

## Hacia un régimen de supervisión bancaria supranacional

En muy poco tiempo, la creación de un sistema de supervisión bancaria a nivel europeo se ha convertido en una de las principales prioridades de la agenda política. Rapidez en su diseño e implementación parece ahora imprescindible para solucionar definitivamente la crisis de deuda soberana. ¿Por qué tanta premura? Y, sobre todo: ¿cuáles son los factores que determinarán el éxito o el fracaso del nuevo modelo de supervisión?

Después de 10 años de moneda única, el sector bancario europeo continúa fragmentado. La creación del euro impulsó la integración de los mercados de capitales, pero el mantenimiento de la supervisión bancaria a nivel nacional, entre otros factores, ha impedido que esta tendencia también se diera a nivel bancario. En este sentido, la creación de una autoridad supervisora supranacional permitiría avanzar en el proceso de integración, ya que pondría a todas las entidades financieras europeas en el mismo nivel y, además, fortalecería la independencia de la supervisión. Por suerte o por desgracia, la crisis que atravesamos está precipitando los acontecimientos. En efecto, la urgencia actual para la adopción del supervisor europeo se debe a la necesidad de romper el vínculo existente entre riesgo bancario y soberano. Para lograr tal objetivo, los bancos con problemas deben poder ser recapitalizados directamente por los fondos de rescate europeos sin que ello afecte al nivel de deuda pública del país. Sin embargo, la percepción de soporte financiero siempre conlleva condicionalidad y la cesión de control. En este contexto nace la necesidad de un mecanismo supranacional con autoridad para supervisar los bancos potencialmente beneficiarios de tal soporte financiero. Este supervisor supranacional dispondría de información actualizada sobre la situación financiera de las entidades y, además, estaría facultado para imponer medidas correctoras que aseguran la solvencia de los bancos sin atender a consideraciones nacionales individuales.

Debe tenerse en cuenta que, además de una regulación unificada y una supervisión centralizada, la completa ruptura del vínculo desestabilizador entre riesgo bancario y riesgo soberano exige la adopción de mecanismos centralizados eficaces de prevención y gestión de las crisis bancarias. En otros términos, la unión bancaria necesita también de un sistema de garantía de depósitos integrado y un esquema común de resolución de crisis, aspectos que se tratan en otros recuadros de este Informe.

A pesar del consenso existente sobre la necesidad de avanzar hacia una supervisión bancaria común, aún quedan por definir los grandes rasgos de tal iniciativa. El diseño institucional del supervisor europeo tendrá una importancia capital para asegurar su eficacia.

La primera cuestión que se plantea es sobre qué institución debe recaer la tarea de supervisión. La práctica más habitual es que el banco central asuma este rol, para así aprovechar las sinergias generadas entre la supervisión del sector bancario, la preservación de la estabilidad financiera y la política monetaria. En este sentido, el BCE se erige como el candidato natural para asumir estas nuevas competencias.

La experiencia reciente muestra que las ganancias derivadas de tener la función de supervisión integrada en el banco central son especialmente relevantes en épocas de turbulencias financieras. Así por ejemplo, la actuación proactiva de la Reserva Federal de Estados Unidos tras los eventos de otoño de 2008 se atribuye en parte a su doble función de supervisor y autoridad monetaria. El rol de supervisor proporciona información actualizada y fiable sobre las instituciones financieras, en especial sobre el valor de los activos y sus pérdidas potenciales. Esto permite, por un lado, que el banco central pueda evaluar la solvencia y liquidez de las instituciones financieras y así desarrollar mejor su función de prestamista de última instancia. Por otro lado, el banco central puede evaluar el nivel de estrés de los bancos, lo que es esencial para la efectividad de la política monetaria.

Sin embargo, hay una corriente de opinión contraria a otorgar la función de supervisión al BCE debido a la preocupación por preservar la independencia de esta institución, y por la posibilidad de conflictos entre los objetivos de la política monetaria y la vigilancia del sistema bancario. Por ejemplo, las decisiones de política monetaria podrían verse condicionadas por errores de supervisión o problemas de estabilidad financiera.

La alternativa sería ampliar las competencias de supervisión de la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés), que fue creada en enero de 2011 y tiene su sede en Londres. Actualmente, las competencias de la EBA sobre supervisión bancaria son limitadas, ya que su papel se centra en la coordinación de la supervisión entre países de la Unión Europea. Para aprovechar las sinergias con la política monetaria antes mencionadas, la EBA debería estar vinculada institucionalmente con el BCE, siguiendo por ejemplo el nuevo modelo de supervisión de la Prudential Regulation Authority (PRA) del Banco de Inglaterra.

Una segunda cuestión, tampoco sencilla, es la definición del alcance de las responsabilidades que debería asumir el nuevo supervisor supranacional. Una opción similar al rol que desempeña actualmente la EBA consistiría en una «supervisión coordinada», en la que el supervisor europeo actúa como coordinador de agencias nacionales, emitiendo regulaciones comunes, armonizando criterios de aplicación y resolviendo conflictos que eventualmente puedan surgir. Esta alternativa corre el riesgo de ser insuficiente para hacer frente a circunstancias como las actuales, en las que se requiere adoptar de forma rápida acuerdos que revisten una elevada complejidad técnica y sobre todo política. En este sentido, un modelo de «supervisión integrada» resultaría más eficaz.

Otro elemento crucial es el de las competencias del nuevo supervisor europeo. Existe consenso en que deberían estructurarse en tres niveles. En primer lugar, la responsabilidad sobre la supervisión macroprudencial y la estabilidad financiera. El supervisor europeo debería tener autoridad para impulsar medidas correctivas ante los riesgos sistémicos identificados por el Consejo Europeo de Riesgo Sistémico. Probablemente sea deseable establecer una supervisión centralizada para el conjunto de entidades identificadas como sistémicas a nivel del área del euro, las denominadas E-SIFI (entidades financieras de importancia sistémica de ámbito europeo). En segundo lugar, la armonización de la supervisión microprudencial, que tiene como objetivo la solidez financiera de cada entidad individualmente. Dado que en este ámbito las autoridades supervisoras nacionales tienen una ventaja comparati-

va, el reto está en conseguir la armonización de la supervisión microprudencial a nivel europeo al mismo tiempo que se aprovecha el conocimiento local por la proximidad a las instituciones. Probablemente, en el corto y medio plazo, la supervisión de entidades de ámbito esencialmente nacional como las D-SIFI (entidades financieras de importancia sistémica de ámbito doméstico) o entidades locales seguiría siendo descentralizada, aunque sobre la base de esquemas y principios altamente armonizados. En el largo plazo, sería deseable que la supervisión de las D-SIFI se transfiriera al ámbito europeo, pues durante la crisis se ha demostrado que incluso entidades medianas pueden tener problemas demasiado grandes para ser resueltos con efectividad por parte de autoridades nacionales. En tercer y último lugar, la adopción de un sistema de arbitraje que permita resolver conflictos que eventualmente puedan surgir entre supervisores nacionales. Este sistema de supervisión se podría asemejar a la distribución de competencias del sistema de la política de defensa de la competencia entre instituciones europeas y nacionales.

Los sistemas de supervisión bancaria de muchos países europeos han sido objeto de críticas considerables por su ineficacia para prevenir los riesgos acumulados durante los años de bonanza y para resolver los problemas durante la crisis. En este contexto, es deseable una reforma profunda de los sistemas de supervisión. El reto de diseñar un sistema de supervisión a nivel europeo no es desdeñable. Las autoridades europeas tienen ahora la oportunidad de adoptar un sistema de supervisión eficaz que equilibre los beneficios de una estricta supervisión bancaria con la función esencial de los bancos como proveedores de crédito para familias y empresas, evitando así nuevos excesos de crédito que generen inestabilidad financiera.

*Este recuadro ha sido elaborado por Judit Montoriol-Garriga  
Departamento de Economía Europea, Área de Estudios y Análisis Económico, "la Caixa"*