

INFORME DE POSICIÓN SOBRE LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA ACERCA DEL EDIS DE 11 DE OCTUBRE

“Asimismo, un sistema bancario único es el reflejo de una moneda única. Dado que la gran mayoría del dinero son depósitos bancarios, la moneda solo puede ser realmente única si la confianza en la seguridad de tales depósitos es la misma con independencia del Estado miembro en el que un banco opere. Para ello es necesario que la supervisión bancaria, la resolución bancaria y la garantía de los depósitos sean únicas. Ello resulta también crucial para evitar las consecuencias negativas de la degradación de la situación de la deuda soberana y de los bancos que han estado en el centro de la crisis.”

Informe de los Cinco Presidentes de junio de 2015¹

El Informe de los Cinco Presidentes de junio de 2015 incluye una serie de medidas para continuar reforzando la Unión Monetaria Europea (UME). Una de ellas es avanzar en el establecimiento de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (EDIS, por sus siglas en inglés) como un nuevo paso para instrumentar una unión bancaria plenamente desarrollada. El EDIS constituiría un importante paso para reforzar la estabilidad financiera, por cuanto reduciría aún más el vínculo entre los bancos y sus deudas soberanas y fortalecería la confianza en la seguridad de los depósitos en bancos minoristas, con independencia de su ubicación dentro de la Unión Europea. En última instancia, una mayor confianza en los depósitos bancarios generará un aumento del crédito para la economía, lo que conlleva un mayor crecimiento y más empleos para Europa².

Siguiendo el mandato del Informe de los Cinco Presidentes, la Comisión Europea presentó, en noviembre de 2015, una propuesta de diseño del EDIS que, en esencia, definía tres fases previas al establecimiento de un EDIS plenamente desarrollado, que van del reaseguro al coaseguro, acabando en la plena mutualización a partir de 2024.

Debido a la reticencia de algunos Estados miembros a alcanzar un acuerdo sobre el texto, así como a la dificultad de hacer lo propio en el Parlamento Europeo, la Comisión Europea publicó el 11 de octubre de 2017 una comunicación en la que incluía, entre otros aspectos, una nueva propuesta para el diseño del EDIS. La misma consiste básicamente en un enfoque de dos etapas: en primer lugar, un sistema de liquidez para préstamos (erróneamente denominado de reaseguro) dirigido a los Sistemas de Garantía de Depósito nacionales, que no incluye garantía directa alguna del EDIS. En segundo lugar, tras un determinado periodo de tiempo no establecido y bajo ciertas condiciones, este sistema se convertiría en un sistema de coaseguro.

Aunque somos firmes defensores de la propuesta formulada por la Comisión en 2015, somos conscientes de las dificultades políticas que afronta para recabar apoyos. Por ello, consideramos que la nueva propuesta de la Comisión constituye un paso adecuado para avanzar, en el sentido de que contempla una vía para establecer en un futuro un EDIS plenamente desarrollado tras un proceso de incremento paulatino de la distribución del riesgo. Ello debe ir de la mano y en paralelo con la reducción del riesgo.

Por último, comprendemos que el establecimiento de un EDIS debe constituir una prioridad para la Unión Bancaria. A nuestro juicio, debería instrumentarse gradualmente, si bien dentro de un plazo razonable. Sus principales objetivos se deberían mantener: (i) eliminar la retroalimentación entre la deuda soberana y los bancos, (ii) crear un auténtico Mercado Único de depósitos con igualdad de derechos y garantías para todos los depositantes de la Unión Europea y (iii) permitir que todas las entidades de crédito de la zona del euro contribuyan al fondo en función de su riesgo, y no del país en el que estén radicadas.

¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf

² Comisión Europea. Banking Union: restoring financial stability in the Eurozone
[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-6164_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6164_en.htm?locale=en)

A continuación desarrollamos algunos argumentos a favor del establecimiento de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos con arreglo a la propuesta de la Comisión y en la línea planteada anteriormente.

La Unión Bancaria necesita un EDIS plenamente desarrollado. La crisis de 2008 impulsó a Europa a acometer una reforma radical de su reglamentación financiera. Así, se creó la Unión Bancaria a fin de recuperar la confianza del sector financiero, poner fin a la retroalimentación entre los bancos y la deuda soberana y consolidar el Mercado Único Europeo. Para ello, se diseñó la Unión Bancaria en torno a tres pilares: el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), el Mecanismo Único de Resolución (MUR) y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Los dos primeros pilares se establecieron en noviembre de 2014 y enero de 2016, respectivamente, mientras que el tercero continúa inmerso en el proceso legislativo de la UE. La puesta en marcha de este tercer pilar resulta fundamental para equilibrar y complementar los dos restantes, por lo que no es algo que se debería aplazar o posponer.

El EDIS será fundamental para afianzar el Mercado Único Europeo, por cuanto se convertirá en un mercado en el que las garantías de los depositantes no dependerán de la situación económica de su Estado miembro en un momento determinado. Actualmente, los depositantes no sienten que formen parte de un mercado único en el que existe una garantía europea de sus ahorros, dado que las garantías dependen completamente de las condiciones financieras de cada Estado miembro. Esta falta de derechos y garantías comunes de los depositantes resulta incoherente con el marco común en materia regulatoria, de supervisión y resolución aplicable a las entidades de depósito.

El EDIS reforzaría la estabilidad financiera de todos los Estados miembros de la UE, ya que incrementaría la confianza y la estabilidad de los depositantes y, con ello, reduciría el riesgo de que éstos huyan en condiciones de tensión. De igual manera, ello contribuiría a limitar posibles efectos de contagio tanto a escala nacional como transnacional.

El EDIS potenciaría los flujos de capitales transfronterizos. En nuestra opinión, una vez que los depositantes sientan que forman parte de un mercado único para los depósitos, podrán escoger libremente la entidad que deseen para guardar sus ahorros en función de sus ofertas, y no de su país de residencia. Esto sin duda contribuirá a aumentar la competencia entre los bancos europeos y los flujos de capitales transfronterizos. Actualmente, los depósitos transfronterizos no fluyen libremente, y los depositantes están sujetos tanto a sus distintos fondos de protección nacionales de los depósitos como, de forma indirecta, a la solvencia de su propia deuda soberana.

El EDIS contribuiría a romper el vínculo entre los bancos y la deuda soberana, lo que permitiría que los riesgos bancarios se evaluaran de forma individualizada, y no atendiendo a su deuda soberana o sus sistemas bancarios nacionales. Resulta fundamental que las aportaciones de las entidades al futuro EDIS se lleven a cabo, según la propuesta de la Comisión Europea, de forma ponderada a su nivel de riesgo y se calculen en relación con el conjunto de las entidades de la Eurozona. Existen dos alternativas respecto a este enfoque que, a nuestro juicio, no contribuirían a poner fin a la retroalimentación que persiste actualmente entre los bancos y las deudas soberanas, y que además resultaría contraria a la plena igualdad de condiciones entre los bancos europeos:

- Si, en lugar de que las entidades realicen aportaciones directamente al EDIS, éstas fueran efectuadas a través de los EDIS nacionales, no se lograría romper el vínculo existente entre los bancos y las deudas soberanas. Asimismo, consideramos que el incumplimiento de las obligaciones de contribución al fondo europeo debería acarrear una sanción para la entidad incumplidora, y no para el EDIS nacional (y, en consecuencia, para todas las entidades y depositantes del Estado miembro en cuestión), y todo ello con independencia de las facultades de que el respectivo EDIS nacional disponga en materia de recogida de contribuciones (como ya sucede en el caso del Fondo Único de Resolución).
- Las contribuciones basadas en el riesgo calculadas respecto a las entidades del mismo EDIS nacional, en lugar de respecto al conjunto de bancos participantes de la zona del euro, no resultan coherentes con la Unión Bancaria, no rompen el vínculo bancos/deuda soberana y mantienen la desigualdad de condiciones entre los bancos de la zona del euro.

No consideramos que el EDIS vaya a introducir riesgo moral en el sistema, más allá de lo que la Unión Europea representa por sí misma, como algunos sostienen. Si se articulan las salvaguardias adecuadas, no parece que una Unión Bancaria completa vaya a traer consigo un mayor riesgo moral del que lo haría una unión incompleta. En este contexto, los efectos del EDIS no deben considerarse de forma aislada, sino más bien en el marco del conjunto completo de pilares que conforma la Unión Bancaria.

La propuesta de EDIS contiene una serie de salvaguardias dirigidas a proteger al sistema frente a potenciales problemas de riesgo moral. A modo de ejemplo, los EDIS nacionales deberán cumplir unos niveles objetivo anuales preestablecidos antes de poder acceder a financiación del EDIS. Además, el sistema de contribuciones basadas en el riesgo contribuirá a acotar los potenciales problemas de riesgo moral.

Por ejemplo, no consideramos que el nivel de riesgo moral sea mayor en EE.UU.³ (que dispone de un sistema de garantía de depósitos único para sus 50 estados y de múltiples supervisores), que el que supondría el EDIS en la zona del euro (con un supervisor y autoridad de resolución únicos). Asimismo, no existen pruebas empíricas de que el riesgo moral aumentara cuando la Unión Europea elevó las garantías hasta los 100.000 euros.

Además de lo anterior, el riesgo moral es un concepto que a menudo se emplea de forma demasiado imprecisa y poco definida: ¿a quién alude exactamente? ¿A los supervisores, las entidades, sus gestores, depositantes...? ¿Y cómo se mide? Por desgracia, este argumento tan impreciso se ha utilizado con demasiada frecuencia contra el establecimiento del EDIS.

El debate de la reducción del riesgo frente a la distribución del riesgo no debería limitar los avances en el EDIS. Según declaró recientemente Mario Draghi, presidente del BCE: *"Es bastante evidente que la reducción del riesgo y la distribución del riesgo deberían ir de la mano"*⁴. Estamos de acuerdo con este enfoque. La propuesta de la Comisión Europea contempla un periodo de ocho años para establecer un EDIS plenamente desarrollado. Consideramos que este plazo resulta adecuado. Desde el punto de vista de la reducción del riesgo, este periodo de tiempo será necesario para materializar los esfuerzos que los bancos están desarrollando con vistas a ajustar sus balances cuando es necesario y cumplir las distintas iniciativas provenientes del Consejo, la Comisión Europea, el BCE y el MUS dirigidas a reducir los actuales niveles de morosidad. Este periodo también debería bastar para que el MUS —y, bajo su supervisión, las autoridades nacionales— lleve a cabo exámenes de calidad de los activos de las entidades, especialmente de aquellas que todavía no hayan sido objeto de uno.

Por otra parte, la distribución del riesgo también debería considerarse como un proceso progresivo. No en vano el enfoque propuesto por la Comisión siempre se ha presentado como un enfoque escalonado, en el que los avances están sujetos a la existencia de unas condiciones adecuadas y niveles de aspiraciones crecientes.

Consideramos que los esfuerzos acometidos bajo estas dos perspectivas deberían coexistir, debiendo garantizarse el compromiso con su adopción a fin de garantizar un equilibrio correcto entre la distribución del riesgo y la reducción del riesgo. Asimismo, defendemos el empleo de la metodología basada en el riesgo propuesta por la Comisión para el cálculo de las contribuciones, de modo que los bancos con elevados niveles de morosidad contribuyan de forma proporcionada a su

³ De hecho, la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), la entidad aseguradora de depósitos en EE.UU., nacionalizada en 1933 tras la Gran Depresión, ha sido una de las principales fuentes de estabilidad financiera en el país. La garantía de depósitos que brinda ha contribuido a mantener la confianza durante las dos crisis bancarias posteriores en las que EE.UU. sufrió cientos de quiebras bancarias. Una de las principales características de la FDIC que contribuyó a la estabilidad financiera es que la entidad se financia mediante contribuciones *ex-ante* abonadas por el sector bancario para atender los derechos de crédito conforme son reclamados, tranquilizando con ello a los depositantes y contribuyentes para, de este modo, fomentar la confianza y potenciar la estabilidad financiera.

Estos fondos se consideran razonables y suficientes en todo momento para atender los derechos de crédito de los depositantes. No mantiene fondos que no resultan necesarios y que los bancos podrían emplear mejor en conceder créditos. El sistema garantiza que se pueden obtener fácilmente fondos adecuados para dar respuesta a los problemas conforme aparecen y evitar retrasos en la disolución de bancos en quiebra. La experiencia en EE.UU. demuestra que los retrasos en la disolución de los bancos quebrados incrementa los costes finales asociados a su quiebra.

El mecanismo de financiación incluye precios basados en riesgos que minimizan la cuestión del riesgo moral que demasiado a menudo acompaña incluso a los sistemas de garantías mejor diseñados.

⁴ https://www.ecb.europa.eu/press/kev/date/2017/html/ecb.sp171120_1_transcript.en.pdf

mayor riesgo. Con todo, en caso de que en algún momento persistan indeseadas cuestiones heredadas, se debería reforzar la implementación y el compromiso; esto no debería constituir una excusa para dejar de avanzar hacia el EDIS.

Las diferencias en las legislaciones nacionales en materia concursal no deberían evitar el avance en el EDIS. Estas diferencias, si bien importantes, deben ser abordadas por los legisladores nacionales y europeos a fin de aumentar la eficiencia y el grado de armonización en el seno de la UE. Los datos nos demuestran que, dentro de un mismo Estado miembro, el nivel de morosidad varía notablemente entre entidades sujetas a un mismo régimen jurídico, por lo que difícilmente debemos considerar que estas diferencias sean las que impidan ajustar cuestiones heredadas del pasado.

Asimismo, resulta difícil entender que algunas cuestiones de índole técnica, como aspectos jurídicos o condiciones contingentes, hayan sido esgrimidos como impedimento para el EDIS cuando, dos años después de su creación, las mismas cuestiones han sido resueltas con éxito por el Mecanismo Único de Resolución.

Por último, consideramos que el empleo del EDIS es improbable y contará con un ámbito de activación muy limitado. Actualmente, el MUS es el único supervisor bancario de la zona del euro. El BCE cuenta con aproximadamente 120 bancos significativos bajo su supervisión directa, que representan un 85% de los activos bancarios totales de la zona del euro. En el caso de España, las entidades significativas que el BCE supervisa directamente representan en torno a un 95% de los activos totales de las entidades de depósito.

Podría considerarse que, en el caso de que una entidad directamente supervisada por el BCE se encuentre en una situación de “quiebra o probable quiebra”, la Junta Única de Resolución adoptará, muy probablemente, medidas de resolución, atendiendo al impacto significativo que su liquidación tendría sobre la estabilidad financiera nacional y de la UE.

Partiendo de este supuesto, la probabilidad de utilización del EDIS quedaría limitada a una parte muy reducida del sistema bancario europeo (tan solo al 15% fuera de la supervisión directa del MUS) y sin duda presentaría un carácter altamente excepcional.