

UN NUEVO PAPEL PARA EL SEGURO DE DEPÓSITOS EN EUROPA(1)

European Shadow Financial Regulatory Committee (ESFRC)(2)(3)

El seguro de depósitos ha servido tradicionalmente a dos propósitos: la protección del consumidor y la prevención de pánicos bancarios (retirada masiva de depósitos). El European Shadow Financial Regulatory Committee (ESFRC) declara, en este informe, que el seguro de depósitos puede y deber jugar un papel clave sobre todo a la hora de facilitar la liquidación de bancos insolventes sin necesidad de sanearlos. Proponemos que la Directiva de la Unión Europea de 1994 sobre Seguro de Depósitos sea objeto de enmienda tanto para introducir primas de seguros que estén relacionadas con el riesgo, como para establecer pagos inmediatos cuando los depósitos no puedan reembolsarse, así como para hacer transparentes las obligaciones que están protegidas.

La Directiva sobre Seguro de Depósitos, que se basa en el principio de control por el país de origen, hizo obligatorios los planes de garantía de depósitos en todos los países miembros de la Unión Europea y estableció un nivel mínimo de cobertura del seguro de 20.000 euros por depositante. No obstante, hasta la fecha, el seguro de depósitos en la Unión Europea ha sido, en gran medida, innecesario, puesto que se han producido relativamente pocas liquidaciones bancarias y las autoridades nacionales han tendido a favorecer una política de protección a los bancos en su conjunto más que a los depositantes. La práctica de reflotar instituciones crea expectativas de apoyo oficial más allá de los límites marcados por el seguro de depósitos, con lo que se distorsionan los incentivos del mercado y se mina la disciplina financiera (lo que se conoce con el nombre de "problema del riesgo moral").

Es probable que el seguro de depósitos juegue un papel mucho más importante en el desarrollado sistema financiero europeo que el

desempeñado hasta ahora. Probablemente, la intensificación de las presiones competitivas transfronterizas y domésticas y la reestructuración financiera consiguiente estén acompañadas en los años venideros por una mayor incidencia de las insolvencias bancarias. Además, la experiencia reciente de los seguros de depósitos en Estados Unidos y otros países subraya el hecho de que aquéllos que no estén bien diseñados o no se apoyen en un robusto marco de supervisión pueden convertirse en un factor autónomo de inestabilidad financiera.

La opinión enérgicamente sostenida por el Comité es que el seguro de depósitos debería diseñarse y operar de forma que permitiese, y, al mismo tiempo, exigiese, a las autoridades nacionales liquidar los bancos insolventes, exponiendo, de ese modo, a los depositantes y otros acreedores no asegurados al riesgo de contrapartida. Un enfoque como éste asegura que aquellas instituciones que tengan un alto riesgo paguen una prima de riesgo en términos de mayores costes de financiación. De esta forma se desincentivaría la asunción excesiva de riesgos.

PROPUESTA

Transparencia

Con el fin de lograr el objetivo arriba mencionado, el nivel de cobertura del seguro (que podría diferir entre los diferentes estados miembros de la Unión Europea) debe especificarse de manera clara para que los depositantes y otros acreedores no tengan ninguna duda respecto al status de "asegurados" o "no asegurados" de sus derechos. En este contexto, las restricciones a la publicidad en el seguro de depósitos (como se recogían en la Directiva) son innecesarias y deben ser suprimidas.

Inmediatez del pago

En contraste con los actuales requisitos, según los cuales la compensación se paga dentro de los tres meses siguientes al momento en que los depósitos se declaran no reembolsables, recomendamos pagos inmediatos para que se mantenga la confianza de los depositantes en el sistema de garantía.

Limitación de la protección

Constituye una parte central de nuestra propuesta que los depósitos y otras obligaciones no aseguradas deberían estar exentas de seguro de una manera creíble, lo que quiere decir que los titulares de esos derechos no tengan expectativas de apoyo oficial en caso de insolvencia del banco. Más allá de la necesidad de sistemas de pagos y de liquidación estables, y de la existencia de apoyo efectivo en casos de necesidad urgente de liquidez, deben darse las siguientes condiciones:

1. Son necesarios tanto un programa de acción correctiva inmediata para aquellos bancos cuyas condiciones financieras se encuentren deterioradas, como procedimientos ordenados de liquidación y disolución de bancos insolventes (véase Declaración nº 1 de 22 de junio de 1998 del ESFRC). Al Comité le preocupa profundamente que la directiva propuesta por la Unión Europea sobre reorganización y liquidación de instituciones de crédito haya estado paralizada durante muchos años.

2. El seguro de depósitos debe situarse en un nivel que permita a las autoridades nacionales asumir las consecuencias políticas de las liquidaciones bancarias. Enfatizamos el hecho de que es responsabilidad de cada uno de los estados miembros situar la cobertura de su seguro a un nivel que permita a las autoridades liquidar instituciones insolventes. Sería también deseable introducir un nivel máximo de cobertura uniforme, de modo que los depositantes y otros acreedores a gran escala estén protegidos sólo parcialmente.

Financiación del plan

La prima del seguro debería estar relacionada con el riesgo. Creemos que para ello los

riesgos bancarios deberían evaluarse atendiendo a indicadores de mercado y no a juicios de los reguladores. Para evaluar el riesgo total de contrapartida al que un banco se encuentra expuesto recomendamos que se utilice como uno de esos indicadores la prima de riesgo de la deuda subordinada cuyo status de "no asegurada" sea creíble (véase la Declaración Conjunta de los SFRC de Europa, Japón y Estados Unidos, de 14 de junio de 1999). Si el riesgo está correctamente evaluado se eliminarán, en gran medida, las dificultades que rodean al control por el país de origen y los aumentos opcionales (en el seguro de depósitos del país receptor sobre el nivel que dicho seguro alcanza en el país de origen).

El sistema de seguros debería financiarse siempre *ex-ante*, y no *ex-post*, con un objetivo de financiación medido como porcentaje de los depósitos asegurados.

El Comité cree también que los bancos deberían seguir haciendo contribuciones a la financiación de los seguros de depósitos durante periodos de elevada rentabilidad bancaria y pocas insolvencias para evitar así llegar a una situación en la que el nivel de las primas del seguro se haga procíclico, esto es, que fluctúe de forma paralela a la trayectoria de la industria bancaria.

Compensación al inversor

El seguro de depósitos ha pasado a estar vinculado a la protección del inversor en virtud de la Directiva de Compensación al Inversor de 1997. En particular, los niveles de protección que prevé esta Directiva se recogen también en la Directiva de Seguro de Depósitos. Sin embargo, las cuestiones políticas implicadas en estos dos tipos de esquemas son diferentes, por lo que deberían ser tratados de forma separada.

Puesta en práctica

La mayoría de nuestras propuestas se pueden poner en práctica de forma descentralizada por las autoridades nacionales. No obstante, creemos que sería preferible reforzar este enfoque modificando la Directiva sobre Garantía de Depósitos conforme a las líneas propuestas más arriba, aprovechando la oportunidad de la revisión requerida en 1999.

NOTAS

(1) Traducción: M^a Jesús Guijarro Antón

(2) El ESFRC tiene como objetivo principal el seguimiento y análisis, para los oferentes de servicios financieros, del marco legal existente y de su evolución. Se trata de un comité independiente tanto de estos oferentes como de las autoridades reguladoras y supervisoras de los servicios financieros, cuyo comportamiento es objeto de evaluación por el propio comité. Este análisis del marco legal se basa en Directivas de la Unión Europea, existentes y propuestas, regulaciones nacionales, recomendaciones de foros internacionales tales como el Comité de Basilea o el Grupo de los Treinta, así como en la investigación académica relevante en esta área.

Está compuesto, en la actualidad, por 15 miembros: Harald Benink (Universidad Erasmus de Rotterdam); Christian de Boissieu (Universidad de París I); Franco Bruni (Universidad Bocconi, Milán); Jordi Canals (IESE, Barcelona); Richard Dale (Universidad de Southampton); Hans Geiger (Universidad de Zurich); Friedrich Kübler (Bufete Pünder, Volhard, Weber & Axster, Frankfurt); Karel Lannoo (Centro de Estudios de Política Europea, Bruselas); Rosa Lastra (Universidad de Londres); David Llewellyn (Universidad de Loughborough); Reinhard Schmidt (Universidad Johann Wolfgang Goethe, Frankfurt); Benn Steil (Consejo de Relaciones Exteriores, Nueva York); Niels Thygesen (Universidad de Copenhague); Clas Wihlborg (Universidad de Goteborg); y Heinz Zimmermann (Universidad de San Gallen, Suiza).

(3) Agradecemos a Jordi Canals la ayuda prestada para la publicación de este informe.