

4. El proceso de la unión bancaria y sus implicaciones en la macro

Algunas voces señalan la inexistencia de una unión política como el origen de la fragilidad de la unión monetaria en Europa

Javier Santacruz, Universidad de Essex

Las tensiones financieras de los últimos años, agravadas a partir de 2010 por la crisis de la deuda soberana, obligó a los estados europeos a tomar medidas urgentes para sostener la unión monetaria. Un coste no pequeño para un club de países que, por la vía de los hechos, se convirtieron en

los prestamistas de última instancia: bien a través de sus propias Haciendas mediante la creación de fondos multimillonarios de rescate o bien a través de la máquina de hacer dinero con sede en Frankfurt.

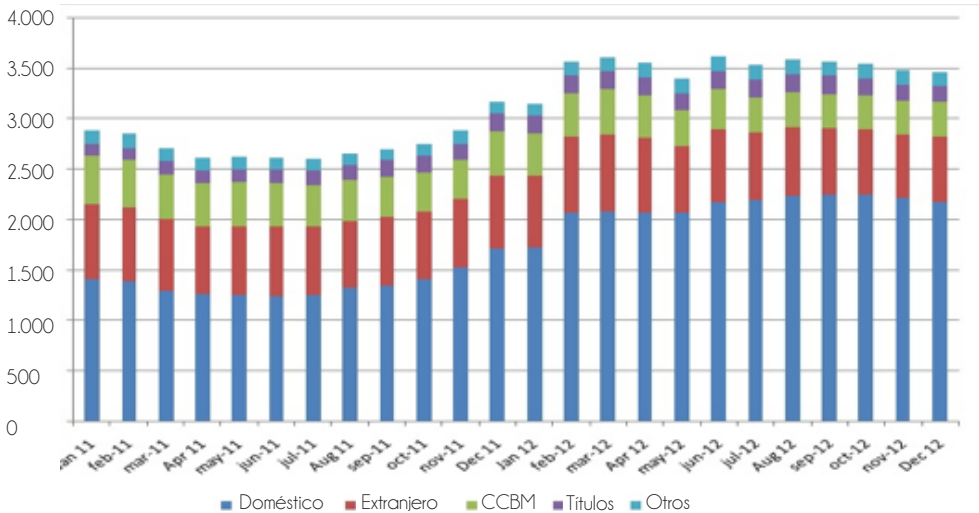
Tras los primeros escenarios de crisis surgieron voces que señalaban la in-

consistencia de la política fiscal a nivel agregado y la inexistente unión política como principal fuente de fragilidad de la unión monetaria. Este discurso caló entre los líderes europeos (finales de 2010 y principios de 2011). Se trata de una idea sugerente, detrás de la cual, se encuentra el establecimiento de nuevas instituciones integradoras y una mayor cesión de soberanía por parte de los miembros.

A partir de este germen surgió el proceso de construcción de una unión ban-

caria como elemento esencial de supervisión, control y freno de las actividades del sistema financiero a nivel europeo. Uno de los objetivos era cortar de raíz la fragmentación existente entre dos bloques claramente diferenciados: por un lado, aquellos países acreedores que se financian sin problemas y, por otro lado, los países periféricos cuya financiación depende del primer grupo a través del BCE y que utilizan de forma mayoritaria colateral nacional para llevar a cabo sus operaciones de financiación.

Gráfico I: Colaterales admitidos para operaciones de financiación en el Eurosistema

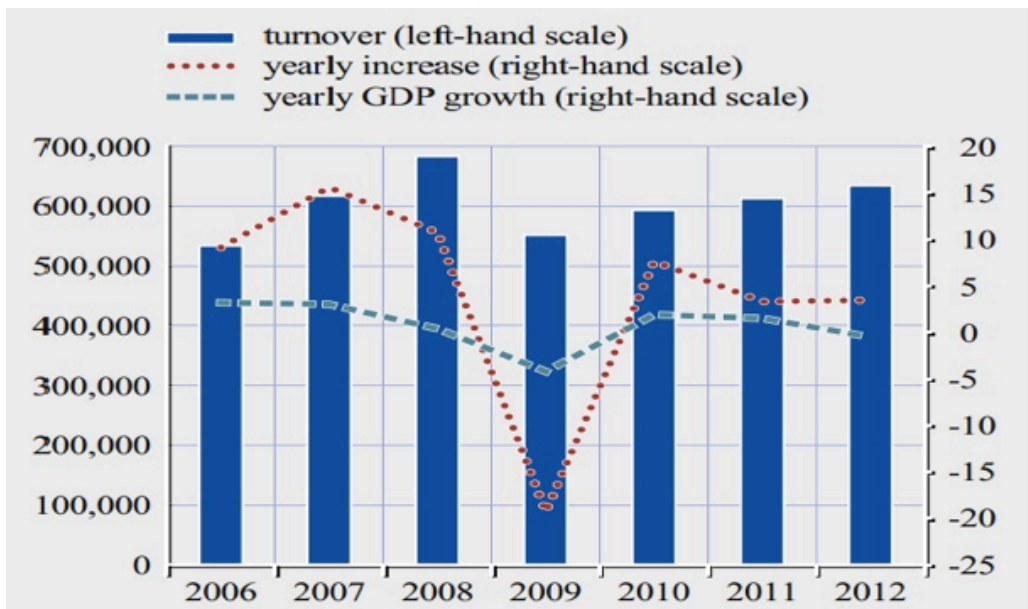


Fuente: Elaboración propia. BCE

La financiación de los periféricos vía BCE tiene fiel reflejo en los saldos deudores que acumulan estos países en el sistema de pagos integrados TARGET2, en el cual se registran todas las operaciones de salida y entrada de dinero de un país miembro previo paso por el banco nacional correspondiente. Tal como está diseñado el sistema, éste se parece a una central de préstamos im-

plícitos entre países anotando las cantidades que se transan en un balance. El cierre de los mercados internacionales de capital para los países rescatados y aquellos otros que también sufren problemas estructurales serios ha permitido que TARGET2 ocupe una posición de relevancia, tal como puede verse en el siguiente gráfico:

Gráfico II: Balance del sistema TARGET2 a 31 de diciembre de 2012



Fuente: BCE

Este proceso, consistente en la cesión de soberanía nacional y la creación de nuevas instituciones con severos anclajes para la política fiscal, merece un estudio detenido sobre las implicaciones que de él se derivan. Fundamentalmente, es necesario revisar qué significa la unión bancaria para la macro y si es en este momento un instrumento eficaz.

LA UNIÓN BANCARIA Y SUS TRES PILARES

La creación de la Unión Monetaria Europea supuso la armonización de las políticas monetarias, además de la armonización de las políticas fiscales. Pertenecer a un club tan oneroso como el de la moneda única (países de múltiple índole con estructuras productivas muy dispares y con gobiernos la mayoría apegados al gasto público y al déficit) exigía de un control férreo de los desequilibrios, tanto públicos como privados.

En cambio, estas nuevas normas no tardaron en ser incumplidas. Primero fueron Francia y Alemania en 2005 y, tras el estallido de la crisis financiera en 2007, todos los países periféricos, sin excepción. Tras varias revisiones y re-negociaciones, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se ha convertido en un mecanismo ineficaz incapaz de “meter en

Los cuatro pilares básicos en los que se apoya la unión bancaria tendrían un último fin: servir de “cortafuegos” ante futuras crisis bancarias y de solvencia

cintura” a los indisciplinados.

En este sentido, se busca un nuevo diseño institucional más robusto, aunque, esta vez, focalizado en la regulación de los mercados financieros. Después de una unión monetaria, el paso natural es una unidad en la regulación para dejar de depender completamente de los designios del Banco Central. Por ello, la unión bancaria consta de cuatro pilares que adquieren pleno sentido de forma conjunta:

1. Regulación única (single-rule book). Éste fue el embrión de la unión bancaria en 2012 con unas reglas de control únicas en materia de supervisión, resolución y garantía de depósitos. Las nuevas normas financieras deberían cumplir con los requisitos de capital exigidos por Basilea III y la regulación de otros aspectos como el consumo de capital en los préstamos y los límites a los salarios de los directivos.

2. Mecanismo Único de Supervisión

(SSM por sus siglas en inglés). A través de este mecanismo, el BCE actúa como supervisor único de 130 bancos cuyo volumen de activos supera los 30.000 millones de euros. Esto deja fuera a un volumen considerable de entidades financieras pequeñas que también deben rendir cuentas ante el BCE.

3. Mecanismo Único de Resolución (SRM por sus siglas en inglés). Este proceso engloba dos vías, las cuales, se unen en última instancia. Por un lado, se establece un protocolo de recapitalización de aquellos bancos que lo necesitan, siguiendo un orden de prelación interno asociado a la absorción de pérdidas. Por otro lado, se crea un fondo de rescate de carácter permanente financiado con aportaciones de los bancos y que convivirá en el futuro con el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para aportar fondos a los bancos con problemas.

El orden de prelación en la absorción de pérdidas no es nuevo: en primer lugar, los accionistas, seguidos de instrumentos de capital híbrido (preferentes, deuda subordinada y CoCos), deuda junior, deuda senior, depósitos no garantizados por el seguro de depósitos y, por último, el fondo de garantía de depósitos.

4. Fondo de garantía de depósitos común. En última instancia, se busca una unificación de los seguros de depósitos existentes en los países miembros. Todavía no existe un calendario fijo, aunque todo parece indicar que se alargará en el tiempo.

Los cuatro pilares básicos en los que se apoya la unión bancaria tendrían un último fin: servir de “cortafuegos” ante futuras crisis bancarias y de solvencia de los estados facilitando mecanismos que amortigüen el riesgo.

Sobre el papel, la unión bancaria tendría un claro cometido. Sin embargo, la implementación de este nuevo marco institucional será un proceso lento, costoso y fuertemente distorsionador de la política económica aplicada por cada uno de los socios europeos. Las consecuencias van más allá de las puramente financieras, ya que tanto ciudadanos como gobiernos sufrirán cambios determinantes.

REGULACIÓN Y MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN

En este punto, los estados pierden uno de sus objetos más preciados: la regulación de las entidades financieras. A pesar de los acuerdos entre Bancos Centrales y las normas emanadas de dichos

acuerdos (especialmente los de Basilea I, II y el próximo III), los gobiernos y los bancos centrales cuentan con un amplio margen sobre las entidades de crédito nacionales. Las normas sobre provisiones, retribución de los accionistas, dotación de reservas de capital, exenciones fiscales por inversiones de gran cuantía o la concesión de fichas bancarias son algunas de las competencias que en este momento están focalizadas a nivel nacional y que, a partir de ahora, serán controladas por el BCE.

Los primeros pasos se encaminan a lograr entidades financieras grandes, con coeficientes de capital sólidos, una dotación de provisiones “anticíclicas” y bajo un estricto control de las autoridades reguladoras. En este sentido, una de las primeras medidas aprobadas ha sido la limitación del bonus a los directivos bancarios al 100% del salario fijo. Esta medida intervencionista sobre la política de retribución de los bancos privados ha molestado a Reino Unido: los sueldos variables generan incentivos favorables a la consecución de un esfuerzo alto, tal como refleja el problema del principal y el agente.

La creación de entidades de gran tamaño ha obligado a actuar sobre la mediana y la pequeña banca. Especialmen-

La insolvencia y los problemas de capitalización de los bancos exige un protocolo estable frente a conductas espurias

te en España, el proceso de integración de este tipo de entidades ha sido interesante. Desde 2008, la política del Banco de España ha consistido en impulsar grandes movimientos de integración entre entidades como forma de solucionar los problemas de solvencia de unas y otras.

A pesar de contar con fuertes inyecciones de capital público mediante la concesión de avales, la tesis de las “fusiones frías” ha fracasado en los últimos tres años. Fusionar entidades gravemente afectadas por problemas de viabilidad con otras que no lo estaban tanto, lejos de dar lugar a un banco solvente y fuerte, ha producido bancos “zombies” que han tenido que ser rescatados y de nuevo avalados por los denominados “Esquemas de Protección de Activos”.

La concepción de las autoridades comunitarias no dista de la que ha seguido el Banco de España durante la crisis financiera. La reducción del número de bancos y el incremento de su tamaño

no implican, necesariamente, que estos se dediquen exclusivamente al negocio bancario tradicional y que abandonen actividades consideradas “de riesgo”. El control de sus operaciones no garantiza nada “a priori”; solamente crea más incentivos para buscar caminos y formas de escapar de los reguladores.

MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN

La necesidad de establecer unas reglas claras de actuación ante la insolvencia o los problemas de capitalización de los bancos exige de un protocolo estable y robusto frente a conductas espurias de los agentes implicados. En este sentido, todo parecía apuntar a la aprobación de una Ley de Quiebras Bancarias o, dicho con otras palabras, una Ley de Procedimiento Concursal, sometiendo su ejecución, ‘mutatis mutandis’, a la esfera de la empresa privada.

En este sentido, el acuerdo sometido a la consideración del Parlamento Europeo en la reunión del Ecofin celebrada el pasado 11 de marzo, contempla un protocolo de absorción de pérdidas en caso de que un banco necesite recapitalización o tenga que ser liquidado. Este procedimiento, expuesto anteriormente, establece un orden de prelación que ya se puso en marcha por estas mismas

fechas de hace un año en Chipre con la recapitalización del Banco de Chipre (el famoso proceso ‘bail-in’). Por tanto, se trataría de formalizar aquello que se aplicó entonces.

Este esquema de absorción de pérdidas sería lo más parecido a una Ley de Procedimiento Concursal en la Banca que podría encontrarse en este momento. Sin embargo, su efectividad queda extraordinariamente limitada por la acción política. De forma paralela, se crearía un nuevo fondo de rescate con una capitalización de hasta 55.000 millones de euros y con un plazo de desarrollo entre siete y diez años.

La existencia de otros mecanismos plantea varios problemas, siendo dos de ellos la fuente de financiación y distorsión de los mecanismos de mercado establecidos en el procedimiento anterior. Además del control exhaustivo de las cuentas y de los movimientos empresariales realizados por los bancos, si en algún momento alguno de ellos necesita una inyección de capital, el fondo de rescate actuaría una vez que se haya convertido el 8% del volumen total de pasivos exigibles en recursos propios.

En este sentido, el margen de actuación del procedimiento ‘bail-in’ queda recluido a la mínima expresión mientras

el fondo de rescate seguiría actuando como prestamista de última instancia. Esto plantea un serio conflicto institucional ya que, de esta forma, el banco tiene menos incentivos para ser responsable ante sus propietarios y acreedores, mientras que sí los tendría ante los reguladores. A la par que esto, el riesgo moral se expandiría por el mercado ya que, ante cualquier contingencia, los Estados mediante autoridades “independientes” o cualquier otra forma de expresión presionarían para la entrada de capital público.

No solo se trata de un problema de incentivos. La financiación del fondo en la vida real y fuera del papel es, en sí, un asunto difícil de resolver. A pesar de que el procedimiento establecido para capitalizar el fondo sea claro (mediante aportaciones obligatorias de los bancos) puede no ser suficiente y tendrá que necesitar apoyo público, sea en forma de capital o en forma de avales.

Una vez más, la iniciativa pública se superpone a los mecanismos de mercado. Precisamente es este punto donde se concentran las grandes discrepancias, puesto que Alemania defiende la hegemonía del procedimiento concursal descrito anteriormente y postergar el fondo, mientras Francia, Italia o España

Las nuevas instituciones necesitan ser constituidas de forma robusta para evitar un nuevo fracaso

sostienen la posición contraria. Con este juego, Alemania pretende evitar que el contribuyente alemán se haga cargo de los problemas de los bancos fuera de su país.

CONCLUSIÓN

Las nuevas instituciones necesitan ser constituidas de forma robusta para evitar un nuevo fracaso, como en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la tendencia disgregadora existente en la unión monetaria. Aunque los políticos europeos y los técnicos que trabajan en esta reforma institucional tengan como objetivo acabar con la fragmentación de los mercados financieros de los socios del euro, esto no se conseguirá encasillando a las entidades financieras e impidiéndoles su expansión en otros mercados fuera de los circuitos tradicionales de crédito.