

Resumen

Este artículo examina los avances y posibles obstáculos de una unión bancaria en Europa, empleando la experiencia regulatoria histórica de Estados Unidos como laboratorio para el análisis comparativo. Se analiza el desarrollo de la «unión» bancaria de Estados Unidos en las tres áreas que se consideran de importancia para la unión bancaria Europea: 1) un supervisor común, 2) un sistema de seguro de depósitos privado común, y 3) un sistema, organización o método común de quiebra/rescate/reestructuración, y se discuten los avances hasta el momento en la región del euro y las perspectivas de unificación relacionadas con los tres pilares descritos anteriormente. La zona del euro está en el inicio de lo que será un proceso largo y difícil, y si la unificación se puede lograr a través de un conjunto tan diverso de economías con supervisores locales conflictivos y diversas leyes de bancarrota, aún está por verse.

Palabras clave: regulación y supervisión bancaria, mecanismos de resolución, fondo de garantía de depósitos, unión bancaria.

Abstract

This paper examines the progress and potential barriers to a banking union in Europe using the historical regulatory experience of the United States as a laboratory for comparative analysis. It analyzes the development of US banking «union» in the 3 areas deemed to be of importance for European Banking Union, namely: 1) a common supervisor, 2) a common private deposit insurance system and 3) a common failure/bailout/restructuring system, organization or approach, and discusses the developments so far in the Euro region and the prospects for unification related to the three «legs» of policy discussed above. The Euro-zone is at the very start of what will be a long and difficult process and whether unification is achievable across such a diverse set of economies with competing local supervisors and diverse bankruptcy laws remains to be seen.

Key words: banking regulation and supervision, resolution mechanisms, deposit guarantee scheme, banking union.

JEL classification: G01, G21, G28.

LA EXPERIENCIA REGULATORIA EN ESTADOS UNIDOS Y SUS LECCIONES PARA UNA UNIÓN BANCARIA EUROPEA

Anthony SAUNDERS (*)

Universidad de Nueva York

I. INTRODUCCIÓN

EN este artículo se analizarán el progreso y las barreras potenciales a la unión bancaria en Europa. Para ello se utilizará la experiencia histórica normativa en Estados Unidos como laboratorio para el análisis comparativo. Partiendo del primer eslabón en la regulación de la banca nacional, la Ley de Banca Nacional de 1863, se comenta que Estados Unidos todavía se queda corto en lo que podría verse como una unión bancaria completa, a pesar de la existencia de una moneda común desde al menos 1913 con la fundación de la Reserva Federal. El apartado II analiza el desarrollo de la «unión» bancaria en Estados Unidos, en las tres áreas que pudieran tener una mayor importancia para la unión bancaria europea, que son: 1) un supervisor común, 2) un sistema común de garantía de depósitos privados o garantía de depósitos, y 3) un sistema de organización común para insolvencias, rescates y reestructuración o una aproximación. A nuestro parecer, estos son los tres pilares de política que pueden definir la naturaleza y el grado de unión bancaria en un área monetaria común, ya sea para el dólar americano o euro. En el apartado III se habla de los avances que se han llevado a cabo hasta ahora en la zona del euro y de las perspectivas de unificación relacionadas con los tres pilares de política anteriormente citados. El apartado IV contiene las principales conclusiones.

II. LA EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN BANCARIA EN ESTADOS UNIDOS

1. La supervisión de los estados

A menudo se olvida que en Estados Unidos hay un considerable poder de regulación de la banca a nivel estatal. Tanto antes como después de la Guerra Civil, los grandes poderes para la concesión de licencias bancarias eran potestad de los entes de reglamentación de cada estado. E, incluso hoy, los así llamados «derechos estatales» juegan un papel fundamental en la regulación y en las licencias bancarias. Antes de 1863 y de la aprobación de la Ley de Banca Nacional, los bancos estadounidenses eran pequeñas instituciones constituidas a nivel de estado, muy localizadas y muy escasamente supervisadas. Es más, tenían el poder de emitir su propio dólar, por lo que los dólares emitidos estaban ligados al banco que los emitía y en teoría debían estar garantizados con oro. A medida que se incrementó el número de bancos estatales y mejoró el transporte, no fue infrecuente que dólares emitidos por un banco, por ejemplo de Iowa, fueran llevados a descuento en Nueva York, cosa que, de hecho, se refleja en los costes de transacción de compensar el respaldo en oro de tales dólares. Se estima que había 10.000 bancos estadounidenses activos en Estados Unidos a mediados de la década de 1860.

Para poner un poco de orden al proceso de licenciamiento y supervisión se aprobó en 1863 la Ley de Banca Nacional, que creó la Oficina de Intervención de la Moneda (OCC) (1), la cual establecía una carta estatutaria fundacional nacional para aquellos bancos, en competencia con los estatutos de los estados. La primera función de la OCC es la de constituir los así llamados bancos nacionales y la de cerrarlos. Además, la OCC supervisa a los bancos nacionales y tiene el poder de aprobar o rechazar sus solicitudes de fusión. Sin embargo, en vez de haberse empeñado en un acta de constitución y redacción de estatutos nacional, sigue habiendo hoy 50 agencias regulatorias estatales. La elección de constituirse nacionalmente o estatalmente ha generado un sistema bancario «dual» en Estados Unidos. Aunque los bancos más grandes, como Bank of America, eligen estatutos nacionales, no siempre es así. Por ejemplo, Morgan Guaranty, filial monetaria de J.P. Morgan Chase, estuvo hasta hace bien poco bajo la ley del Estado de Nueva York. En septiembre de 2009 se constituyeron 1.492 bancos con estatutos nacionales y 5.419 a nivel estatal, con aproximadamente el 69 y el 31 por 100, respectivamente, del total de activos de los bancos comerciales.

Por tanto, queda muy claro que en Estados Unidos, incluso hoy, no hay un único regulador bancario, y se agrava con el hecho de que la estructura normativa es incluso más complicada porque la Reserva Federal, además de sus poderes en política monetaria, puede regular, y de hecho regula, a los *holdings* bancarios, y además ofrece grandes servicios como las transferencias electrónicas y ser prestamista en última instancia de los bancos nacionales, por lo que ciertos bancos estatales desean pertenecer al sistema de la Reserva Federal.

Por ejemplo, Citigroup es un *holding* de Citibank, su filial principal. Hay que decir que Citigroup tiene cientos de filiales además de Citibank, incluyendo seguros, banca de inversión y filiales financieras. Sin embargo, Citigroup Holding es la «fuente principal de fuerza» de Citibank, y por tanto se regula a través de la Reserva Federal. Al mismo tiempo, los principales reguladores de Citibank son la OCC y el Fondo Federal de Garantía de Depósitos (FDIC) (2).

Claramente, la supervisión, evaluación y constitución de la banca estadounidense es bastante compleja y en muchos casos ineficiente. Por ejemplo, en un solo día tres agencias regulatorias distintas pueden estar visitando Citigroup (la Reserva Federal, la OCC y el FDIC). Y aunque se supone que estas agencias y sus evaluadores tienen que coordinarse y compartir información sobre la supervisión, preocupa mucho su habilidad para hacerlo e incluso su voluntad de hacerlo y de superar sus «disputas».

Otro problema es el establecimiento de la metodología de evaluación entre los distintos reguladores, especialmente los de la banca nacional y los de la banca de los estados, dado que en el sistema estadounidense son los bancos los que eligen sus actas de constitución (adoptar estatutos estatales impide a un banco establecerse fuera de su estado). Aunque se supone que tanto los evaluadores nacionales como los estatales deberían aplicar el mismo sistema de calificación (*rating*), el así llamado CAMELS, que sitúa a los bancos entre el 1 (bueno) y el 5 (malo), de acuerdo a seis factores: su capital (C), sus activos (A), su gestión (M), sus ganancias (E), su liquidez (L) y su sensibilidad al riesgo del mercado (S), se ha visto que los reguladores de los estados son más laxos

en sus evaluaciones que los nacionales de la OCC (3). Ello puede tener importantes implicaciones para la supervisión de la eurozona ya que el Banco Central Europeo puede centrarse en los grandes bancos, dejando a los reguladores nacionales la supervisión de los pequeños, o puede regular a todos los bancos de la eurozona, independientemente de su tamaño.

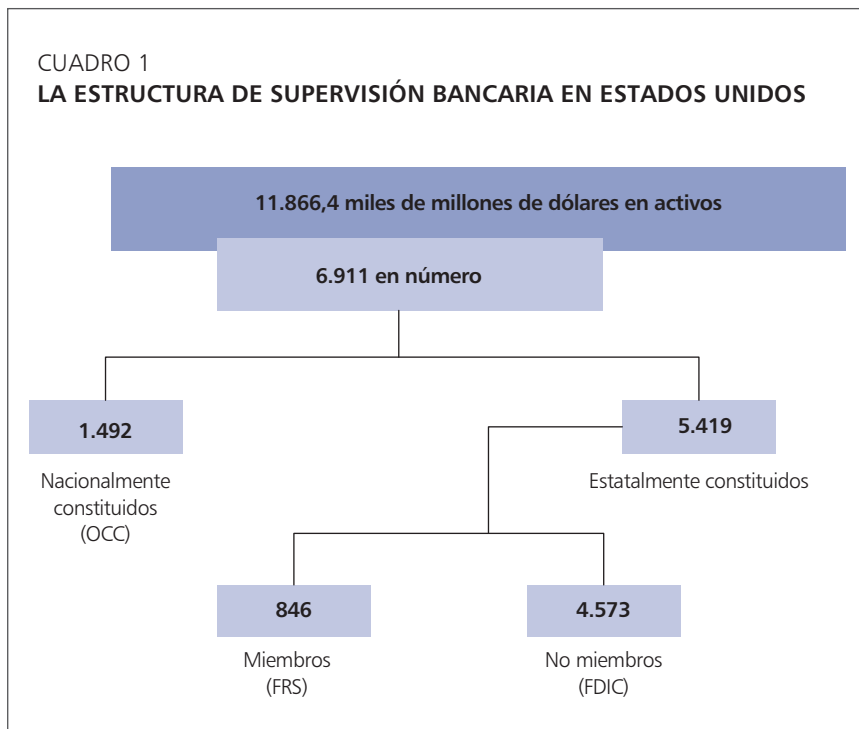
En resumen, el sistema de supervisión bancaria en Estados Unidos está bastante fragmentado, con numerosos reguladores y estándares de evaluación que se aplican de manera poco consistente según la constitución de cada banco. La moraleja para una inminente unión bancaria en la eurozona sería tener un único regulador que pueda aplicar los mismos estándares de evaluación a todos los bancos. La estructura de supervisión bancaria americana se recoge en el cuadro 1.

2. Garantía de depósitos

Aunque algunos estados norteamericanos trataron de establecer fondos de garantía de depósitos antes de 1933, que fracasaron finalmente, el primer Fondo Federal de Garantía de Depósitos (FDIC), aún existente, se creó en 1933 en el despertar de la Gran Depresión, cuando miles de bancos quebraron. El propósito original del FDIC fue el de proteger a los «pequeños ahorradores» de quiebras bancarias, gravando con primas de seguro a los bancos para crear un banco centralizado y financiado privadamente que asegurase el fondo de garantía de depósitos. La cobertura original del seguro del ahorrador individual en los bancos comerciales fue de 2.500 dólares, que se fue incrementando (seis veces más desde 1934) hasta los 100.000 dólares en 1980. Sin embargo,

CUADRO 1

LA ESTRUCTURA DE SUPERVISIÓN BANCARIA EN ESTADOS UNIDOS



aumentaron rápidamente las quiebras bancarias, más de 1.039 a finales de la década de 1990, con su mayor caída de 221 en 1988. Esta cifra es incluso mayor que la del periodo 1933-1979. Los costes de estas quiebras al FDIC fueron mayores que los costes totales de las de los principales bancos pequeños entre 1933 y 1979. Como el número y los costes de estos procesos concursales aumentaban, en 1980 el fondo FDIC, construido a partir de las primas pagadas por los bancos (y los ingresos reinvertidos de esas primas), mermó rápidamente. Cualquier fondo de garantía llega a ser insolvente si las primas reunidas y las reservas generadas a partir de las primas invertidas son insuficientes para compensar el coste de las peticiones por insolvencia. Los recursos del FDIC se agotaron finalmente a comienzos de 1991, cuando se dio permiso para tomar prestados 30.000 millones del Tesoro norteamericano. Después de 1991, todo cambia debido a las

ganancias récord de la banca, y más concretamente, en marzo de 2008, el fondo de garantía del FDIC tuvo unas reservas de 52.800 millones de dólares. La ratio de reservas con respecto a los depósitos asegurados era entonces del 1,19 por 100. En 2007 hubo tres insolvencias de la garantía de depósitos mientras que en 2005 y 2006 ninguna.

Sin embargo, la crisis del mercado financiero golpeó fuertemente a la industria. En 2008 quebraron 26 entidades de depósito (que le costaron al FDIC 20.000 millones de dólares) y en 2009 hubo otras 140 (con un coste de más de 36.000 millones de dólares). Hacia septiembre de 2009, las reservas del fondo de garantía de depósitos del FDIC habían caído hasta los 8.200 millones de dólares, en números rojos por segunda vez desde su fundación en 1933. Sin embargo, a diferencia de la cercana bancarrota del FDIC en 1991, el bajo ba-

lance del fondo de garantía de las entidades de depósito del FDIC no terminó en quiebra. En vez de ello, el FDIC y el gobierno federal dieron varios pasos para asegurar que el fondo tuviera suficientes recursos para enfrentarse a todas las quiebras de las entidades de depósito. Para abordar el balance en disminución en el fondo, el FDIC aplicó una exacción especial a comienzos de 2009 y una segunda en otoño del mismo año, además de incrementar los tipos que los bancos cargaban por su depósito de seguro. Y todavía más, la agencia hizo algo novedoso al requerir a los bancos a que prepagasen 45.000 millones de dólares de las primas de seguro a finales de 2009. Las primas cubrieron el último trimestre de 2009 y todo 2010 hasta 2012. Finalmente, se le dio autorización al FDIC para pedir 500.000 millones de dólares de financiación adicional al Tesoro a finales de 2010.

¿Cuáles son las principales lecciones a aprender a partir de la experiencia del FDIC? La primera es que una garantía de depósitos financiada de manera privada se puede organizar de forma satisfactoria para proteger a los pequeños ahorradores de quiebras bancarias de características concretas. Por ejemplo, debidas a una gestión ineficiente o a políticas de diversificación de cartera de un banco concreto. La segunda, que es muy improbable que un esquema de garantía de depósitos financiado privadamente (por el banco) pueda sobrevivir a un periodo de quiebras sistémicas o de contagio de los bancos, como ocurrió durante la década de 1980 en Estados Unidos durante una crisis inmobiliaria o en la reciente crisis de 2008-2009. En ambos casos, la intervención del gobierno fue requerida tanto a través de líneas de crédito al fondo como de rescates instantá-

neos por el Tesoro estadounidense de grandes bancos en suspensión de pagos, como así se ve en el rescate adicional con 100.000 millones de dólares a los diez bancos más grandes de Estados Unidos a comienzos del TARP (4) de 2008. La tercera, que fijar el nivel de las primas de garantía de depósitos a pagar por los bancos es muy difícil. De hecho, en los últimos años dichas primas pagadas al fondo del FDIC se incrementaron de manera significativa, y no fueron suficientes para prevenir la insolvencia del FDIC. Esto es así a pesar de hacerlas más sensibles al riesgo (basadas en el riesgo) y previsoras. Se ha dicho incluso que mayores primas de garantías de depósitos, al mermar los beneficios bancarios, a lo que conducen realmente es a debilitar los bancos y al sistema bancario, y a más y no menos quiebras. La cuarta, ¿a qué nivel los depósitos asegurados se convierten en depósitos no asegurados?

Hoy en Estados Unidos los depósitos de hasta 250.000 dólares están asegurados y a partir de esa cantidad están técnicamente no asegurados. Pero aunque los ahorradores no asegurados pueden tener una pérdida o una quita en un mundo donde las quiebras tienen sus propias características y no son muy numerosas, el problema radica en su tratamiento durante una gran crisis, cuando el gobierno interviene y rescata a un banco al creerle «demasiado grande para caer» (TBTF) (5), como con el programa TARP. En tales casos, los ahorradores están completamente protegidos y tienen pocos o ningún incentivo a vigilar la actuación de un banco. Por tanto, una cuestión crucial para cualquier sistema organizado de garantía de depósitos es cómo disciplinar a los ahorradores en los bancos TBTF más grandes y sistemáticamente más importantes.

3. Política de rescate/resolución/cierre

Las estrategias estadounidenses para rescatar bancos con problemas o en quiebra han sido muy variadas. Lo que se olvida a menudo es que tras la caída de aproximadamente 10.000 bancos durante la Gran Depresión, Estados Unidos creó la Reconstruction Finance Corporation (RFC) en 1934 para liquidar o reestructurar las entidades bancarias. Entre 1934 y 1957 (cuando dejó de existir) sus métodos elegidos fueron tanto el otorgamiento de préstamos directos a estos bancos como la compra de sus acciones preferentes. Es interesante señalar que los fondos TARP usados en el rescate de la crisis financiera a comienzos de 2008 se hicieron a cambio de acciones preferentes. Una cuestión clara a la que se enfrenta una entidad bancaria europea como el European Stability Mechanism (ESM) sería si debería intervenir directamente comprando acciones de un banco o ayudarle a recapitalizarse, y qué tipo de acciones debería comprar. Las acciones preferentes no otorgan un control de gobierno corporativo directo sobre las actuaciones del banco y pagan un rendimiento fijo, por lo que no habría ninguna ganancia derivada de una mejora en la operativa del banco. Por otro lado, las acciones preferentes ofrecen mayor protección del riesgo a la baja que las acciones ordinarias. Claramente, en cualquier rescate bancario en la eurozona debería haber una mezcla de préstamos con acciones normales y preferentes (6). Hasta 2013, todas las acciones preferentes emitidas por los bancos al gobierno de Estados Unidos han rendido finalmente un beneficio al Tesoro norteamericano.

Después de la crisis de las cajas de ahorros de Estados Unidos en

la década de 1980, que dejó 100 bancos en quiebra como consecuencia de la debacle de la propiedad y en suspensión de pagos, el FDIC se estableció como gerente exclusivo (7) de una agencia de resolución de activos de propósito especial para liquidar los activos de los bancos en quiebra. Concretamente a través de la Resolution Trust Corporation (RTC), a la que se encargó la resolución de los activos de más de 700 préstamos y ahorros fallidos entre 1989 y 1995 (el final de su misión). Por su comportamiento era un megabanco «malo» especialmente creado para liquidar los activos de los bancos insolventes (alrededor de 394.000 millones de dólares). Recientemente se han utilizado estructuras de banco bueno y banco malo a nivel individual de cada banco con financiación privada o fondos limitados del gobierno. En el caso de la RTC, se financió principalmente por el gobierno mediante un segundo organismo, la Resolution Funding Corporation, a través de la emisión de deuda a largo plazo para financiar la corporación de activos malos. Sin embargo, a veces, la RTC participó como socio de las empresas privadas para dar solución a ciertos activos. Por una parte, la RTC ha sido vista como un agente de éxito en la resolución, ya que tales acuerdos privados le permitieron compartir el mayor valor de los activos a medida que la economía se recuperaba; y, por otra parte, ha sido acusada de dar un trato demasiado generoso a sus socios privados. Como ya se ha dicho, la RTC cerró en 1995.

En la crisis de 2008-2009 no se creó un ente especial para liquidar activos, como ocurrió con la RTC y los ahorros y préstamos, sino que el FDIC actuó, él mismo, como agencia de resolución de insolvencias participando en el riesgo de pérdida con comprado-

res privados o con bancos deseosos de adquirir los activos fallidos de los bancos. En tales acuerdos se establecía compartir las pérdidas entre el banco y el FDIC. Por ejemplo, al vender, digamos, 100 millones de dólares de activos de un banco fallido a uno sano el FDIC podría acceder a soportar el primer 80 por 100 de la pérdida de cualquier valor de un activo, y si hubiese más pérdida de valor sería soportada por el banco que compra el activo. Hacia 2009, con la ralentización de la crisis, se estimó que el FDIC se había comprometido a asumir pérdidas de 80.000 millones de dólares con una pérdida potencial de 14.000 millones de dólares (8). Sin embargo, como en los contratos de participación en capital de la RTC, el FDIC se ha beneficiado de los recientes ascensos de valor de la vivienda y del suelo, que han reducido su exposición a las pérdidas. Sin embargo, debe señalarse que entonces, en 2009, la exposición potencial a las pérdidas del programa superaba los fondos en la reserva del FDIC, lo cual suponía de hecho que el gobierno de Estados Unidos compartía un riesgo contingente como suministrador de fondos al FDIC.

III. IMPLICACIONES PARA LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA

1. Supervisión

Los tres pilares de cualquier potencial unión bancaria en la eurozona, y posiblemente con países de fuera de ella, están en su estadio más temprano. Lo más avanzado hasta ahora es la supervisión bancaria común (9). Aunque se acepta de modo general que el BCE será el supervisor común, todavía no se ha aclarado si regulará solo a los bancos más grandes o a todos. Si elige

supervisar solo a los mayores bancos, habrá de hecho un «sistema bancario dual», al estilo del de Estados Unidos, siendo los bancos más pequeños supervisados por reguladores estatales locales con sus diversos estándares y políticas. Naturalmente, la cuestión que se plantea es la de si debería haber una línea trazada entre grandes y pequeños o entre supervisores del BCE y nacionales.

Cualquier elección implica costes y problemas. Si el BCE pretende supervisar incluso a los bancos más pequeños tendrá que confiar en los supervisores nacionales que generan «información débil», tales como la gestión de calidad de los bancos, de la que a menudo depende la supervivencia de los pequeños bancos, o crear un gran organismo multinacional, multilingüe y con dotes de movilidad para llevar a cabo la supervisión en cada lugar, tanto dentro como fuera. Además, si confía en que los supervisores locales puedan aplicar la misma metodología para evaluar la seguridad y solidez de saneamiento de un banco, como en el caso del sistema CAMELS en Estados Unidos, se precisará una formación considerable de los supervisores locales, para evitar el problema al que se enfrenta Estados Unidos de calificaciones distintas si son evaluadores nacionales o estatales.

Lo que queda claro de todo lo anteriormente dicho es que la aplicación puede ser lenta y muy difícil. Parece probable y lógico que en los primeros momentos el BCE regulará los grandes bancos dejando los pequeños para los supervisores nacionales. En nuestra opinión, esto parece sensato, dado que un gran grupo bancario posee bancos sistémicamente importantes cuya insolvencia podría generar el efecto contagio hacia

otros bancos de la zona del euro. Los bancos no importantes desde el punto de vista sistémico podrían permanecer al principio bajo el control del regulador local. Aunque algunos hablan de un calendario definido para la aplicación, es difícil creer que tal calendario se pueda seguir en la práctica.

Otra cuestión adicional que parece haber sido pasada por alto es la habilidad normativa entre la supervisión del BCE de los 17 países de la eurozona y la de los 10 países que están fuera de ella, ya que podría conducir a otro sistema de supervisión dual, entre países de dentro y de fuera de la misma. No es aventurado imaginar un escenario de «carrera hacia el fondo» (*race to the bottom*, en inglés), donde un país de fuera de la eurozona podría aplicar un sistema de supervisión menos estricto con el fin de inducir a los bancos a trasladarse allí o a constituir un nuevo banco en su país. En las discusiones llevadas a cabo hasta ahora, la única protección contra tal riesgo se construye mediante el establecimiento de un colegio de supervisores comunes dispuestos a cooperar con el BCE.

2. Eurosistema de garantía de depósitos financiado privadamente

Actualmente existe una diversidad de sistemas de garantía de depósitos en los países de la Unión Europea. ¿Cuáles son las barreras que impiden la creación de un sistema de garantía de depósitos unificado y financiado privadamente (por los bancos)? Hay tres cuestiones principales: 1) la cobertura de los depósitos, 2) la fijación del precio de la prima de seguros y 3) el respaldo del gobierno.

Como ya se ha dicho anteriormente, la cobertura máxima de

los así llamados ahorradores asegurados es de 250.000 dólares en Estados Unidos, nivel al que se ha llegado en la reciente crisis financiera a partir de los solamente 100.000 dólares que había antes. Determinar cuál es el límite superior de cobertura de un ahorrador pequeño no es tarea fácil dadas las diferencias de ingresos, riqueza y sofisticación en los distintos países de la zona euro, por lo que al final la cobertura puede ser mucho más el resultado de una decisión política que de una económica.

La segunda cuestión es la fijación del precio de la prima. Como ya se ha dicho en el apartado II en relación al FDIC, ningún esquema de garantía de depósitos financiado privadamente puede enfrentarse a un *shock* sistémico a menos que se hayan tomado grandes medidas frente a tales riesgos reflejadas en las primas. En un mínimo, las primas deberían crear un fondo de suficiente tamaño para lidiar con una cantidad «normal» de quiebras bancarias con su propia idiosincrasia. Desde 1994 esto se ha hecho en Estados Unidos mediante la fijación de primas en función del riesgo del banco, inicialmente medido a través de la puntuación CAMELS y de su ratio de capital. Después, esto ha evolucionado hasta convertirse en un modelo multidimensional de puntuación de crédito que tiene innumerables características del riesgo bancario. Parece solo razonable que, en sus estadios más tempranos, cualquier sistema de seguro de depósitos de la Unión Europea o de la eurozona debería contar con un conjunto muy simple de características de riesgo, a lo mejor imitando la puntuación de supervisión y la ratio de capital que se usaban en Estados Unidos al principio, como ya se ha dicho. Una cuestión adicional es si esa

garantía de depósitos cubriría solo a los bancos de la eurozona o se extendería a todos los bancos de la Unión Europea.

La tercera cuestión es la de la solvencia del fondo de garantía durante una crisis. Como ya se ha dicho, el FDIC había tenido que echar mano en alguna ocasión de su línea de crédito con el gobierno de Estados Unidos en los periodos de riesgo sistémico. Si se aboga por un sistema de garantía de depósitos en la eurozona financiado de manera privada, los gobiernos implicados tendrán que estar listos para dar fondos que mantengan la solvencia del sistema de garantía. El problema aquí es que habrá 17 (y posiblemente 27) gobiernos en vez de uno, y será importante la legislación que se ha de compartir por los gobiernos para proporcionar o estar dispuestos a proporcionar tales fondos. Esta normativa compartida podría terminar bien, siendo una decisión política más que económica.

3. Reestructuración de los mecanismos de rescate y de resolución

En lo concerniente a una política común de reestructuración parece ir creciendo la opinión de que tales fondos deberían ser provistos por el actual Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para recapitalizar a los bancos con problemas, de manera similar a como los utilizó el gobierno estadounidense en su programa TARP para recapitalizar algunos de los 600 bancos norteamericanos. En la actualidad parece haber cierta oposición a ello, por ejemplo en Alemania, basada en la creencia de que los fondos del MEDE se deberían utilizar solamente para sostener a los países y no a la banca privada.

Esta opinión es miope, ya que cuando el MEDE presta los fondos a un país no es fácil advertir a dicho país para que no use esos fondos en la recapitalización de sus bancos. En verdad, puede decirse que un mecanismo directo de inversión de capital en los bancos a través del MEDE podría ser preferido a un mecanismo indirecto a través de los gobiernos.

Si se diese poder al MEDE para recapitalizar a cada banco de la eurozona, se enfrentaría a los mismos dilemas que el gobierno de Estados Unidos durante la reciente crisis, a saber: 1) qué bancos merece la pena recapitalizar en vez de cerrar, 2) si deberían estar limitados los fondos disponibles para cada banco, por ejemplo a un porcentaje de sus activos de riesgo, 3) cuál debería ser la forma de recapitalización, acciones ordinarias, acciones preferentes o deuda subordinada, dadas las ventajas y desventajas de estas en términos de poder de gobernanza y riesgo de pérdidas.

La cuestión de quién debería cerrar un banco y con qué criterio puede tornarse espinosa. Se ha propuesto que el BCE tenga tanto poderes de concesión de licencias como de cierre. Sin embargo, a diferencia de la legislación concursal común en Estados Unidos en lo concerniente a la preferencia de los acreedores (que apoya al deudor), el BCE se enfrentará a 17 países con 17 leyes distintas sobre quiebra que pueden apoyar al deudor o al acreedor. Cualquier cierre de un banco por el BCE puede tener que vérselas con retos legales por parte de acreedores o deudores hasta que la Unión Europea llegue a desarrollar una ley concursal común que defina los derechos y las prioridades de los acreedores.

Por último, si hay bancos que desaparecen durante una crisis sis-

témica, ¿debería establecerse un fondo de resolución respaldado por el gobierno de la eurozona? Los mecanismos de compartir pérdidas de la RFC, RTC y el FDIC pueden ser un modelo para tal «Euro-fondo», cuya elección final puede ser en gran medida política.

Curiosamente, a pesar de estas dificultades aparentes, los ministros de Finanzas de la Unión Europea acordaron en junio de 2013 un nuevo plan de rescate *bail-in* para los bancos europeos con problemas. La novedad es que accionistas y acreedores asumirán una primera pérdida antes de que se utilicen los fondos del MEDE u otros fondos estatales especiales. Básicamente, la propuesta inicial es que accionistas y acreedores asuman una primera pérdida del 8 por 100, es decir, el 8 por 100 de los pasivos son eliminados, reduciendo la brecha de patrimonio neto negativo entre pasivos y activos. Solo después de que los accionistas y los acreedores asuman dicha pérdida, podrán utilizarse los fondos del MEDE u otros fondos estatales. Los demás depositantes estarán totalmente protegidos hasta 100.000 euros.

La propuesta tendrá que pasar por muchas etapas de aprobación legislativa, incluyendo el Par-

lamento Europeo y la legislación local de cada país, pero parece ser una alternativa racional a una política de rescate *bail-out* que simplemente aumenta la inestabilidad y el riesgo sistémico del sistema bancario.

IV. CONCLUSIONES

Se han empleado ciento cincuenta años en regular la banca en Estados Unidos y no se ha logrado ni siquiera hoy, con cuatro «agencias» de supervisión que vigilan las organizaciones bancarias (los 50 entes regulatorios estatales, la OCC, el FDIC y la Reserva Federal), con grandes y variados poderes individuales que a menudo se solapan tanto en la evaluación como en la supervisión. La eurozona está justo al comienzo de lo que puede ser un largo y complicado proceso, y queda por ver si se puede llevar a cabo una unificación con un conjunto tan diverso de economías, con supervisores locales y con variadas leyes sobre insolvencias. Sin embargo, ha sido útil considerar el modelo de Estados Unidos para ver los beneficios y costes de los distintos enfoques sobre los tres pilares de la unión bancaria europea: supervisión, garantía de depósitos y reestructuración/resolución.

NOTAS

(*) Traducción del inglés realizada por María Teresa Fernández Fernández, Universidad Rey Juan Carlos.

(1) Las siglas se mantienen en inglés por su amplia difusión y uso en la literatura financiera y por corresponder a su nombre original «Office of the Comptroller of the Currency». En los países latinoamericanos se suelen referir a esta institución como Contraloría de la Moneda y se suele designar al interventor como Contralor. (*N. de la T.*)

(2) La traducción exacta de FDIC es Corporación Federal de Seguro de Depósitos. La traducción de Fondo Federal de Garantía de Depósitos se ha hecho para familiarizar dicha institución con su homóloga en España, que es el Fondo de Garantía de Depósitos. (*N. de la T.*)

(3) Véase SUMIT AGARWAL *et al.*, «Inconsistent Regulators: Evidence from Banking», enero de 2012.

(4) Troubled Asset Relief Program: programa del gobierno de Estados Unidos para comprar activos y acciones de instituciones financieras para fortalecer su sector financiero (aprobado como ley el 3 de octubre de 2008). Fue la medida más importante para hacer frente a la crisis de las hipotecas *subprime*.

(5) En inglés, *too big to fail*.

(6) Es importante señalar que el gobierno del Reino Unido participaba en el capital social del fallido RBS (Royal Bank of Scotland).

(7) A través de la ley FIRREA (Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act) de 9 de febrero de 1989.

(8) DAMIAN PALETTA, *Wall Street Journal*, 31 de agosto de 2009.

(9) Véase la propuesta normativa del Consejo «Concerning Specific Tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the potential supervision of credit institutions», 12 de septiembre de 2012.