



7. ¿UN SISTEMA EUROPEO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS?

GERARD ARQUÉ, ENRIC FERNÁNDEZ Y CRISTINA T. PLATA GARCÍA¹

EXECUTIVE SUMMARY

The sovereign debt crisis of 2012 highlighted the weaknesses of the Eurozone's financial system and made clear the perverse link between bank risk and sovereign risk. The banking systems of countries with a weak sovereign, the ultimate guarantor of the deposits of the system, were especially penalized, and this generated an excessive financial fragmentation among the different countries of the monetary union. In order to redress this unsustainable situation, member states committed themselves to build a banking union, supported by three pillars: the single supervisory mechanism (SSM), the single resolution mechanism (SRM) and the European Deposit Insurance Scheme (EDIS). The first two pillars are already operational and only the EDIS remains to be developed.

This article argues why an insurance scheme at the European level (EDIS) is needed to complete a banking union and analyzes the EDIS proposal made by the European Commission (EC) in 2015.

In general, deposit guarantee schemes (DGS) increase depositors' confidence in the banking sector, thereby reducing the risk of bank failures and fostering financial stability. All over the world, DGS have experienced a strong growth in recent decades (at present there are more than 120 countries with a DGS in place, while in 1980 there were only 16). Unlike national DGS, the EDIS would have the guarantee of all the countries of the monetary union (and not only the guarantee of a single sovereign). For this reason, the EDIS would contribute to reduce the link between the sovereign and the banks of the same country and would underpin the confidence of all depositors of the banking union, regardless of the country's location of their bank. The EDIS would also offer other advantages, such as scale (it is more efficient to offer insurance on a larger scale because risks are more diversified), or consistence with the functioning of the banking union (since supervision and resolution tasks are already developed at the European level).

¹ Gerard Arqué, economista, Área de Planificación Estratégica y Estudios de CaixaBank.
Enric Fernández, economista jefe y Director Corporativo de Planificación Estratégica y Estudios de CaixaBank.

Cristina T. Plata García, ayudante de investigación, Área de Planificación Estratégica y Estudios de CaixaBank.



The debate over the structure of the EDIS has led to different proposals which vary according to the degree of mutualization of risks between countries: reinsurance, co-insurance and full insurance. The EC's proposal to establish the EDIS, which would be mandatory for all the members of the monetary union, combines these three elements in different successive phases until 2024. Although most countries in the Eurozone support the EC proposal, others such as Germany and the Netherlands argue that there are significant differences in terms of quality among the balance sheets of the different European banking systems and would like to see a reduction in such differences before committing to any agreement on EDIS. On this matter, they demand, for instance, changes in the treatment of sovereign debt held by banks so as to reduce their weight in banks' balance sheets and the concentration of risks.

Despite these constraints, the implementation of a fully mutualized EDIS should be a matter of time. The deadlines proposed by the EC may need to be modified, but the point of arrival is clear.

7.1. INTRODUCCIÓN

El riesgo de desintegración de la eurozona en 2012 fue real. La fragmentación financiera entre los distintos países de la unión monetaria, reflejada en una fuerte divergencia en los tipos de interés de créditos y depósitos, era insostenible. El vínculo perverso entre riesgo bancario y riesgo soberano hacía estragos: los sistemas bancarios con problemas constituían una amenaza para la solvencia del soberano de su país; un soberano débil, garante último de los depósitos del sistema y uno de sus principales deudores, constituía una amenaza para el sistema bancario de su país. La historia había demostrado que estas dos amenazas, que se retroalimentaban, podían causar un daño irreparable a la confianza de inversores y depositantes y desembocar en un pánico incontrolable.

La situación se enderezó, fundamentalmente, gracias a dos medidas: el anuncio de Mario Draghi de que el Banco Central Europeo (BCE) estaba dispuesto a lo que hiciera falta para preservar la integridad de la eurozona² y el compromiso por parte de sus países miembros de crear la unión bancaria, un paso que profundizaba en la integración económica y financiera de la eurozona.³ La primera medida declaraba la voluntad del BCE de actuar, si fuera necesario, como algo muy parecido a un prestamista de última instancia. Por su parte, la unión bancaria tenía como objetivo principal mitigar el vínculo entre riesgo bancario y riesgo soberano.

Años más tarde, la unión bancaria ya es una realidad. El BCE tomó las riendas como supervisor único de todos los bancos de la eurozona en noviembre de 2014 y, a principios de este año 2016, el Mecanismo Único de Resolución (MUR) también echaba a andar. Queda pendiente, sin embargo, el tercer gran pilar de la unión bancaria: un sistema europeo de garantía de depósitos (SEGD). Por ahora, los depositantes de los ban-

² Discurso de Mario Draghi del 26 de julio de 2012 disponible en www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html

³ Las resoluciones del Consejo Europeo en relación con la unión bancaria pueden consultarse en www.consilium.europa.eu/en/policies/banking-union/



cos de la unión continúan dependiendo de sistemas de garantía de depósitos (SGD) nacionales, armonizados en algunas dimensiones por una directiva de 2014. Pero, en ausencia de un SEG D, se mantiene un nexo de unión relevante entre riesgo bancario y riesgo soberano y no todos los bancos de la unión compiten en igualdad de condiciones.

Las negociaciones entre los países de la zona para establecer un SEG D avanzan muy lentamente. La Comisión Europea (CE) realizó una propuesta en noviembre de 2015 pero no ha suscitado suficiente consenso. Dicha propuesta contempla un periodo transitorio que debería desembocar en un SEG D plenamente mutualizado en 2024. Varios países, entre los que se incluyen Alemania y Países Bajos, se resisten a avanzar en la creación de un SGD supranacional si antes no se ha profundizado en la armonización de la normativa de solvencia de los distintos países (la directiva existente todavía permite mantener distintas especificidades nacionales) y si no se ha reducido la exposición de la banca a la deuda pública y la concentración de dicha exposición. Con estas medidas, y otras, declaran que quieren reducir el riesgo existente en los balances bancarios. Otra interpretación es que desean ganar tiempo para que pasen las distintas elecciones que tienen que celebrarse el año que viene (la mutualización de riesgos no es del agrado de determinados segmentos del electorado) y para que se resuelvan las dudas que aún planean sobre algún sistema bancario europeo, en particular el italiano⁴.

En la siguiente sección, explicamos brevemente los argumentos teóricos genéricos en favor de un sistema de garantía de depósitos y describimos la situación actual en EE. UU. y la eurozona. Posteriormente, en la sección 3, nos preguntamos por qué es necesario un sistema europeo de garantía de depósitos para completar la unión bancaria y qué inconvenientes puede acarrear. La sección 4 analiza las distintas modalidades de SEG D (reaseguro, coaseguro y seguro pleno) y la sección 5 explica cuál ha sido la propuesta de la CE que, de hecho, combina estas tres modalidades. La última sección concluye con un mensaje relativamente optimista: es una cuestión de tiempo que la lógica para la implantación de un SEG D se imponga. Si la unión bancaria desea que existan bancos europeos, el sistema de garantía de depósitos también debe serlo. Como ya lo son el mecanismo único de supervisión y el mecanismo único de resolución.

7.2. ¿POR QUÉ ES NECESARIO UN SISTEMA DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS?

7.2.1. LOS SGD COMO UN PILAR DE ESTABILIDAD FINANCIERA

Una de las funciones esenciales que realizan los bancos es la transformación de vencimientos o plazos: captan recursos a corto plazo (por ejemplo, depósitos) y los prestan a largo plazo (por ejemplo, créditos para la compra de una vivienda o de maquinaria para una empresa). En la medida en que los activos del banco (préstamos a largo plazo) no son perfectamente líquidos y los pasivos ofrecen liquidez inmediata (un depositante puede ele-

⁴ A finales de diciembre de 2016, las autoridades italianas aprobaron la creación de un fondo de 20.000 M€ para recapitalizar y proveer la liquidez a aquellas entidades que lo necesiten (este es el caso, por ejemplo, de Monte dei Paschi di Siena).



gir retirar sus fondos en cualquier momento), la transformación de plazos también puede entenderse como una actividad de creación de activos líquidos por parte de la banca –un banco compra activos ilíquidos (préstamos) y vende activos líquidos (depósitos)–.

Precisamente, esta disparidad en términos de liquidez entre activos y pasivos genera problemas cuando muchos depositantes desean redimir sus depósitos simultáneamente. Cuando ello sucede, un banco se puede ver obligado a vender sus activos para hacer frente a las demandas de los depositantes, pero, al tratarse de activos ilíquidos, el valor de estas ventas puede ser insuficiente para repagar a los depositantes. Por esta razón, si no existe un seguro de depósitos y muchos depositantes esperan, por el motivo que sea, que muchos otros correrán a retirar sus depósitos, ellos también tienen el incentivo de correr a retirar los suyos. Un pánico bancario o una corrida bancaria –cuando los depositantes, en masa, desean retirar sus depósitos– se produce porque los fondos disponibles por parte del banco a corto plazo no son suficientes para repagar a todos los depositantes. Nótese que el pánico puede producirse contra una entidad perfectamente solvente pero que, como consecuencia del propio pánico, puede quebrar. Se trata de una profecía autocumplida: la expectativa de su quiebra por parte de los depositantes es la que desencadena la fuga de depósitos y provoca, en última instancia, su quiebra. Cuando una corrida bancaria afecta a una entidad sistémica o varias entidades más pequeñas, se produce una interrupción del sistema de pagos y de los flujos de crédito, lo que impide el desarrollo normal de la actividad económica y puede provocar una recesión.

Antes de la introducción del seguro de depósitos, un simple rumor sobre problemas en una entidad podía desencadenar un pánico bancario. No es casualidad que, tradicionalmente, los bancos acostumbraran a tener multitud de puestos de caja en sus sucursales para evitar que se formaran largas colas en la calle, pues esta simple observación podía desencadenar un pánico.

La existencia de un sistema de garantía de depósitos puede evitar un pánico bancario como el que se describe más arriba. El artículo clásico de Diamond y Dybvig (1983), que desarrolla un modelo teórico sobre el papel de los bancos como creadores de activos líquidos y su propensión natural a sufrir pánicos, argumenta que un SGD es la forma más eficiente de evitar dichos pánicos. Su existencia hace aumentar la confianza de los depositantes en el sector bancario, lo que hace disminuir el riesgo de quiebras bancarias y promueve la estabilidad financiera. En EE. UU., entre octubre de 1929, tras el *crack* bursátil en Wall Street, y finales de 1933, cuando se creó el fondo de garantía de depósitos (la Federal Deposit Insurance Corporation) quebraron más de 9.000 bancos. En 1934, tras la introducción del SGD, quebraron menos de 10.⁵

La posibilidad de que un banco pueda recurrir a una línea de liquidez provista por el banco central también puede ayudar a evitar un pánico. Los bancos centrales, sin embargo, solo tienden a otorgar líneas de liquidez a entidades solventes, entre otras razones para evitar problemas de riesgo moral⁶. Por ello, una línea de liquidez puede

⁵ Para mayor detalle sobre el número de quiebras ocurridas durante el *crack* bursátil de 1933, véase la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) en www.fdic.gov/bank/analytical/firstfifty/chapter1.html

⁶ Los incentivos a tomar un riesgo excesivo serían mayores si un banco central ofreciera liquidez a una entidad insolvente. Aunque quizás menos relevante, el soberano también tendría mayores incentivos



evitar un pánico si una entidad se enfrenta a problemas de liquidez, pero difícilmente lo conseguirá si existen problemas de solvencia. Se trata pues de dos instituciones –el SGD y la facilidad de descuento en un banco central– complementarias que, de hecho, coexisten actualmente en la mayoría de países del mundo.

Para ser efectivo, un SGD debe garantizar una mayoría de los depósitos y ser creíble. Poca confianza generaría un sistema que solo garantizara unos pocos miles de euros y en el que muchos depósitos no estuvieran cubiertos. Por otra parte, la credibilidad del sistema, que puede ser público o privado, se apoya en última instancia en una garantía pública, implícita o explícita: el Gobierno se compromete a aportar los recursos que sean necesarios para que el SGD pueda cumplir con sus compromisos. Por ello, un SGD será tan creíble como el soberano que lo soporta. La credibilidad también se verá reforzada si existe un sistema efectivo de supervisión bancaria, que promueve la confianza entre los depositantes de que las entidades están sanas.

A pesar de sus consecuencias positivas para la estabilidad financiera, un SGD puede provocar problemas de riesgo moral (incentivar una toma de riesgos excesiva). Por ejemplo, los depositantes tienen un menor incentivo a discriminar entre entidades a la hora de efectuar sus depósitos porque saben que, si algo va mal, serán compensados (véase, por ejemplo, Anginer, Demirguc-Kunt *et al.*, (2014). Esto beneficia a las entidades más arriesgadas, que pueden ofrecer mayores remuneraciones por los depósitos que captan... mientras todo va bien. Así pues, el riesgo moral puede afectar a los bancos, que pueden tomar más riesgos porque la existencia del SGD les ayuda a captar recursos, y también a los depositantes, que acuden a entidades que ofrecen mayores rentabilidades a sabiendas de que son más arriesgadas, pero con la confianza de que sus depósitos están garantizados. Como consecuencia de estos problemas de riesgo moral, normalmente los SGD no ofrecen una garantía ilimitada a los depósitos (en algunos casos tampoco la ofrecen porque no sería creíble).

7.2.2. MODELOS DE SGD EN EUROPA Y EN EE. UU.

La presencia de sistemas de garantía de depósitos en todo el mundo ha experimentado un fuerte crecimiento en las últimas décadas. En 1980, tan solo 16 países contaban con un esquema de garantía de depósitos explícito; en 1999 ya eran 68 países los que contaban con uno, y actualmente son más de 120 países⁷. En Europa y en EE.UU., la creación y la estructura de los SGD responden a factores diversos, ya sean estos de carácter financiero (como la existencia de estructuras bancarias dispares entre países, etc.), económico, político o incluso cultural. Por ejemplo, el desarrollo del SGD en EE.UU. se produjo en un momento histórico concreto, un periodo de crisis profunda (1933). En otros países, la implementación de un SGD se introdujo más recientemente y en circunstancias distintas. Estos hechos explican algunas de las diferencias entre distintos SGD, como el mecanismo

a no pagar su deuda porque anticiparía que el banco central compensaría a los depositantes de aquellas entidades afectadas por el impago.

⁷ Según Beck, T. (2002) e IADI (International Association of Deposit Insurers), disponible en <http://www.iadi.org/en/deposit-insurance-systems/dis-worldwide/>



de financiación o el límite de cobertura. En todo caso, como veremos más adelante, dichas diferencias se han reducido sustancialmente en Europa tras la adopción de la directiva de sistemas de garantía de depósitos (DSGD) adoptada por el Parlamento Europeo en 2014 y que ha supuesto una mayor armonización de los SGD domésticos (por ejemplo, en materia de depósitos e instrumentos garantizados, el importe cubierto, etc.).

Por lo general, la mayoría de esquemas de SGD se caracterizan por financiarse de modo obligatorio a través de contribuciones realizadas por el sector bancario. Este es el caso, por ejemplo, de Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Italia o España. Alemania, en cambio, presenta un caso más singular: además de tener un SGD obligatorio para el sector (EdB, por sus siglas en alemán) creado en 1998, también existe la posibilidad de adherirse a un esquema de garantía de depósitos voluntario para bancos comerciales, *Sparkassen* (cajas de ahorro) y cooperativas. Cada uno de estos grupos cuenta con su propio SGD voluntario, que complementa al SGD obligatorio. En el caso de los bancos comerciales, el esquema de garantía de depósitos (ESF, por sus siglas en alemán) está financiado, administrado y supervisado íntegramente por vías privadas. En caso de desembolso, el EdB es quien aporta primero los fondos (hasta 100.000 euros) y, solo en el caso de que fueran necesarios más recursos, se acude al ESF⁸. Como documenta Beck (2002), la creación de este esquema de garantía voluntario por parte de los bancos comerciales surgió como respuesta a la desventaja comparativa que tenían respecto a las *Sparkassen*, que antes de 1974 ya contaban con garantías públicas.

En términos generales, el modelo estadounidense se asemeja al que actualmente es aplicable en Europa⁹. La Federal Deposit Insurance Corporation (creada en 1933 a raíz de la crisis financiera de 1929) es la autoridad que administra el fondo de garantía de depósitos y gestiona los desembolsos en caso necesario. Las aportaciones a dicho fondo son calculadas en función del perfil de riesgo de los bancos (es decir, sobre la base de los activos ponderados por riesgo). Todos los tipos de depósitos (cuentas corrientes, depósitos a plazo, certificados de depósito, etc.) quedan garantizados por la FDIC, que cuenta con el respaldo explícito del Tesoro americano.

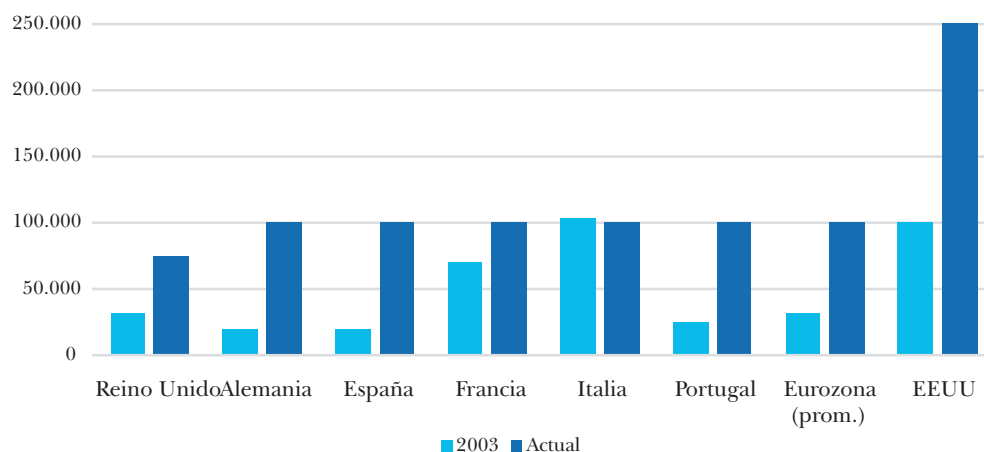
En la mayoría de países analizados, se observa una tendencia creciente de los importes de cobertura mínimos en los últimos años. El gráfico 1 muestra que, en 2003, en la eurozona estaban garantizados, en promedio, 25.000 euros por depositante. En la actualidad, la DSGD homogeneiza este importe situándolo en 100.000 euros por titular en el conjunto de la Unión Europea. En el Reino Unido, desde mediados de 2015, el importe cubierto por el SGD es de 75.000 libras esterlinas, equivalente a 100.000 euros al tipo de cambio que prevalecía a mediados de 2015. Al igual que en Europa, en EE. UU. también se ha producido un aumento sustancial del límite de cobertura en los últimos años, que actualmente es de 250.000 dólares (unos 237.000 euros a tipo de cambio de finales de 2016). En la mayoría de países, el peso de los depósitos garantizados por los SGD en porcentaje del

⁸ Para más información, véase la Asociación de Bancos Alemanes (Bankenverband), que representa a más de 200 bancos comerciales. En total, entre el EdB y el ESF queda garantizada una cantidad máxima por depositante equivalente al 20% de los fondos propios del banco (la cantidad mínima cubierta por depositante es de 1 millón de euros). Este porcentaje máximo se reducirá en 2020 al 15% y a partir de 2025, al 8,75%.

⁹ El SGD americano está regulado en la Federal Deposit Insurance Act.

PIB es muy elevado. Esto se debe justamente, en parte, al aumento progresivo de la cobertura mínima de los últimos años. Precisamente, el elevado peso de los depósitos garantizados en relación al tamaño de la economía hace imprescindible que los sistemas de garantía de depósitos cuenten con el respaldo de los gobiernos. El «Recuadro A: los SGD y el uso de fondos públicos como último recurso», analiza con más detalle esta implicación.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LOS IMPORTES CUBIERTOS POR LOS SGD (en moneda local; euros, libras esterlinas o dólares)



Fuente: Elaboración a partir de datos de Demirgüç-Kunt, A., Kane, E. J. y Laeven, L. (2014).

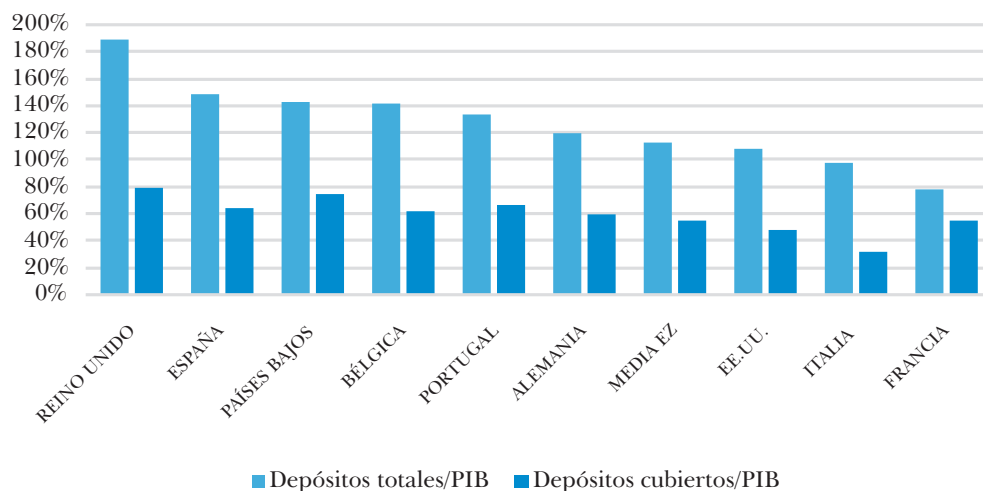
RECUADRO A: LOS SGD Y EL USO DE FONDOS PÚBLICOS COMO ÚLTIMO RECURSO

El gráfico 2 muestra el porcentaje de depósitos totales y depósitos cubiertos por los SGD nacionales en relación al PIB. Como se observa, estas magnitudes son generalmente elevadas para la mayoría de países. En particular, el peso de los depósitos totales sobre el PIB supera el 100% en muchos países europeos, como Reino Unido, España o Alemania, y en otros de menor tamaño como Países Bajos, Portugal o Bélgica. En cierta medida, esto se debe a que el sistema financiero está altamente bancarizado en Europa, aunque este porcentaje también supera el 100% del PIB en el caso de EE. UU., un país con un sector financiero no bancario mucho más relevante que el europeo. El peso de los depósitos garantizados también es muy significativo para todos estos países (superior al 50% del PIB en prácticamente todos ellos).

Estas magnitudes evidencian que los fondos de garantía de depósitos difícilmente podrían cubrir por sí solos, y sin apoyo de la autoridad fiscal correspondiente, la totalidad de los depósitos garantizados en caso de quiebra de un banco sistémico (o de varios bancos pequeños). Ello significa que el Estado y, por lo tanto, el contribuyente actúan, ya sea explícita o implícitamente, como mecanismo de financiación de último recurso (o backstop fiscal) del SGD de un país. Por ello, la confianza en el SGD y, por ende, en el sistema bancario de un país se ve condicionada por la fortaleza financiera de su soberano, dando lugar a un vínculo entre el soberano y el sector bancario (las quiebras bancarias pueden poner en peligro las finanzas públicas y, a su vez, las dificultades de la deuda soberana pueden des-

tabilizar a los bancos). Como detallamos en el siguiente apartado, uno de los objetivos fundamentales de la unión bancaria es debilitar dicho vínculo, en parte a través de un SGD paneuropeo que se vea apoyado por el conjunto de los soberanos de la eurozona.

GRÁFICO 2. PESO DE LOS DEPÓSITOS TOTALES Y GARANTIZADOS SOBRE EL PIB



Fuente: Elaboración a partir de datos de Cannas, G. et al. (2015), Getter, D. (2014) y FMI (2016).

7.2.3. LA DIRECTIVA COMUNITARIA DE SISTEMAS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS

En Europa, el funcionamiento de los SGD nacionales se reforzó con la aprobación de la directiva de sistemas de garantía de depósitos (DSGD)¹⁰ en 2014, previa propuesta legislativa de la CE en 2010. La DSGD ha supuesto una revisión profunda de la directiva anterior, que databa de 1994¹¹, y ha permitido armonizar importantes aspectos de los SGD nacionales que hasta ese momento quedaban bajo discrecionalidad de los estados como, por ejemplo, los importes cubiertos. Como se ha comentado, la DSGD ha unificado en 100.000 euros dicha cobertura¹². Además, la DSGD ha introducido aportaciones basadas en el nivel de riesgo de los bancos y se ha acortado el plazo de pago a los depositantes en caso de reembolso (desde 20 días en 2010 hasta siete días en 2014). También se ha esta-

¹⁰ Directiva 2014/49/EU del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014.

¹¹ Directiva 94/19/CE, de mayo de 1994. Esta normativa obligaba a unos mínimos comunitarios en cuanto a cobertura de depósitos (20.000 euros) y fue retocada posteriormente en 2009 (Directiva 2009/14/EC), aumentándose la cobertura mínima hasta los 50.000 euros.

¹² Se permite, de forma transitoria, que aquellos países que ofrecían una cobertura superior la puedan mantener y que también puedan ampliar dicho límite en casos concretos, como pagos por jubilación, indemnizaciones, fallecimientos, etc.



blecido que los SGD deberán acumular en 2024 un mínimo equivalente al 0,8% de los depósitos cubiertos a la vez que se les ha otorgado la capacidad de recaudar derramas extraordinarias. La DSGD también establece que los distintos SGDs podrán prestarse de forma voluntaria en caso de que se produzcan necesidades de liquidez. El sistema actual continúa basándose en el apoyo implícito de cada uno de los soberanos al SGD nacional.

La aprobación de la DSGD es un paso adelante en el camino marcado por el Consejo Europeo en 2009 hacia la aplicación del llamado marco normativo único (o *Single Rulebook*) para el sector financiero en Europa. El objetivo del *Single Rulebook* es el de proporcionar un conjunto de normas prudenciales armonizadas que deben aplicarse en toda la UE (ya sean, por ejemplo, normas de solvencia, de resolución de entidades o de sistemas de garantía de depósitos, como refleja la DSGD). Esto debe contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado único (*Single Market*) de los Estados Miembros.

Tras la aprobación de la DSGD, prácticamente todos los estados ya han transpuesto dicha directiva al derecho nacional, aunque todavía queda alguno por hacerlo a pesar de que la fecha límite era julio de 2015¹³.

7.3. ¿POR QUÉ ES NECESARIO UN SISTEMA EUROPEO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS?

7.3.1. ARGUMENTOS A FAVOR DE UN SISTEMA EUROPEO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS: COMPLETAR LA UNIÓN BANCARIA

La creación de la unión bancaria en la eurozona constituye uno de los grandes hitos en la historia de la moneda única. El proyecto de unión bancaria surgió a raíz de la crisis de deuda soberana de mediados de 2012 provocada, en buena medida, por el vínculo existente entre los bancos y los soberanos de sus países. Desligar este vínculo se ha convertido en el objetivo fundamental de la unión bancaria y, con este objetivo en mente, se idearon tres pilares básicos: el mecanismo único de supervisión (MUS), el mecanismo único de resolución (MUR) y, por último, el sistema europeo de garantía de depósitos (SEGD).

Tanto el MUS como el MUR ya están operativos. El MUS comenzó a funcionar en noviembre de 2014, momento desde el que el BCE ejerce el rol de supervisor único de todos los bancos de la eurozona, una tarea que realiza coordinadamente con las autoridades nacionales competentes. A través de un análisis prospectivo para cada entidad de su modelo de negocio, gobernanza y gestión del riesgo, estructura de capital y de liquidez, el MUS establece sobre cada banco requisitos de capital y liquidez adicionales (los denominados requisitos de Pilar II) a los mínimos comunes (Pilar I).

A su vez, la implementación del MUR supuso establecer un marco normativo (la directiva de recuperación y resolución de entidades de crédito o BRRD¹⁴, por sus siglas

¹³ Bélgica solo ha transpuesto la directiva parcialmente. Véase Comisión Europea (2016), *Monitoring implementation and enforcement of Directives*, para más detalle.

¹⁴ Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de mayo de 2014.



en inglés) con potestades e instrumentos específicos para intervenir las entidades financieras con problemas de forma ágil y con el menor coste posible para el erario público. Una de las piedras angulares del marco de resolución es la recapitalización interna o *bail-in*, que ha entrado en vigor este 2016 y que extiende a los acreedores del banco la obligación de absorber pérdidas. Así, se establecen los pasivos que serán susceptibles de amortizarse o convertirse en capital para recapitalizar el banco, siguiendo un orden de prelación predeterminado: los accionistas absorben pérdidas primero, seguidos de los tenedores de híbridos y de pasivos subordinados, etc.

La BRRD solo permite otorgar ayudas públicas en condiciones excepcionales, cuando la estabilidad financiera está en riesgo, siempre siguiendo la normativa sobre ayudas de estado de la Comisión Europea. A pesar de que existe esta cláusula de escape, varias voces han criticado la rigidez del nuevo marco de resolución en cuanto a la aplicación del *bail-in* y la dificultad de acogerse a esta cláusula (el FMI (2016) o el gobernador del Banco de Italia, Ignazio Visco, se han manifestado en estos términos). La aplicación del *bail-in* tampoco está exenta de riesgos jurídicos que pueden menoscabar su efectividad en la práctica, sobre todo cuando los pasivos potencialmente *bailinables* se encuentran en manos de inversores minoristas (en España, por ejemplo, los tribunales han determinado que algunos pasivos no fueron correctamente comercializados y parte del *bail-in* que se había realizado se ha revertido posteriormente). Se trata de un temor que actualmente afecta a Italia. En este sentido, para prevenir riesgos legales ligados a la comercialización de bonos subordinados, el Gobierno italiano ha previsto un mecanismo de compensación para inversores minoristas de Monte dei Paschi di Siena (entidad que ha solicitado una recapitalización preventiva del Estado). El esquema contempla la posibilidad de que los inversores afectados por el *burden-sharing* (conversión de bonos subordinados en acciones) puedan cambiar sus acciones por bonos senior (no subordinados).

En el marco del MUR, las entidades también deben realizar contribuciones a un fondo único de resolución (FUR) y acumular a principios de 2024 un importe equivalente, al menos, al 1% de los depósitos cubiertos (aproximadamente unos 55.000 millones de euros). En la aplicación de un proceso de resolución, tras recurrir a un *bail-in* mínimo del 8% del balance, las entidades podrán utilizar el FUR para completar sus necesidades de recapitalización hasta un máximo del 5% de su balance. Si fueran necesarios más fondos, se continuaría aplicando el *bail-in* siguiendo la secuencia de prelación preestablecida. En el caso improbable de que se llegara a los depósitos garantizados, sería el FGD quien asumiría el coste. El FUR tiene la capacidad de endeudarse para hacer frente al coste de resoluciones bancarias y está previsto desarrollar un *backstop* (mecanismo de financiación de última instancia) común que entre en vigor, a más tardar, en 2024. Hasta entonces, el FUR cuenta con líneas de crédito de los países miembros por un total de 55.000 millones de euros. En cualquier caso, se prevé que cualquier aportación que realice el *backstop* del sistema sea devuelta mediante futuras contribuciones de la industria. Es preciso recalcar que el hecho de que un proceso de resolución requiera primero un *bail-in* mínimo del 8% del balance, y que puedan utilizarse los recursos disponibles del FUR, hacen muy improbable que se acabe utilizando dicho *backstop*. En caso de que se utilizara, el periodo de devolución de los fondos públicos sería suficientemente largo para facilitar las devoluciones futuras por parte de la industria.



El tercer y último pilar de la unión bancaria es el SEGD, cuyo objetivo fundamental es garantizar que todos los depósitos de la unión bancaria gocen de un mismo nivel de protección con independencia de la entidad en la que estén depositados y del país de procedencia. Este sistema ya no contaría con la garantía del soberano de un país miembro sino que, potencialmente, contaría con la garantía del conjunto de países de la unión. De esta manera, un SEGD contribuiría a reducir el vínculo entre el soberano y los bancos de su país y apuntalaría la confianza de todos los depositantes de la unión bancaria, independientemente del país donde estuviera ubicado su banco. En este sentido, reduciría la desventaja para competir en una unión bancaria que tienen los bancos de países con soberanos más débiles. Si bien es cierto que las reglas de *bail-in* y la existencia del FUR hacen más improbable que los depósitos deban ser rescatados por el FGD, la probabilidad de que esto suceda no es nula y, por ello, el mantenimiento de los SGD a nivel nacional mantiene un vínculo entre bancos y soberano de un mismo país, y la confianza que inspira un SGD continúa estando ligada a la calidad crediticia del soberano.

Otra ventaja de un SEGD sería la escala. En general, es más eficiente ofrecer un seguro a mayor escala porque los riesgos están más diversificados. Esto último es especialmente importante para países pequeños con sistemas bancarios muy concentrados en los que una crisis bancaria sería sistémica casi por definición (porque en el sistema solo existen unos pocos bancos, todos sistémicos).

Un SEGD también otorgaría una mayor coherencia al funcionamiento de la unión bancaria. En la medida en que la supervisión se desarrolla a nivel europeo por el BCE, es más difícil justificar que un SGD local (o, en última instancia, el contribuyente de este país) tenga que hacer frente a los problemas originados por una supervisión europea que no ha podido evitar la quiebra de un banco. De la misma forma que se ha decidido unificar y mutualizar el FUR, tiene todo el sentido hacer lo mismo con los SGD.

Finalmente, aunque se trata de un argumento de segundo orden, también se ha alegado que un SEGD facilitaría la reestructuración de la deuda de un soberano si ello fuera necesario para restablecer su solvencia (Wolff, 2016). La ausencia de un SEGD dificulta plantear la posibilidad de reestructurar la deuda pública de un país porque podría provocar un pánico bancario que aumentaría las obligaciones financieras del soberano con problemas, garante del SGD nacional. La existencia de un SEGD mitigaría el riesgo de un pánico en estas circunstancias.

Así, entonces, las principales ventajas de un SEGD son claras: aumento de la estabilidad financiera por la mayor confianza de los depositantes en el sector bancario europeo, y debilitamiento del vínculo entre riesgo bancario y soberano. Asimismo, equilibrar el terreno de juego entre los bancos de distintos países beneficiaría la competencia a nivel europeo y facilitaría las expansiones transfronterizas de aquellas entidades más eficientes y que actualmente pueden encontrarse en desventaja porque su soberano no es de los más fuertes.¹⁵

¹⁵ La creación de entidades paneuropeas también se ve dificultada por otro tipo de barreras, regulatorias, económicas y culturales, que limitan las economías de escala a nivel europeo.



7.3.2. CRÍTICAS Y RESISTENCIAS A UN SEGD

A pesar de las ventajas que ofrecería un SEGD, también puede provocar problemas de riesgo moral. Por una parte, los gobiernos pueden tener menos incentivos a disciplinar sus finanzas en la medida que saben que un eventual impago de su deuda no afectará tanto a los depositantes de los bancos domésticos, que estarán protegidos por un SGD supranacional. Por otra parte, un banco que tome más riesgos se aprovechará de un SEGD, que genera más confianza que un SGD nacional, para no tener que pagar una prima de riesgo a sus depositantes. Este último es un riesgo moral que afecta a los bancos, que pueden tomar más riesgos, pero también a los depositantes, que no tienen en cuenta el perfil de riesgo de la entidad donde realizan sus depósitos.

A pesar de la lógica teórica de estas fuentes de riesgo moral, su relevancia práctica es probablemente muy limitada. Los factores que contribuyen a disciplinar (o indisciplinar) las finanzas públicas de un gobierno son múltiples y, entre ellos, la naturaleza del SGD con el que cuente el sistema bancario doméstico parece secundario. A pesar de que exista un SEGD, el coste de la indisciplina fiscal y una eventual reestructuración de la deuda pública sobre la población de un país es igualmente enorme, en términos de prima de riesgo país, pérdida de valor de la deuda pública en manos de residentes a través de fondos de pensiones, huida de inversiones, etc. Por la parte de los bancos, se supone que los mecanismos de supervisión deberían evitar una gestión de riesgos que ponga en peligro la solvencia de la entidad y, además, las contribuciones a los SGD se basan en su perfil de riesgo. Aunque ello no elimine por completo el riesgo moral de los bancos, claramente lo mitiga.

Junto al argumento del riesgo moral, también se ha alegado que continúa habiendo diferencias significativas de calidad entre los balances de los diferentes sistemas bancarios europeos y que, por lo tanto, la implantación de un único SEGD supondría subsidiar a aquellos sistemas más débiles. Parte de estas diferencias se deberían a la presencia de *legacy assets*, o un legado de activos de baja calidad, que se originaron en los años de crisis, y parte se debería a diferencias entre la calidad de las instituciones de los distintos países (por ejemplo, de las leyes de insolvencia, las reglas contables o el sistema judicial). Obviamente, ambos factores pueden estar relacionados. En este contexto, Alemania ha liderado las reticencias a implementar un SEGD (y compartir el riesgo entre países) sin antes reducir el riesgo existente en los balances bancarios y tomar las medidas que limiten una nueva acumulación de riesgos en un futuro.

Entre las propuestas que se han realizado para reducir y homogeneizar el nivel de riesgo entre los diferentes sistemas bancarios, se incluyen: una mayor armonización del marco de solvencia entre países mediante la reducción de las denominadas opciones y discrecionalidades nacionales que se contemplan en la directiva comunitaria de requerimientos de capital (CRD IV, por sus siglas en inglés)¹⁶ la implementación del MREL (un requerimiento mínimo de fondos propios y pasivos admisibles ligado al *bail-in*), una armonización de las leyes de insolvencia de los Estados Miembros y, de manera destacable, una revisión del tratamiento regulatorio del riesgo soberano.

¹⁶ Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión.



Actualmente, las tenencias de deuda pública denominada en moneda doméstica están exentas de requisitos de capital y no están sujetas a límites de exposición (otras exposiciones tienen como límite el 25% del capital de una entidad). En consecuencia, los balances de los bancos acostumbran a estar muy expuestos a la deuda soberana (ello también es el resultado de los requisitos mínimos de liquidez que se imponen sobre las entidades bancarias). Por cuestiones de inercia histórica y de apoyo al soberano propio, estas exposiciones, además, acostumbran a estar fuertemente concentradas en la deuda pública doméstica (véase el «Recuadro B: el peso de la deuda pública doméstica en los balances bancarios»). Las propuestas para modificar este tratamiento supondrían la introducción de ponderaciones por riesgo y/o la aplicación de algún tipo de límite a la concentración de riesgos, lo que también conseguiría reducir significativamente el vínculo entre riesgo bancario y soberano.

El debate central está en si estos cambios deben constituir una precondition para establecer un SEGD o si ambos objetivos pueden avanzar en paralelo. Tal y como ha argumentado Fernández de Lis (2016), el *quid pro quo* que propone Alemania parece tener una lógica más política que técnica. A Alemania le preocupa la unificación de los SGD nacionales en un SEGD porque duda de la voluntad política de utilizar las nuevas reglas de resolución basadas en el *bail-in*, que, al fin y al cabo, son las que minimizan la necesidad de que deba activarse el seguro de depósitos. De todas formas, cabe subrayar una vez más que la utilización del seguro de depósitos en el marco de la BRRD exigiría antes la aplicación de un *bail-in* mínimo del 8% del balance y la utilización de recursos del FUR por hasta un 5% del balance. Si fueran necesarios más fondos, se continuaría aplicando el *bail-in* siguiendo la secuencia de prelación preestablecida. Solo en el caso improbable de que se llegara a los depósitos garantizados, el sistema de garantía de depósitos asumiría el coste. Un reflejo de la baja probabilidad de que esto suceda es que en España ninguna de las entidades nacionalizadas por el Estado tuvo unas pérdidas suficientemente elevadas como para que hubieran activado el sistema de garantía de depósitos. Tan solo una entidad tuvo unas necesidades ligeramente superiores al 13% del balance (suma de un 8% de *bail-in* más 5% de recursos del FUR).

En definitiva, parece que tiene poco sentido bloquear el avance hacia un SEGD a la espera de cambios en el tratamiento de la deuda pública, que está analizando desde una perspectiva global el Comité de Basilea, y cuando el riesgo en los balances bancarios ya está bajo el control de un supervisor único.

RECUADRO B: EL PESO DE LA DEUDA PÚBLICA DOMÉSTICA EN LOS BALANCES BANCARIOS

El peso de la exposición soberana de los bancos europeos ha tendido a aumentar en los últimos 10 años, especialmente en los países de la periferia. A mediados de 2016, la banca española tenía expuesto un 10% de su balance a deuda pública de distintas administraciones domésticas y extranjeras, unos 7 p. p. más que a finales de 2007. Este peso es similar al que tiene la banca portuguesa y ligeramente inferior al de la banca italiana. En todos los casos, el sesgo doméstico de estas tenencias es muy significativo: más del 70% de la deuda es doméstica en el caso de Portugal y alrededor del 90% en Italia y España. En Alemania y Francia, el peso de la deuda pública en los balances bancarios se sitúa en torno al 3%-4% y el sesgo doméstico también está presente (el 70% de la deuda es del propio soberano).

El aumento de la exposición soberana se debe a varios factores: la caída de la deuda privada en balance como consecuencia del proceso de desapalancamiento del sector privado, el aumento del endeudamiento público (combinado con la persuasión moral de los respectivos gobiernos o la propia iniciativa de la banca por facilitar una financiación estable de su propio soberano), el atractivo del carry trade financiado con liquidez proveniente del BCE (este factor ha perdido importancia con la disminución de las primas de riesgo de la periferia) y la necesidad de aumentar los activos líquidos para cumplir con las nuevas ratios de liquidez exigidas al sector. Desde el punto de vista del regulador, esta situación supone una concentración excesiva de riesgos y unos de los principales potenciales canales de contagio entre soberanos y bancos. Por este motivo, el Comité de Basilea está estudiando cambiar el tratamiento regulatorio de la deuda soberana.

GRÁFICO 3. PESO DE LA DEUDA SOBERANA EN LOS BALANCES BANCARIOS POR PAÍSES

	Exposición deuda soberana (Julio 2016)			Sesgo doméstico (%)
	Millones €	% Activos	Var. 16' - 07' (p.p.)	
Eslovenia	7.012	17%	5,9	80%
Eslovaquia	11.063	15%	1,2	89%
Italia	463.761	12%	5,5	92%
España	285.861	10%	7,1	87%
Portugal	43.690	10%	8,4	72%
Bélgica	81.507	7%	-2,5	62%
Austria	53.406	6%	3,5	64%
Irlanda	59.555	6%	2,4	29%
Alemania	351.886	4%	0,6	68%
Grecia	13.873	4%	-3,3	98%
Holanda	96.078	4%	-0,5	45%
Francia	256.336	3%	-1,8	68%
Finlandia	16.537	3%	1,7	35%

Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del BCE.

7.4. MODALIDADES PARA UN SEGD: REASEGURO, COASEGURO Y SEGURO PLENO

El debate en torno a la estructura que debería tener un SEGD ha dado lugar a distintas propuestas que se distinguen por el grado de mutualización de riesgos (*risk-sharing*) que ofrecen. Una de las modalidades propuestas (véase Gros (2013) y Verón (2012)) consiste en un esquema de reaseguro, una opción que comporta un nivel bajo de *risk-sharing* entre países y que pretende vencer las reticencias políticas de algunos países a una mayor mutualización de riesgos. Esta propuesta consiste en la creación de un fondo europeo de garantía de depósitos como soporte a los SGD locales, pero serían estos últimos quienes se encargarían, en primera instancia, de aportar los fondos necesarios para garantizar los depósitos de un banco doméstico en problemas. Solo cuando un SGD local hubiera agotado todos sus recursos podría acceder al fondo europeo. Bajo este modelo,



el recurso al fondo europeo prácticamente solo sería necesario ante eventos de carácter sistémico (cuando las pérdidas para el sector bancario de un país fueran relativamente elevadas). Este modelo presume implícitamente de que los factores de riesgo moral son importantes y/o que los gobiernos nacionales todavía cuentan con un amplio margen de maniobra para influir significativamente, a través del marco jurídico nacional, en la calidad de los activos de la banca de su país. Su principal desventaja es que no mitiga en exceso el vínculo bancos-soberano y no crea un terreno de juego equilibrado para la banca de los distintos países (obviamente, cuanto menor sea la aportación que debe hacer un SGD nacional, mayor será el nivel de *risk-sharing*).

Otra alternativa sería la de un sistema de coaseguro. A diferencia del modelo anterior, este esquema permitiría que los SGD nacionales accedieran al fondo europeo desde un inicio, sin necesidad de tener que agotar antes los recursos del SGD nacional. Así, ambos fondos (tanto el SGD nacional como el europeo) se repartirían los costes, por ejemplo, a partes iguales desde el primer euro, cuando hubiera que reembolsar a los depositantes. Este esquema conseguiría un mayor grado de distribución del riesgo entre los sistemas nacionales.

Finalmente, existe el modelo que supondría una distribución del riesgo mayor entre sistemas nacionales, el de mutualización plena o seguro pleno. Bajo este modelo, el SEGD aseguraría completamente a todos los depositantes de la unión bancaria. Este modelo es, por supuesto, el que más contribuiría a reducir el vínculo entre bancos y soberanos y el que más equilibraría las condiciones para que los bancos de distintos países pudieran competir entre ellos. Se trataría del modelo más coherente con los mecanismos de supervisión (MUS) y resolución (MUR) centralizados como los actuales.

7.5. LA PROPUESTA DE SEGD DE LA CE

La propuesta legislativa de la CE sobre la implementación de un sistema europeo de garantía de depósitos (SEGD) combina las tres modalidades descritas en el apartado anterior (reaseguro, coaseguro y seguro pleno), que se introducirían en etapas sucesivas hasta 2024¹⁷.

En la primera fase, durante tres años y hasta 2019, se establecería un régimen de reaseguro de los SGD nacionales, por el cual los sistemas nacionales podrían acceder al fondo europeo una vez hubiesen agotado sus recursos, con un límite del 20% de los fondos europeos o 10 veces los recursos del fondo nacional. Durante esta fase, también se iniciaría el trasvase de los fondos acumulados por los sistemas nacionales hacia el fondo europeo de modo progresivo (véase el gráfico 4). Así, en los primeros tres años de vida se produciría un traspaso de fondos hacia el SEGD equivalente al 20% del total de recursos.

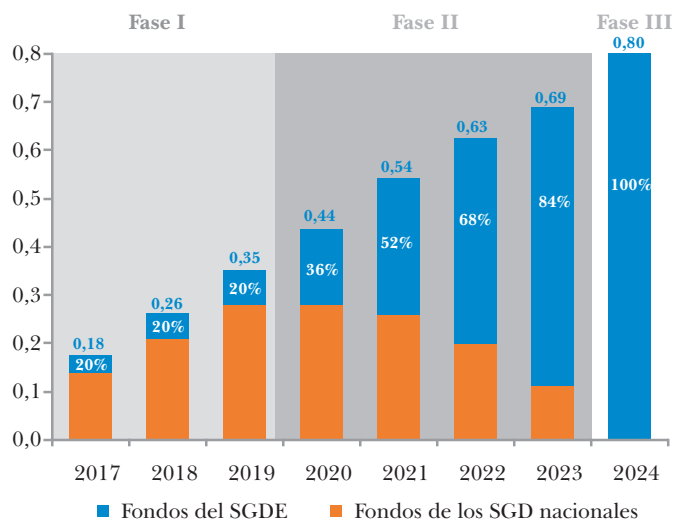
En la segunda fase, en los cuatro años desde 2020 hasta 2023, se iniciaría una mutualización progresiva en régimen de coaseguro, con lo que se conseguiría un mayor grado de distribución del riesgo entre los sistemas nacionales. En esta fase, ambos fondos se

¹⁷ Véase Comisión Europea (2015/0270), *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos*.

responsabilizarían de los costes a partir del momento en que hubiese que reembolsar a los depositantes, con una participación progresivamente mayor del sistema europeo, desde un 36% en 2020 hasta un 84% en 2023. En 2024 se alcanzaría la última fase, en la que se conseguiría la mutualización completa y el SEGD aseguraría plenamente a todos los depositantes europeos.

La propuesta de la CE contempla que la participación en el SGDE sería de carácter obligatorio para todos los miembros de la zona euro. También estaría abierto a otros miembros de la Unión Europea que quisieran adherirse a la unión bancaria. En cuanto a su financiación, el fondo estaría financiado mediante las contribuciones *ex ante* de los bancos partícipes y llegaría a cubrir hasta el 0,8% de los depósitos de la región en 2024¹⁸. En ninguna de las fases del SEGD, los costes totales para el sector bancario aumentarían respecto a las obligaciones actuales estipuladas en la DSGD aprobada en 2014. Esto significa que se produciría un trasvase de fondos de los SGD nacionales hacia el SEGD (las contribuciones de los bancos al SEGD se restarían de sus contribuciones a los SGD nacionales, reduciéndose progresivamente estas últimas).

GRÁFICO 4. ACUMULACIÓN DE LOS FONDOS DEL SEGD
(% de depósitos asegurados)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de la Comisión Europea.

En cuanto a la gestión y administración del SEGD, la CE prevé que se otorgue a la autoridad de resolución europea (la junta única de resolución o JUR, que actualmente ya se encarga de gestionar el fondo único de resolución). La JUR decidiría, entre otras

¹⁸ Además de recibir aportaciones *ex ante*, el SEGD puede obtener recursos *ex post* extraordinarios de los bancos y otras fuentes de financiación adicionales, como solicitar un préstamo de los SGD de los Estados Miembros no participantes.



medidas, las contribuciones de cada banco ajustadas al riesgo y gestionaría los casos de desembolso (determinación de las pérdidas del SGD participante, supervisión de la utilización de los fondos proporcionados por los desembolsos, etc.). En principio, que la JUR gestionase el presupuesto del SEGD debería aportar sinergias y economías de escala entre dos vehículos (FUR y SEGD) que, en la práctica, son complementarios. Así, al centralizar en una misma autoridad la gestión de crisis bancarias, esta propuesta tendría, teóricamente, la ventaja de acelerar el proceso de toma de decisiones y facilitar una gestión más rápida, minimizando los riesgos para la estabilidad financiera. En todo caso, como destaca la propuesta de la Comisión, la estructura de gobierno corporativo de la JUR debería adecuarse para evitar posibles conflictos de interés entre las funciones de resolución y de garantía de depósitos. Bajo esta propuesta, los SGD nacionales no dejarían de existir, sino que su función se adaptaría para focalizarse, sobre todo, en ayudar a coordinar con el SEGD la gestión de los desembolsos a nivel doméstico.

Esta propuesta de la CE debe entenderse como un compromiso entre las distintas sensibilidades de los países miembros y un objetivo claro de mutualización plena a largo plazo. La gradualidad en la implantación del SEGD es fruto de este compromiso. De todas formas, varios países de la eurozona, entre ellos Alemania y Países Bajos, insisten en supeditar cualquier acuerdo para el establecimiento de un SEGD a cambios en el tratamiento de la deuda pública en los balances bancarios, una armonización de los sistemas de insolvencia nacionales, la plena aplicación de la directiva de resolución (MREL, etc.) y otras condiciones que difícilmente pueden cumplirse a corto plazo. De otro lado, la mayoría de países de la eurozona apoyan la propuesta de la CE, entre ellos Francia, Italia y España. El Banco Central Europeo también la apoya y ha subrayado la importancia de que el SEGD sea operacional tan pronto como sea posible. Todo parece indicar, sin embargo, que las negociaciones van para largo.

En este sentido, a finales de 2016, el Parlamento Europeo publicó un «*draft report*» enmendando la propuesta de SEGD de la CE (ver Parlamento Europeo, 2016). Esta enmienda se aleja sustancialmente de la propuesta de la CE, y dificultaría el objetivo de debilitar el vínculo entre soberano y bancos, ya que minimiza el grado de mutualización de riesgos. Además, esta mutualización queda supeditada a la implementación de medidas de reducción del riesgo en los balances bancarios de los países miembros (algunas de ellas difíciles de introducir a corto y medio plazo), a pesar de la recomendación del BCE de avanzar en esta materia paralelamente al SEGD.

7.6. CONCLUSIONES

La unión bancaria de la eurozona constituye, sin duda, uno de los principales hitos en la historia de integración de la Unión Europea. Su culminación, sin embargo, todavía requiere pasos importantes como la creación de un SEGD plenamente mutualizado y que cuente con un *backstop* fiscal paneuropeo.

Las resistencias en determinados países de la eurozona a completar este paso responden, por una parte, a lógicas de política interna. El año próximo, varios países de la eurozona, entre ellos Alemania y Países Bajos, celebrarán elecciones y la mutualización



de riesgos con los países de la periferia europea (más Europa) no vende bien entre los electorados. La percepción de que la banca italiana cuenta con un problema de morosidad que todavía no está bien resuelto tampoco ayuda. Las dudas acerca de la voluntad y capacidad política de utilizar el nuevo marco de resolución en futuras crisis también generan resistencias a la creación de un SEGD. La falta de confianza entre los países de la unión provoca que algunos países quieran condicionar esta negociación a otras reformas que creen necesarias para mejorar la calidad institucional (y la disciplina fiscal) de sus socios en el proyecto del euro. Precisamente, esta falta de confianza es la que parece verse reflejada en la enmienda realizada por el Parlamento Europeo.

A pesar de estos condicionantes, la implantación de un SEGD que permita una mutualización sustancial de los riesgos debería ser cuestión de tiempo; el que sea necesario para superar las importantes citas electorales del año próximo, apuntalar la confianza en el nuevo mecanismo de resolución y acercar posiciones en torno a algunas reformas que están encima de la mesa, como el tratamiento de la deuda pública. Deberán modificarse los plazos propuestos por la CE y adaptar la estructura del SEGD tras la enmienda del Parlamento Europeo, pero el punto de llegada debería estar claro. La unión bancaria persigue básicamente dos objetivos: mitigar al máximo el vínculo entre soberanos y bancos, y reducir la fragmentación de los mercados bancarios en la eurozona, entre otras vías, mediante la creación de bancos paneuropeos. La mejor estrategia para conseguir estos objetivos incluye un SEGD que ofrezca la misma confianza a un depositante de un banco italiano, portugués, alemán, francés o español y que esta confianza sea total.

BIBLIOGRAFÍA

- Anginer, D., Demirgüç-Kunt, A. y Zhu, M., (2014), «How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis». *Journal of Banking & Finance*, 48, 312-321.
- Beck, T., (2002), «Deposit insurance as private club: is Germany a model?». *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 42(4), 701-719.
- Cannas, G. et al. (2015), «Updated estimates of EU eligible and covered deposits». *Joint Research Centre. Technical Report*.
- Comisión Europea, (2015), *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos*. Estrasburgo.
- Comisión Europea, (2016), *Monitoring implementation and enforcement of Directives*. http://ec.europa.eu/finance/enforcement/directives/index_en.htm#deposit-guarantee-schemes
- Demirgüç-Kunt, A., Kane, E. J. y Laeven, L., (2014), *Deposit insurance database*. No. w20278. National Bureau of Economic Research.
- Diamond, D. W. y Dybvig, P. H., (1983), «Bank runs, deposit insurance, and liquidity». *The Journal of Political Economy*, 91, (3), 401-419.



- Draghi, M., (2012), *Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London*. [En línea]. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>
- Fernández de Lis, S., (2016), «Seguro de depósitos y riesgo soberano: dos debates diferentes». *Diario Expansión*. [En línea]. www.bbva.com/wp-content/uploads/pdf/67403_123473.pdf
- Fondo Monetario Internacional (FMI), (2012), *World Economic Outlook Database*.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), (2016), *Global Financial Stability Report*. Abril de 2016, capítulo 1, página 37.
- Getter, D., (2014), *Federal Deposit Insurance for Banks and Credit Unions*, Congressional Research Service.
- Gros, D., (2013), *Principles of a Two-Tier European Deposit (Re) Insurance system*. CEPS Policy Brief 287.
- Parlamento Europeo, (1994), *Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas
- Parlamento Europeo, (2009), *Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, por la que se modifica la Directiva 94/19/CE relativa a los sistemas de garantía de depósitos, en lo que respecta al nivel de cobertura y al plazo de pago*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas
- Parlamento Europeo, (2016), *Draft Report on the Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme*. Committee on Economic and Monetary Affairs.
- Parlamento Europeo y Consejo Europeo, (2014), *Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas
- Parlamento Europeo y Consejo Europeo, (2014), *Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas
- Véron, N., (2012), «Is Europe ready for Banking Union?», VoxEU. [En línea]. <http://voxeu.org/article/europe-ready-banking-union>
- Visco, I., (2016), *Asset quality and the new framework for managing banking crises, Keynote speech from the Governor of the Bank of Italy, at the «Workshop on Stability of the Banking System», BIS central bankers' speeches*.
- Wolff, G., (2016), «European Parliament testimony on EDIS», Bruegel. [En línea]. www.bruegel.org/wp-content/uploads/2016/05/EDIS-EP-statement.pdf