

LOS SISTEMAS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS ANTE LA NUEVA REGULACIÓN DE CAPITAL DE BASILEA

Antonio Partal Ureña(*)
Pilar Gómez Fernández Aguado(**)

1. INTRODUCCIÓN

La necesidad de adaptar la supervisión de las entidades financieras a un entorno económico y operativo en continuo cambio, donde las barreras nacionales han sido superadas por los procesos de liberalización y los avances tecnológicos que se han producido en la última década, está motivando importantes modificaciones en la regulación prudencial de la actividad bancaria para garantizar la solidez y la solvencia financieras. Consecuencia de ello es la actual propuesta del Nuevo Acuerdo de Capital, más conocida como Basilea II, presentada por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

El Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea supone un gran avance en la supervisión bancaria, al proponer una armonización más adecuada de la suficiencia de capital para seguir promoviendo la estabilidad financiera, donde se establece una relación más acorde entre los requerimientos de capital y los riesgos de la actividad bancaria, incorporando los avances que han tenido lugar en las técnicas de medición y control de riesgos financieros, a la vez que se incentiva a las entidades a una mejor gestión de éstos. Además, la normativa de capital se refuerza con dos elementos clave de la doctrina supervisora: la revisión del ente supervisor y la disciplina de mercado. En definitiva, se desarrolla un marco regulador más sensible al riesgo de la actividad bancaria, y acorde con el entorno actual en el que opera.

Ante este nuevo panorama, en el que se pretende mejorar las prácticas bancarias, motivando a las entidades financieras a controlar y gestionar sus riesgos de una forma más eficiente, y se promueve la disciplina de mercado como elemento esencial para alcanzar este fin, se acentúa la necesidad de modificar una pieza

básica para la regulación prudencial de la actividad bancaria: los sistemas de garantía de depósitos.

Los sistemas de garantía de depósitos son un factor importante para la estabilidad financiera, pero no están exentos de incentivos perversos que distorsionan la disciplina de mercado. El debate en torno a los problemas generados por los sistemas de garantía no es nuevo, pero quizás sea el momento de darle una solución, y de esta forma permitir el adecuado desarrollo de las nuevas normas de Basilea, por cuanto que los sistemas tradicionales pueden ser un obstáculo que impidan el desarrollo de la disciplina de mercado, y un incentivo para la asunción de riesgos.

En este artículo analizamos la adecuación de los sistemas de garantía de depósitos con base en el Nuevo Acuerdo. Para ello, se expone una visión general del mismo y se analizan los fundamentos de estos sistemas y los problemas que generan, evaluando las alternativas que se han propuesto para su modificación. Por último, tras considerar que existe una clara contradicción entre los incentivos que generan ambas regulaciones, planteamos diferentes alternativas de reforma acordes con la Nueva Regulación, con el fin de que ambas se complementen y refuercen para el logro de sus objetivos.

2. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL NUEVO ACUERDO

La regulación de capital es un elemento clave en la normativa financiera, que pretende garantizar que las entidades de crédito y empresas de inversión mantengan un nivel proporcionado a la naturaleza y alcance de los riesgos asumidos. El actual marco de adecuación de

capital está representado por el Acuerdo de Basilea de 1988 y modificaciones posteriores.

Los importantes cambios a los que ha estado sometida la actividad financiera desde que se adoptó el Acuerdo han levantado importantes dudas sobre su eficacia y eficiencia para el entorno financiero actual, reconociéndose ampliamente que la actual normativa, 1) no refleja la naturaleza de los riesgos asumidos por algunas entidades, y 2) no fomenta ni reconoce las nuevas técnicas de gestión de riesgo, y por consiguiente, da lugar a una deficiente asignación de recursos y un significativo arbitraje en materia de capital. En definitiva, se considera que el Acuerdo actual está infravalorando los riesgos y sobrevalorando la suficiencia de capital de las entidades financieras.

El Nuevo Acuerdo de Capital está estructurado en tres pilares relacionados entre sí: requisitos de capital mínimo, proceso de revisión del supervisor y disciplina de mercado. Esta estructura responde, según el Comité, a la insuficiencia actual en la regulación de los requisitos mínimos de capital para fortalecer la solidez y la estabilidad del sistema financiero, estimando la necesidad de potenciarla con una adecuada revisión del ente supervisor y con la transparencia que se obtiene a través de la disciplina de mercado.

Requisitos de capital mínimo. Se establecen las recomendaciones para el cálculo del capital mínimo obligatorio por riesgo de crédito, de mercado y operativo; no obstante, las modificaciones más sustanciales se centran en el riesgo de crédito y el riesgo operativo, manteniéndose el riesgo de mercado sin cambios significativos con respecto a la reforma de 1996.

Respecto al riesgo de crédito, propone dos métodos alternativos con diferentes niveles de complejidad para el cálculo de las cargas de capital: el método estándar y el método IRB (*Internal Rating Based*), reconociéndose diferentes técnicas para reducirlo mediante la utilización de colaterales, derivados de crédito, otras garantías y acuerdos de compensación (*netting*). El método estándar supone una modificación respecto al actual, mejorando la sensibilidad al riesgo, al considerar más elementos (calidad crediticia del deudor, estructura y vencimiento de la transacción y nivel de concentración), y establecer ponderaciones de riesgo en función de las evaluaciones de crédito externas. En el

método IRB, se propone utilizar las estimaciones propias de cada entidad para fijar las cargas de capital por riesgo de crédito. La utilización de este método está condicionada al cumplimiento de determinados requisitos con el fin de garantizar la integridad y la credibilidad de estas estimaciones para la determinación del capital. Dentro del método IRB se ofrecen dos modalidades, una básica y otra avanzada, que permitirá a las entidades beneficiarse de metodologías más sensibles al riesgo para el cálculo de los requisitos de capital.

Las propuestas del Comité para el riesgo operativo siguen un enfoque similar a las del riesgo de crédito, ofreciéndose diferentes alternativas para el cálculo de las cargas de capital: método del indicador básico, método estándar, y método de medición interna. En el método del indicador básico se vincula el consumo de capital por riesgo operativo con un único indicador, que sirve como estimador de la exposición global al riesgo de la entidad. El método estándar se fundamenta en el método del indicador básico, dividiendo las actividades del banco en líneas de negocio del sector. Por último, en el método de medición interna las cargas de capital serán estimadas mediante métodos propios de la entidad basados en datos internos.

Proceso de revisión del supervisor. Se pretende asegurar que los procedimientos de administración y gestión de riesgo de las entidades sean adecuados y acordes con el perfil global de riesgos que presentan. El Comité encomienda esta función a los supervisores, siendo responsabilidad de éstos no sólo evaluar la adecuación entre el capital y los riesgos de las entidades, sino también incentivarlas para que mejoren las técnicas de gestión y control de riesgos empleadas. Se recogen los principios básicos de la revisión, transparencia y responsabilidad del supervisor, así como el tratamiento del riesgo de tipo de interés en la actividad bancaria(1). Se pretende fomentar la cooperación entre entidades y supervisores, lo que tendrá un efecto beneficioso sobre todo en el supuesto de que se detecten deficiencias que puedan alterar el buen funcionamiento de una entidad, permitiendo tomar medidas con más celeridad.

Disciplina de mercado. Ante la posibilidad que se brinda a las entidades para la utilización de diferentes enfoques en los requerimientos de capital, el Comité considera importante una amplia divulgación para que los participantes en el

mercado entiendan mejor la relación entre el perfil de riesgo y el capital de una entidad, de manera que puedan ejercer una adecuada disciplina de mercado. Se establecen las recomendaciones sobre el contenido de la información que deberán publicar las entidades, haciendo referencia a diferentes áreas (ámbito de aplicación, composición del capital, procedimientos de evaluación y gestión del riesgo y suficiencia de capital). Esta se clasifica en dos categorías: informaciones básicas, y suplementarias. Las informaciones básicas se definen como aquellas que necesariamente deben publicar todas las entidades para el funcionamiento básico de la disciplina de mercado. Las informaciones suplementarias sólo serán obligatorias para determinadas entidades dependiendo de los riesgos a que estén expuestas, la adecuación de capital y los métodos empleados para el cálculo de capital regulatorio. De esta forma, se hará llegar a los participantes en el mercado información relevante de tipo cuantitativo y cualitativo. El Comité considera conveniente aprovechar el potencial de la disciplina de mercado a través de una mayor transparencia de las entidades, para reforzar la seguridad y la viabilidad del sistema.

3. FUNDAMENTOS DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS

El objeto de los sistemas de garantía es garantizar los depósitos de los clientes de una entidad de crédito, indemnizándolos en todo o en parte, en el caso de que ésta no pueda hacer frente a su devolución. Dos razones justifican la existencia de este tipo de sistemas. En primer lugar, asegurar la estabilidad del sistema financiero en general y del mecanismo de pagos en particular, evitando que la quiebra de una entidad de depósitos o la simple indicación de que tiene problemas se pueda transmitir al resto del sistema. En segundo lugar, la protección del pequeño ahorrador, que no siempre puede apreciar con facilidad la situación financiera de los establecimientos donde deposita sus fondos.

En la actualidad, coexisten dos clases de sistemas de garantía de depósitos: los sistemas de garantía mutua y los sistemas de fondo acumulado. Los *sistemas de garantía mutua* consisten en compromisos por parte de las entidades adscritas de desembolsos en caso de necesidad, es decir, en el supuesto de que se produzca la quiebra de una entidad. Los *sistemas de fondo acumulado* se basan en contribuciones periódicas

a un fondo a través de las primas aportadas por sus asociados, pudiendo ser administrado por una institución o por las entidades participantes. Estos, a su vez, pueden ser de dos tipos atendiendo a las funciones o formas de actuación que pueden realizar ante una entidad de crédito en situación de insolvencia: 1) los que pueden elegir entre el pago de los depósitos hasta el límite asegurado y la realización de medidas de saneamiento para superar la situación crítica de la entidad; 2) los que únicamente tienen la capacidad para rembolsar los depósitos asegurados y que, al igual que los sistemas de garantía mutua, entran en funcionamiento una vez declarada la quiebra de la entidad.

Dentro de estos dos sistemas de garantía de depósitos existen sensibles diferencias en aspectos tales como la financiación, la forma de adscripción de las entidades, la forma de administración y gestión, y los niveles de cobertura(2).

4. PROBLEMAS GENERADOS POR LOS SISTEMAS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS

Los sistemas de garantía de depósitos, en su función de promover la estabilidad financiera, otorgan protección a los depositantes con poca capacidad para efectuar el control y seguimiento de las actividades de las entidades de depósitos. En principio, ambas funciones son compatibles entre sí, pues, en la medida que los depositantes se sientan protegidos, se minimiza la posibilidad de que se desarrollen episodios de pánico que produzcan retiradas masivas de depósitos haciendo peligrar la estabilidad del sistema. No obstante, es generalmente admitido que la protección que conceden los sistemas de garantía de depósitos reduce el papel de la disciplina emanada del mercado y genera incentivos perversos que alteran la conducta tanto de los depositantes como de las entidades aseguradas.

La protección que se les da a los depositantes hace que éstos no necesiten elegir entre varias entidades a partir de sus niveles de solvencia, ni exigirles una prima adicional por riesgo en la rentabilidad de sus depósitos. Los seguros de depósitos no son ajenos a este problema; de hecho al diferenciar entre depósitos asegurados y no asegurados, lo que se pretende es que el colectivo de depositantes no asegurados

ejerza cierta disciplina en el mercado. Se espera que este colectivo controle la aversión al riesgo de las entidades con las que trabaja y exija, en consecuencia, tipos de interés que le compense este riesgo. No obstante, este planteamiento puede quedar sin efecto, pues la creencia de que la autoridad monetaria intervendrá en un banco en dificultades y aportará las medidas necesarias para su recuperación está tan extendida que los depositantes no asegurados también carecen de incentivos para llevar a cabo la correspondiente disciplina en el mercado.

En este contexto, las entidades aseguradas no se ven amenazadas por posibles subidas de los tipos de interés de sus operaciones pasivas como consecuencia del riesgo que asuman. Así pues, se les permite disponer de unos recursos a un coste inferior al que deberían de satisfacer en ausencia del seguro de depósitos, y se promueve la asunción de riesgos en búsqueda de una mayor rentabilidad. Bajo el amparo de la protección que otorgan los sistemas de garantía de depósitos, se les permite a las entidades trasladar el riesgo de sus actividades a los depositantes, al seguro de depósitos y al sistema en general. Este problema es conocido como riesgo moral.

Ante esta situación, lo que cabe esperar es que los depositantes tiendan a colocar sus fondos en las entidades que les ofrezcan mayores retribuciones, sin entrar a considerar la solvencia de las mismas. Consecuentemente, los sistemas de garantía de depósitos están fomentando el desplazamiento de los depósitos de los bancos más seguros a los bancos más arriesgados, generando un problema de selección adversa(3).

Asimismo, la política de precios seguida por los sistemas de garantía de depósitos tampoco está exenta de inconvenientes para el desarrollo de una adecuada disciplina de mercado. El hecho de que las aportaciones que realizan las entidades aseguradas sean insensibles al riesgo asumido supone una política que no discrimina equitativamente entre las entidades, e induce a que éstas asuman un mayor nivel de riesgo.

La inexistente relación entre el coste del seguro de depósitos y los riesgos asumidos por las entidades supone una injusta penalización para las entidades eficientes en su gestión del riesgo. Las entidades con mayor calidad de riesgo son obligadas a pagar en exceso, mien-

tras que las de inferior calidad aportan una cuantía insuficiente, generándose un problema de subsidio transversal(4). Como argumentan Pérez de Villareal y Chamorro (1995), "están pagando buenos por malos, generando una falta de equidad interbancaria que, a la larga, agrava el problema de riesgo moral". Evidentemente, esta situación supone una invitación para que aquellas entidades que se caracterizan por una gestión prudente de sus riesgos abandonen tales prácticas.

Los efectos secundarios que surgen del funcionamiento de los sistemas de garantía de depósitos han llegado a plantear opiniones a favor de su eliminación. Los partidarios de esta propuesta lo consideran un obstáculo para alcanzar una mayor eficiencia en el sistema financiero, defendiendo una mayor libertad en la actividad bancaria para que las fuerzas competitivas generen una mayor disciplina en el mercado, permitiéndose así el desarrollo de las entidades más capacitadas y la desaparición de aquellas menos eficientes. Por su parte, los defensores de su existencia lo consideran un elemento clave para lograr la estabilidad del sistema financiero, pues el sistema de garantía de depósitos, al posibilitar el reemplazo de los depósitos destruidos, evita una rápida y peligrosa disminución de la oferta monetaria, y la consiguiente ruptura del crédito. Asimismo, elimina el riesgo sistémico, cortando de raíz la posibilidad de que las entidades solventes puedan verse afectadas. No obstante, la mayoría de los partidarios de los sistemas de garantía de depósitos resaltan la necesidad de modificarlos introduciendo medidas que mejoren la disciplina de los depositantes y las entidades aseguradas.

5. ALTERNATIVAS DE REFORMA EN LOS SISTEMAS DE GARANTÍA PARA FORTALECER LA DISCIPLINA DE MERCADO

Son numerosos los autores que en los últimos años han manifestado la necesidad de introducir algunas modificaciones en los sistemas de garantía para resolver los problemas que origina su funcionamiento. Las diferentes alternativas que se han planteado incorporan medidas para incentivar a los depositantes y entidades aseguradas a desarrollar una disciplina de mercado eficiente.

1. Propuestas para incrementar la disciplina de mercado de los depositantes

Estas propuestas se basan en la necesidad de exponer a los depositantes al riesgo de pérdidas, para que lleven a cabo una función de vigilancia y control sobre las actividades de las entidades con las que trabajan. Bajo este planteamiento las propuestas que se han realizado han sido: el abandono de las políticas de salvamento en las entidades en dificultades y la modificación de la cobertura de los depósitos.

El abandono de las políticas de salvamento ha sido justificado por dos razones: incrementar el riesgo de los depositantes y evitar que éstos reciban un trato diferente en función del tamaño de su entidad. La política *too large to let fail* ha sido aplicada con demasiada frecuencia para evitar las consecuencias negativas que podría tener sobre la estabilidad del sistema financiero la crisis de una gran entidad. Dicha política supone conceder una ventaja competitiva a las entidades de mayor dimensión y una discriminación entre los depositantes en función del tamaño de su entidad. Hetzel (1991) expone que esta discriminación es insostenible, pues los depositantes pueden disfrutar de niveles de protección diferenciados, y supone un incentivo para que las entidades incrementen el riesgo de sus inversiones.

Otra de las propuestas realizadas para modificar el nivel de cobertura es garantizar solamente los depósitos a la vista y a corto plazo, dejando únicamente las imposiciones a plazo sin protección. Este diferente tratamiento se basa en el hecho de que los depósitos a la vista pueden ser retirados sin preaviso cuando se produce la pérdida de confianza en la entidad, mientras que los depósitos a plazo no pueden ser retirados hasta su vencimiento, o bien, su retirada anticipada requiere preaviso o conlleva penalización. Según Furlong (1984), esto justificaría una cobertura mayor o total para los depósitos a la vista con el fin de evitar los asedios y menor o nula para el resto de los depósitos. De esta manera, correspondería a los tenedores de depósitos a plazo la labor de disciplinar la conducta de sus entidades, exigiendo tipos de interés que les compensen el riesgo.

Por último, la propuesta más liberal es la de dejar a voluntad de los agentes económicos la elección del grado de seguro que quieran disfrutar. Para llevarla a cabo, los bancos tienen

que ofrecer a sus clientes dos tipos de depósitos: protegidos y no protegidos. El atractivo de los depósitos sin seguro sería una prima por riesgo que ofrecerían las entidades a sus clientes en la rentabilidad de sus depósitos.

2. Propuestas para la incrementar la disciplina de mercado de las entidades aseguradas

El servicio prestado por el sistema de garantía de depósitos se asemeja en cierta medida al seguro. Este parecido permite imitar algunas de las medidas utilizadas por las compañías aseguradoras para responsabilizar a sus clientes, como son: las técnicas de auto-protección y el coaseguro. Mediante la primera el propio asegurado reduce la probabilidad de siniestro, mientras que con la segunda se le obliga a participar en las posibles pérdidas.

Una de las propuestas para disminuir los riesgos bancarios consiste en motivar o forzar a los bancos a que sean prudentes en la composición de sus carteras de activos. En este sentido, se propone prohibir determinadas inversiones (en Bolsa, en empresas, en inmuebles, etc.) o restringirlas. Mediante estas medidas de auto-protección se pretende limitar la volatilidad del valor del activo y, consecuentemente, el riesgo de la entidad.

Por otro lado, si a las entidades se les obligara a participar en las posibles pérdidas, cabría esperar de ellas una conducta más prudente. Mediante el coaseguro o corresponsabilidad, la disciplina de las entidades se puede promover de dos maneras. La primera consiste en aumentar el límite de la responsabilidad limitada de los accionistas. La segunda, consistiría en exigir primas por riesgo financieramente justas.

La responsabilidad limitada de los accionistas resulta un incentivo para la asunción de riesgos. En el supuesto de crisis de una entidad, los accionistas responderán en parte de sus obligaciones contraídas, alcanzando el valor de la pérdida sólo la cuantía del capital aportado. Por ello, con el objeto de corresponsabilizar a los accionistas y dar una mayor protección a los depositantes, se propone incrementar los niveles de capital de las entidades aseguradas. Desde esta perspectiva, los recursos propios podrían actuar como un coaseguro, y, en el caso de producirse la quiebra, las pérdidas serían comparti-

das entre sus propietarios y el sistema de garantía de depósitos. Asimismo, también puede considerarse como una medida de auto-protección, pues al aumentar los niveles de recursos propios disminuye la probabilidad de quiebra de la entidad.

Actualmente, la mayoría de los sistemas de garantía de depósitos obtienen financiación de las entidades aseguradas utilizando un sistema de primas uniformes, calculadas de acuerdo con un determinado e idéntico porcentaje sobre el volumen de depósitos totales o solamente sobre los depósitos protegidos, sin tener en cuenta el nivel particular de riesgos de cada entidad.

El sistema de primas uniformes ha sido objeto de reiteradas críticas por los problemas que ocasiona: 1) Carece de equidad, debido a que el comportamiento de algunas entidades de depósitos hace poco probable que alguna vez ocasionen pérdidas para el sistema de garantía de depósitos, de forma que, indirectamente están subvencionando a las entidades de conducta poco prudente, y 2) Es ineficiente, al potenciar el riesgo del sistema. Con el fin de evitar estos problemas y como medida para intentar disciplinar el comportamiento de las entidades bancarias surge la conveniencia de modificar el actual sistema de financiación de los sistemas de garantía, utilizando primas variables ajustadas al riesgo de cada entidad.

Las propuestas a favor de un sistema de primas variables son numerosas, señalándose en todas ellas que con un sistema de estas características se eliminarían los problemas de riesgo moral, selección adversa y subsidio transversal que originan los sistemas de garantía de depósitos. Ajustando las primas al riesgo asumido por cada institución desaparecerían los incentivos para asumir riesgos a costa del sistema de garantía. Asimismo, sería un sistema más equitativo, ya que las entidades que con su conducta expongan a un mayor riesgo a la compañía aseguradora tendrían la obligación de ingresar primas más elevadas que el resto de las entidades.

En la estimación de las primas variables ligadas al riesgo se pueden distinguir dos enfoques: uno basado en la teoría de valoración de opciones, y otro que se centra en estimaciones empíricas de acuerdo con las características observables de cada entidad.

La aplicación de un sistema de primas variables tiene importantes ventajas, si bien, sus propios defensores señalan las dificultades que conlleva medir correctamente el riesgo de una entidad. Actualmente son varios los países que están aplicando esta medida, y su sistema de financiación se basa en aportaciones variables en función del riesgo, como es el caso de los sistemas de garantía de depósitos de Estados Unidos, Canadá y Suiza.

6. PROPUESTAS PARA REFORMAR LOS SISTEMAS GARANTÍA BAJO EL ENFOQUE DEL NUEVO ACUERDO

Los sistemas de garantía de depósitos y la regulación del capital bancario persiguen el mismo objetivo: promover la estabilidad del sistema financiero. Sin embargo, los medios para su consecución generan una serie de incentivos diferentes y, en algunos casos, incoherentes entre ambas regulaciones. Luego, parece evidente la necesidad de llevar a cabo una reforma en los sistemas de garantía de depósitos, en principio, sobre dos aspectos clave: los niveles de protección y el sistema de financiación del seguro.

Los *niveles de protección* que otorgan los sistemas de garantía dejan sin incentivos a los depositantes para ejercer una eficaz disciplina de mercado y generan riesgos añadidos (riesgo moral y selección adversa) que impiden una gestión correcta de los riesgos por parte de las entidades aseguradas. Para evitar estos problemas, consideramos necesario, en primer lugar, exponer a los depositantes a un mayor riesgo de pérdidas en el supuesto de insolvencia de su entidad. Esto supondría modificar los niveles de protección con el fin de que se potencie la disciplina de mercado de los depositantes y eliminar estos riesgos. En el cuadro 1 se recogen los importes garantizados por el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios (FGDEB) a los depositantes desde su creación.

No obstante, creemos que esta modificación debe ser cautelosa para evitar efectos negativos sobre la estabilidad financiera, considerando en este sentido como adecuada la medida del coaseguro ya implantada en algunos países. De esta forma, todos los depositantes experimentarían pérdidas en el supuesto de insolvencia de su entidad y se verían obligados, no sólo a ser más estrictos en la elección de las entidades

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LA GARANTÍA PRESTADA POR EL FGDEB

Años	Importe de la garantía por depositante
1977-1979	500.000 ptas.
1980.....	750.000 ptas.
1981-1994	1.500.000 ptas.
1995-1999	15.000 euros
2000-2002	20.000 euros

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Informes anuales de FGDEB.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES AL FGDEB

Años	Aportaciones de la banca privada	Aportaciones del Banco de España
1977-1984.....	1,0‰	1,0‰
1985-1988.....	1,2‰	1,2‰
1989.....	2,0‰	1,0‰
1990-1992.....	2,5‰	1,25‰
1993-1994.....	1,5‰	0,75‰
1995.....	2,0‰	2,0‰
1996.....	2,0‰	Ninguna aportación
1997-2001.....	1,0‰	Ninguna aportación
2002.....	0,6‰	Ninguna aportación

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Informes anuales de FGDEB.

con las que van a trabajar, sino a desarrollar una continua labor de vigilancia y control sobre la misma.

Parece evidente que el primer paso debe ser éste. Sin embargo, no sería razonable exponer a los depositantes a mayores riesgos sin ofrecer algo a cambio para el ejercicio de su disciplina de mercado. En este sentido es donde entraría la nueva normativa de Capital de Basilea como complemento de esta reforma, ofreciendo una mayor transparencia informativa a los depositantes. Las divulgaciones que se proponen en el tercer pilar del Nuevo Acuerdo pueden proporcionar las herramientas adecuadas para que los depositantes ejerciten la necesaria disciplina de mercado.

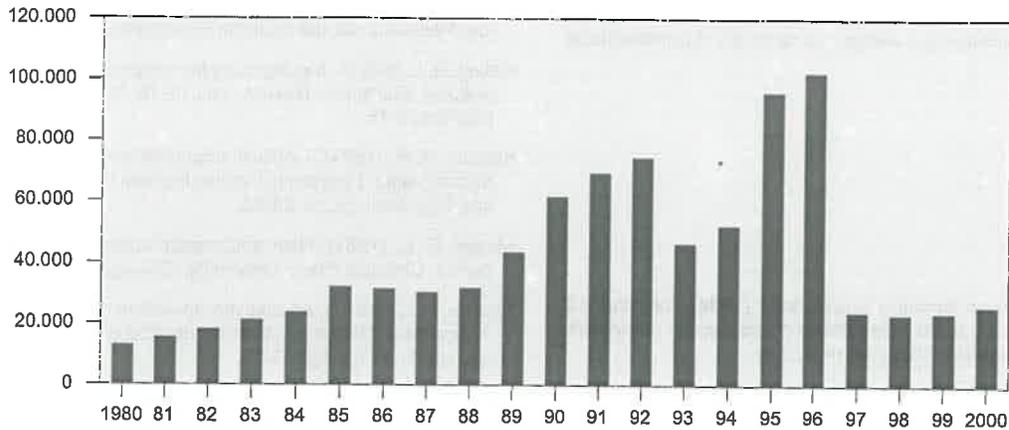
Los *sistemas de financiación* en los sistemas de garantía de depósitos, basados en aportaciones independientes del riesgo asumido por las entidades, han sido duramente criticados por suponer un incentivo para asumir mayores riesgos y generar una falta de equidad en el sistema. La solución propuesta a

estos problemas es el establecimiento de primas variables al riesgo de cada entidad. Para la estimación de estas primas se han planteado diferentes alternativas, señalándose en todas ellas a priori la dificultad para medir los riesgos bancarios y el coste en términos de información requerida para llevar a cabo su implantación práctica. No obstante, esto no debe ser un obstáculo para seguir avanzando en esta línea, máxime cuando son indudables las ventajas que reportaría un sistema de financiación de estas características, y cuando el avance que se ha producido en los últimos años en las técnicas de medición de riesgos va a facilitar enormemente esta tarea. De hecho, los sistemas de garantía de depósitos de algunos países han apostado por esta vía, estableciéndose aportaciones diferentes en función de unas pocas categorías de riesgo(5).

Tras analizar los problemas que genera un sistema de financiación basado en primas uniformes y las alternativas planteadas, proponemos buscar una solución posible que proporcione un sistema de financiación justo y equitativo y que genere incentivos para la adecuada gestión de riesgos por parte de las entidades aseguradas. Considerando que un sistema de financiación es justo en la medida que el precio de la garantía refleje el riesgo que para el seguro de depósitos supone prestarla, este riesgo estará condicionado por dos factores fundamentalmente: el volumen de depósitos asegurados y la posibilidad de que el sistema de garantía tenga que realizar el desembolso de estos depósitos. Algunos sistemas de garantía de depósitos tienen presente el primer factor, estableciendo las aportaciones periódicas que deben realizar las entidades en función de un determinado porcentaje fijo sobre el volumen de depósitos protegidos. En el cuadro 2 se muestran las aportaciones que han realizado las entidades adscritas y el Banco de España al FGDEB expresadas en tanto por mil sobre el volumen de depósitos garantizados, y en el gráfico 1 se muestra la evolución de las cuantías aportadas expresadas en millones de pesetas.

No obstante, la estimación del riesgo para el seguro de depósitos queda de esta manera incompleta, al ignorarse la posibilidad de que la entidad ocasione o no alguna vez pérdidas al sistema. Esta posibilidad es diferente para cada entidad, y básicamente estará condicionada por el nivel de capitalización que posea y el nivel de riesgos de su actividad. Luego parece nece-

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES APORTADAS AL FGDEB
(Millones de pesetas)



sario considerar tales aspectos para determinar la variabilidad del precio del seguro.

Desde esta perspectiva, consideramos que el Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea puede proporcionar los medios necesarios para la estimación de un precio correcto para el seguro de depósitos. Concretamente, nos referimos a la ratio de capital propuesta en el Nuevo Acuerdo(6). Esta ratio de capital presenta un mayor contenido informativo que su antecesora, al establecer una relación más estrecha entre los requisitos de capital y los riesgos subyacentes de la actividad bancaria. Por ello, consideramos que podría ser un buen indicador para la estimación del segundo factor en la determinación del precio del seguro, a la vez que presenta la ventaja añadida de no suponer un coste adicional para el seguro recabar esta información. Concretamente, la propuesta para llevar a cabo la modificación de los sistemas de financiación de los sistemas de garantía de depósitos se basa en determinar las aportaciones como el resultado de ponderar en función de la nueva ratio de capital el montante obtenido de aplicar el porcentaje fijo sobre el volumen de depósitos asegurados. Consecuentemente, con esta modificación, aquellas entidades que con sus actividades expongan al seguro a mayores riesgos tendrán que satisfacer aportaciones más elevadas que el resto, y verán compensada su gestión eficiente con una menor aportación. De esta forma, se podría determinar un precio para la garantía de los depósitos más acorde con el

coste del servicio de garantía que ofrece el sistema de garantía de depósitos, eliminándose así la distribución asimétrica entre los costes para el seguro y los beneficios que obtienen con él las entidades aseguradas.

NOTAS

(* Universidad de Jaén.

(**) Universidad de Extremadura.

(1) Considerando la diversidad existente en la industria en cuanto a la naturaleza de este riesgo y los métodos empleados para su gestión y control, el Comité estima que se puede conseguir un tratamiento mejor y más sensible al riesgo a través del proceso de revisión del supervisor que con los requerimientos mínimos de capital; consecuencia de ello es la inclusión del riesgo de tipo de interés en el Pilar II.

(2) Una amplia descripción de los diferentes dispositivos de garantía de depósitos en los países de la OCDE puede verse en Garrido (1991).

(3) Según Keeton (1984), la protección de los sistemas de garantía de depósitos beneficia a las entidades que poseen una cartera más arriesgada, ya que éstas pueden ofrecer tipos de interés más elevados y conseguir así una mayor cuota de participación. De esta manera se está generando una desventaja competitiva para los bancos más seguros.

(4) La evidencia sobre la existencia de estos subsidios en el sistema norteamericano se muestra en Ronn y Verma (1986) y en el español en Chamorro, *et. al.* (1993).

(5) La Federal Deposit Insurance Corporation (FEDIC) desde 1993 aplica un sistema de financiación en relación al riesgo. Las entidades son clasificadas según su nivel de capitalización en tres categorías: bien capitalizadas, adecuadamente capitalizadas o infracapitalizadas. A su vez, cada categoría se subdivide en función del nivel de supervisión al que está sometida la enti-

dad: seguras, bajo supervisión y bajo estricta supervisión. Este sistema da lugar a nueve categorías de riesgo donde se clasifica a las entidades, determinando diferenciales en las aportaciones que deben de realizar al FEDIC en función de la categoría a la que pertenezcan.

(6) El Comité no ha modificado la ratio de capital mínimo en su cuantía, manteniéndose en el 8 por 100, ni tampoco la definición de capital; la reforma se dirige a la medición del riesgo en los activos ponderados por riesgo, es decir, en el denominador de la ratio.

BIBLIOGRAFÍA

- Basel Committee on Banking Supervision (1988), *International convergence of capital measurement and capital standards*. Basel Committee Publications, nº 4, July.
- Basel Committee on Banking Supervision (1996), *Overview of the amendment to the capital accord to incorporate market risk*. Basel Committee Publications, nº 23, January.
- Basel Committee on Banking Supervision (1999), *A new capital adequacy framework*. Basel Committee Publications, nº 50, June.
- Basel Committee on Banking Supervision (2001), *The new base capital accord*. Basel Committee Publications, January.
- Carrasco Gallego, A. (1999), *Fundamentos de los sistemas de alerta en las entidades de supervisión bancaria*. Revista Española de Financiación y Contabilidad, nº 102, págs. 1043-1074.
- Chamorro, J. M.; J. M. Pérez de Villareal y G. Rubio (1993), *Tres ensayos sobre la garantía de los depósitos: aplicaciones a la banca española*. Cuadernos de Trabajo Fundación BBV, septiembre.
- Dermine, J. (1992), *Deposit Insurance, Credit Risk and Capital Adequacy*. Working Paper, Centro de Estudios Bancarios, Fundación BBV.
- Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.
- Flannery, M. J. (1982), *Deposit Insurance Creates a Need for Bank Regulation*. Business Review Federal Reserve Bank of Philadelphia, enero-febrero, págs. 17-27.
- Flannery, M. J. (1991), *Pricing deposit insurance when the insurer measures bank risk with error*. Journal of Banking and Finance, vol. 15, nº 4-5, págs. 975-998.
- Furlong, F. (1984), *A view on deposit insurance coverage*. Economic Review, Spring, págs. 31-38.
- Garrido Torres, A. (1991), *Crisis bancarias y regulación financiera: el seguro de depósitos*. Documento de trabajo nº 22/91, Servicio de Estudios de la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona.
- Garrido Torres, A. (1995), *El debate en torno al seguro de depósitos*. Perspectivas del Sistema Financiero, nº 52, págs. 45-61.
- Hetzel, R. L. (1991), *Too big to let fail: origins, consequences and outlook*. Economic Review, vol. 77-76, November-December, páginas. 3-15.
- Keeton, W. R. (1984), *Deposit insurance and the deregulation of deposit rates*. Economic Review Federal Reserve Bank of Kansas City, April, págs. 28-46.
- Masiel, S. L. (1981), *Risk and capital adequacy in commercial banks*. Chicago Press University, Chicago.
- Merton, R. C. (1977), *An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees*. Journal of Banking and Finance, vol. 1, nº 1, págs. 3-11.
- Mingo, J. J. (1975), *Regulatory Influence on Bank Capital Investment*. Journal of Finance, vol. 30, September, págs. 1111-1121.
- Pennacchi, G. G. (1987), *A Reexamination of the Over-(or under) Pricing of Deposit Insurance*. Journal of Money, Credit and Banking, vol. 19, nº 3, August, págs. 340-360.
- Pérez de Villarreal, J. M. y J. M. Chamorro Gómez (1995), *Sistemas de protección de los depósitos hacia una mayor disciplina*. Perspectivas del Sistema Financiero, nº 52, págs. 28-44.
- Pyle, D. H. (1986), *Capital Regulation and Deposit Insurance*. Journal of Banking and Finance, vol. 10, nº 2, June, páginas. 189-202.
- Rodríguez Fernández, J. M. (1992), *Los sistemas de garantía de depósitos bancarios: Primeros apuntes para una discusión*. Anales de Estudios Económicos y Empresariales, vol. 7, páginas 126-142.
- Ron, I. E. y A. K. Verma, (1986), *Pricing Risk-Adjusted Deposit Insurance: An Option-Based Model*. The Journal of Finance, número 4, páginas 871-895.
- Rosario Díaz, J. F. (1998), *La reforma de los sistemas de garantía de depósitos*. Actualidad Financiera, marzo, págs. 3-15.
- Scott, K. E. y T. Mayer (1971), *Risk and regulation in banking: some proposals for Federal Deposit Insurance reform*. Stanford Law Review, vol. 23, May, págs. 857-902.
- Sharpe, W. F. (1978), *Bank capital adequacy deposit insurance and security values*. Journal of Financial and Quantitative Analysis, vol. 13, November, págs. 701-718.