis. Esta medida ha sido especialmente importante para las economías periféricas, más castigadas por la crisis y con un mayor peso de pymes, por lo que se fomentó que la actividad bancaria no sufriera más en unas economías que en otras.

3.2. Efectos que se percibirán en el futuro

Si bien la UB ya ha supuesto un avance muy importante para los sistemas bancarios europeos, parte de sus efectos terminarán de apreciarse cuando se completen e implementen todas las medidas pendientes, cuando pase tiempo para que las medidas ya en vigor den frutos o cuando la recuperación económica permita obtener todos los beneficios de lo cosechado.

Se espera que la UB aumente la confianza en el sector, y eso permita a los bancos obtener capital de forma más asequible en los mercados. En otras palabras, la UB debería reducir el coste del capital (o *cost of equity*, CoE), que es la rentabilidad mínima que exigen los mercados por invertir en acciones bancarias. Si las medidas implantadas hacen a la banca más segura, eso debería plasmarse en una menor rentabilidad exigida. Actualmente, más de la mitad de las entidades encuestadas por la Autoridad Bancaria Europea³ sitúan su CoE entre el 8 y el 10 %, cuando la rentabilidad obtenida o RoE apenas supera el 5 % en España. Una posible explicación a la resistencia a la reducción del CoE puede estar en la incertidumbre regulatoria imperante, toda vez que parte de las medidas de la UB aún no se han definido o implementado completamente.

Un corolario natural de la UB sería la generación de entidades *cross-border* vía consolidación transnacional. Si las barreras para establecerse en otros países se mitigan y el marco regulatorio se homogeneiza, sería razonable pensar que las entidades en mejor situación quisieran expandirse para operar en otros mercados.

Sin embargo, la prueba fundamental de que la UB está plenamente operativa la tendremos cuando el sector consiga terminar con las herencias de la crisis, lo que pasaría por devolver la banca intervenida a manos privadas y por la digestión de los activos deteriorados. Será en ese momento cuando los beneficios de la UB puedan apreciarse plenamente.

³ EBA (2016).

4. La unión bancaria del futuro, ¿hasta dónde llegará?

Si bien los progresos realizados desde la crisis financiera han sido notables, aún resta camino por recorrer para completar la UB. No solo es necesario crear un fondo común de garantía de depósitos, sino que también se debe dotar al FUR de un mecanismo de respaldo fiscal europeo cuyo objetivo es el de fortalecer la confianza en el sistema. Dicho mecanismo debería ser neutral en el mediano plazo desde un punto de vista fiscal, y solo ser utilizado como recurso final una vez que todas las soluciones privadas hayan sido agotadas.

Otro reto al que se enfrenta la UB es el de completar la armonización de opciones y facultades nacionales, ya que estas perpetúan la heterogeneidad en las reglas de juego dentro de la zona euro. El MUS y la Comisión ya están trabajando para lograr dicho objetivo.

Finalmente es de resaltar la necesidad de aplicar de forma consistente las nuevas normas regulatorias, particularmente las herramientas de *bail-in*. Cuando llegue el momento de ponerlas a prueba, será necesario que su aplicación sea acorde a la normativa, pues de otra manera la credibilidad de la UB podría verse en entredicho.

5. Conclusiones

La UB surgió como respuesta a una necesidad europea, pues el comportamiento del sector bancario y de sus autoridades en las primeras fases de la crisis dejó mucho que desear. Para paliar estas carencias, se puso en marcha un proyecto ambicioso que abarcó aspectos tan dispares como un marco regulatorio común y reformas fundamentales en la supervisión, resolución y protección de depósitos.

Hasta la fecha, el diagnóstico de sus efectos no puede ser sino positivo, entre otros motivos porque la fragmentación se ha reducido, el contagio de las crisis bancarias es menor y los tipos de interés del crédito han convergido. Sin embargo, se debe ser también ambicioso en los objetivos que la UB deberá tener en el futuro, cuando la reforma se termine y se implemente completamente y cuando una mejor situación económica permita obtener todos sus beneficios.

A futuro, la mayor resistencia y transparencia del sistema debería traducirse en una mejora sustancial de su coste de financiación (en línea con la menor rentabilidad exigida por el mercado), las fusiones transfronterizas deberían generar un marco de competencia europeo para beneficio de la clientela (que tendría acceso a productos mejores y más baratos) y la certidumbre jurídica se plasmaría en una mejor toma de decisiones por parte de la clientela, las entidades, las autoridades y los mercados.

Por tanto, esta aventura de la UB en la que nos hemos embarcado parece que nos está llevando por el camino correcto, pero es una larga travesía con una gran recompensa al final. Cesar en nuestro empeño a medio camino invalidaría gran parte de los esfuerzos ya realizados

e impediría alcanzar el objetivo último: un sector bancario europeo realmente integrado, lo que comportaría importantes beneficios para la industria, y sobre todo para su clientela.

Referencias bibliográficas

EUROPEAN BANKING AUTHORITY (2016): *Risk Assessment Questionnaire*. Junio.

IMF (2016): *Global Financial Stability Review*. Octubre.

IZQUIERDO, J. F. (2016): «Determinantes de los tipos de interés de las carteras de crédito en la Eurozona»; *Documento de Trabajo (16/11)*. BBVA Research.