

Armonización y reforma de los sistemas de garantía de depósitos como mecanismo reductor de crisis de confianza sistémica

Pilar Gómez Fernández-Aguado
Antonio Partal Ureña*

1. Introducción

Desde el comienzo de la crisis, las autoridades nacionales e instituciones internacionales¹ están desarrollando iniciativas encaminadas a proponer medidas y cambios que refuercen el sistema financiero internacional². Entre ellas, la reforma de los sistemas de garantía de depósitos (en adelante SGD), como elemento clave de las redes de seguridad de los sistemas financieros y, por tanto, de la estabilidad financiera mundial.

El papel fundamental atribuido al seguro de depósitos es estabilizar el sistema financiero en caso de quiebra bancaria, avalando a los depositantes el acceso a sus fondos asegurados. Esta seguridad reduce la posibilidad de una retirada masiva de dinero o situaciones de pánico bancario, que afectarían tanto a bancos sólidos como en dificultades y la consiguiente crisis sistémica, sin olvidar, que los SGD suelen llevar a cabo medidas que permiten un proceso ordenado

de gestión en caso de insolvencias bancarias, contribuyendo a limitar el coste de la crisis. En momentos de mayor volatilidad, las ventajas que aporta para la estabilidad del sistema son evidentes, aunque su funcionamiento no está exento de riesgos e incentivos perversos en la conducta de los depositantes y entidades aseguradas (riesgo moral, selección adversa, subsidio transversal, entre otros). Garantizar la estabilidad financiera, minimizando los riesgos implícitos, es uno de los mayores retos a los que se enfrentan las autoridades monetarias para la reforma de los SGD. En este sentido, los Principios Básicos para la implantación de seguros de depósitos efectivos, desarrollados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (BCBS/IADI, 2009) como una solución más a futuras crisis, representan un paso adelante que define los sistemas de garantía del futuro.

El artículo muestra las principales iniciativas de los organismos financieros internacionales sobre la reforma de los SGD a raíz de las experiencias y consecuencias de la última crisis financiera internacional, analizando la funcionalidad, limitaciones y modificaciones necesarias para garantizar la efectividad de un pieza clave para la estabilidad financiera.

2. Limitaciones de los SGD para una eficaz disciplina de mercado

En el marco de Basilea II³, el tercer pilar (disciplina de mercado) considera la importancia de exigir a las entida-

* Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad de Jaén.

¹ El Foro de Estabilidad Financiera, a instancia de los ministros del G7 y los gobernadores de los bancos centrales en octubre de 2007, coordinó gran cantidad de trabajo y aportaciones desarrollados por los principales organismos internacionales (BCBS, IOSCO, IAIS, IASB, CPSS, CSFM, FMI y BPI) y autoridades nacionales de los principales centros financieros.

² El Foro de Estabilidad Financiera propuso una serie de acciones concretas agrupadas en cinco áreas: fortalecer la supervisión de capital, liquidez y gestión de riesgos, aumentar la transparencia y valoración, cambiar el papel y usos de las calificaciones crediticias, incrementar la capacidad de respuestas de las autoridades a los riesgos y realizar acuerdos robustos para tratar la tensión en el sistema financiero.

³ "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework-Comprehensive Version" (Basel Committee on Banking Supervision, 2006).

des de la divulgación de metodologías y criterios utilizados en la determinación de los requerimientos de capital, la gestión, y el nivel de riesgo asumido, complementando a los dos primeros pilares (requerimientos de capital y proceso de supervisión). El objetivo es conseguir que el mercado disponga de información suficiente, comprensible y comparable sobre la exposición de la entidad financiera a los riesgos, y pueda castigar una toma excesiva o una gestión deficiente. En este sentido, y en pura lógica, los depositantes deberían colocar sus fondos en instituciones solventes, y aún más, esperar recibir recompensa por cualquiera de los riesgos adicionales que decidan asumir. Esta necesidad de informar con mayor transparencia no solo a los depositantes, sino a todos los participantes en el mercado, constituye la esencia de la disciplina de mercado.

Los SGD, en su función de promover la estabilidad financiera, otorgan protección a los ahorradores con poca capacidad para efectuar el control y seguimiento de las actividades desarrolladas por los bancos. En principio, ambas funciones son compatibles, en la medida que los depositantes se sienten protegidos, disminuye la posibilidad de episodios de pánico que provocarían una retirada masiva de fondos, haciendo peligrar la estabilidad del sistema. Por contra, esta protección reduce el papel de la disciplina emanada del mercado y genera incentivos perversos, alterando la conducta de depositantes y entidades aseguradas.

La empatía protectora provoca que los ahorradores no necesiten elegir entre las entidades en función del nivel de solvencia, ni exigirles una prima adicional por riesgo en la rentabilidad de sus depósitos. Compleja realidad a la que no son ajenos los aseguradores de depósitos; diferenciando entre depósitos asegurados y no asegurados, pretenden así que el colectivo no asegurado ejerza cierta disciplina de mercado controlando el grado de aversión al riesgo de las entidades con las que trabaja y exija, en consecuencia, tipos de interés que compensen este riesgo. Planteamiento normalmente eludido ante la creencia ampliamente extendida de que la autoridad monetaria correspondiente intervendrá cuando un banco se encuentre en dificultades, facilitando los medios necesarios para su recuperación y saneamiento, provocando que incluso los depositantes no asegurados carezcan también de incentivos para llevar a cabo la correspondiente disciplina de mercado.

En este contexto, las entidades aseguradas no temen un posible encarecimiento del coste financiero de los depósitos por el riesgo asumido y disponen de recursos a coste inferior al que deberían satisfacer en ausencia del seguro de depósitos, realidad que promueve la asunción de riesgos en búsqueda de una mayor rentabilidad. Bajo este amparo, las entidades trasladan el riesgo de sus actividades al asegurador, a los depositantes y al sistema en gene-

ral, generando un problema conocido como riesgo moral⁴. El trabajo de Ioannidou y Penas (2010) demuestra un aumento de riesgo moral de los bancos tras la implantación del seguro de depósitos en Bolivia, incrementando la concesión de créditos a prestatarios de baja calidad crediticia y disminuyendo la disciplina de mercado en los grandes depositantes. El estudio de Demirgüç-Kunt y Serven (2010), evidencia igualmente como la protección otorgada por el seguro de depósitos perjudica la disciplina de mercado, sobre todo en los bancos insolventes.

Esta anomalía en el funcionamiento y comportamiento de los mecanismos aseguradores, impulsa a los depositantes a colocar sus ahorros en las entidades que ofrecen mayor retribución, sin entrar a considerar la mayor o menor solvencia de éstas, fomentando el desplazamiento de depósitos de los bancos más seguros a los más arriesgados, generando un problema de selección adversa.

Otro aspecto no exento de inconvenientes para el desarrollo de una adecuada disciplina de mercado, es la financiación de los SGD. La manera de proceder en muchos países, entre ellos España, de financiarlos con aportaciones independientes del riesgo asumido por la entidad, fomenta malas prácticas. La inexistente relación entre el coste del seguro de depósitos y los riesgos supone una injusta penalización para las entidades eficientes en su gestión, consintiendo que las más solventes estén obligadas a pagar en exceso, mientras otras aportan una cuantía insuficiente, provocando un problema de subsidio transversal. Esta falta de equidad bancaria agrava el problema de riesgo moral e incentiva a las entidades que llevan a cabo una gestión prudente de sus riesgos a descuidar la efectiva administración de las contingencias.

3. Armonización y reforma de los SGD en el ámbito europeo

Los primeros intentos de armonización de los seguros de depósitos dentro del ámbito europeo aparecen en la Recomendación 87/63/CEE con el propósito de obtener la cooperación voluntaria de los estados miembros, en la creación de dispositivos de garantía en los países donde aún no existían y, armonizar los existentes o en fase de elaboración. El carácter voluntario de la Recomendación y la inmadurez del sistema bancario único, impidió conseguir

⁴ Riesgo moral es un término utilizado por los economistas para referirse a todo elemento (por ejemplo un seguro o subsidio público) que fomenta un comportamiento arriesgado, llevando a los agentes que asumen un riesgo financiero a creer que obtendrán los beneficios de las inversiones arriesgadas que hagan, quedando al mismo tiempo protegidos contra las pérdidas.

los resultados esperados, no alcanzándose una armonización mínima hasta varios años después con la Directiva 94/19/CE. En noviembre de 2006, la Comisión Europea emite un comunicado⁵ al Consejo y al Parlamento Europeo donde manifiesta la intención de reexaminar la Directiva,

y explorar la idoneidad de las disposiciones vigentes ante la creciente diversidad, complejidad e integración financiera y las fusiones transfronterizas entre entidades de crédito; iniciativa que no implicaba una modificación a corto plazo, pero sentaba las bases para su futura reforma.

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la revisión de la Directiva 94/19/CE relativa a los siste-

mas de garantía de depósitos. Bruselas, 27.11.2006, COM(2006) 729 final.

Cuadro 1

CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DE LOS SGD EN LA UE

Pais	SGD	Tipo de financiación	Contribución pública	Contribución ajustada al riesgo
Alemania	The Deposit Protection Fund of The German Private Commercial Banks	Ex-ante	No	No
	Deposit Protection Scheme of The National Association of German Cooperative Banks	Mixta	No	Si
Austria	Deposit Protection Company of de Austrian Commercial Banks	Ex-post	No	Si
Bélgica	Deposit and Financial Instrument Protection Fund	Ex-ante	No	No
Bulgaria	Bulgarian Deposit Insurance Fund	Ex-ante	Si	No
Chipre	Deposit Protection Scheme	Mixta	No	No
Dinamarca	The Guarantee Fund for Depositors Investors	Mixta	No	No
Eslovaquia	Deposit Protection Fund	Ex-ante	No	No
Eslovenia	Deposit Gurantee Scheme	Ex-post	No	Si
España	Deposit Guarantee Fund for Banking Institutions	Ex-ante	No	No
Estonia	Deposit Guarantee Sectoral Fund	Ex-ante	No	No
Finlandia	Deposit Guarantee Fund	Ex-ante	Si	Si
Francia	Deposit Guarantee Fund	Mixta	No	Si
Grecia	Hellenic Deposit Gurantee Fund	Ex-ante	No	No
Hungría	National Deposit Insurance Fund of Hungary	Ex-ante	No	No
Irlanda	The Irish Deposit Protection Scheme	Ex-ante	No	No
Italia	Interbank Deposit Protection Fund	Ex-post	No	Si
	Deposit Guarantee Fund of Cooperative Credit Banks	Ex-post	No	No
Letonia	State Company Deposit and Investment Insurance	Ex-ante	Si	No
Lituania	Deposit and Investment Insurance	Ex-ante	Si	No
Luxemburgo	Deposit Gurantee System	Ex-post	No	No
Malta	Depositor Compensation Scheme	Mixta	No	No
Países Bajos	Collective Gurantee Scheme of credit institutions for repayable funds and portfolio investments	Ex-post	No	No
Polonia	Bank Gurantee Fund	Mixta	Si	No
Portugal	Deposit Gurantee Fund	Ex-ante	No	Si
Reino Unido	Financial Services Compensation Scheme	Mixta	No	No
Republica Checa	Deposit Insurance Fund	Ex-ante	No	No
Rumania	Deposit Gurantee Fund	Mixta	No	Si
Suecia	Deposit Gurantee Board	Ex-ante	No	Si

Fuente: European Forum of Deposit Insurers (2006) y European Commission (2008).

La complejidad de los acontecimientos ante la crítica situación de los mercados financieros provoca que, en octubre de 2008, el Consejo de la Unión Europea acuerde una modificación con carácter urgente en tres aspectos fundamentales, dando lugar a la Directiva 2009/14/CE de 11 de marzo, que modifica la Directiva 94/19/CE relativa a los SGD, para fortalecer la protección de los depositantes y evitar situaciones de pánico bancario: a) aumento del nivel mínimo de cobertura; b) reducción del plazo de pago y; c) eliminación del coaseguro.

La Comisión, conforme a su plan de mejora del marco legislativo de los SGD, pretende modificar el régimen de financiación, estableciendo aportaciones en función del perfil de riesgo de cada entidad. Si bien la Directiva 94/19/CE ya autorizaba la introducción de elementos basados en el riesgo (el cuadro nº 1 recoge los países que han adoptado esta medida), una armonización exigiría claramente modificarla, algo que por su complejidad no se expone como un proyecto a corto plazo, siendo necesario estudiar la situación actual y el impacto de la reforma. Con esta línea de actuación, presentó en junio de 2008 el informe *Risk-based contributions in EU Deposit Guarantee Schemes: current practices*, donde se describen los distintos modelos de contribución basados en riesgo, aplicados por Alemania, Francia, Italia, Portugal, Finlandia y Suecia. Estudio que ha servido como base para proponer tres modelos diferentes en el cálculo de las contribuciones, recogidos en el informe *Possible models for risk-based contributions to EU Deposit Guarantee Schemes* de junio de 2009: modelo de indicador único, de indicadores múltiples y de riesgo de impago. Los dos primeros emplean información contable y el tercero, además, información de mercado.

El modelo de indicador único utiliza para establecer la diferenciación del riesgo y las contribuciones al seguro, la ratio de capital propuesto por Basilea II. Diferentes estudios en el ámbito académico corroboran la adecuación de utilizar la ratio de capital o algunos de los métodos establecidos en Basilea II para medir el riesgo, a fin de establecer un sistema de primas variables, objetivo y consistente (Sironi y Zazzara, 2004, Campos, *et al.*, 2007; Lee, 2008; Gilman, 2009, entre otros).

En el modelo de indicadores múltiples, el coeficiente de ajuste estaría determinado por cuatro indicadores correspondientes a las áreas normalmente utilizadas para evaluar la solidez financiera de un banco: adecuación de capital, calidad de activos, rentabilidad y liquidez. Actualmente, el FEDIC (*Federal Deposit Insurance Corporation*) emplea un sistema de indicadores múltiples basado en un sistema de calificación CAMELS⁶. Este sistema recibe el

nombre de las áreas objeto de evaluación: adecuación de capital (*capital*), calidad de los activos (*asset*), capacidad de administración (*management*), ganancias (*earning*), liquidez (*liquidity*) y sensibilidad ante los riesgos de mercado (*sensibility*). Las entidades son calificadas en una escala de uno a cinco (siendo uno la mejor calificación y cinco, la peor) y, en función de ésta, las aportaciones al fondo de garantía.

Por último, el modelo de riesgo de impago, basado en la teoría de valoración de opciones, propuesta por Merton (1977), establece una analogía entre el precio del seguro de depósitos y una opción de venta para fijar la probabilidad de impago. El contrato de garantía de depósitos se considera una emisión por parte del sistema de garantía de un derecho de venta sobre los activos bancarios a favor de los depositantes, a un precio de ejercicio igual al valor de los depósitos más los intereses. Esta línea de investigación, iniciada hace varios años, ha vuelto a cobrar importancia con los trabajos de Madan y Pennacchi, 2003; Campos, *et al.*, 2007; Hwang, *et al.*, 2009, entre otros.

4. Nuevas tendencias para la implantación de SGD efectivos

La gravedad y complejidad de la crisis financiera, manifestada a raíz del segmento *subprime* del mercado hipotecario norteamericano, evidenciaron la necesidad de consolidar mecanismos para lograr mayor solidez, transparencia y confianza en el sistema financiero internacional. Además, la celeridad y urgencia en adoptar medidas por el rápido desarrollo de los acontecimientos, provocó, prácticamente desde el inicio, que el Consejo de Estabilidad Financiera (antes Foro de Estabilidad Financiera), encargado en última instancia de arbitrar y coordinar los medios para solucionar la extrema situación, emitiera las líneas fundamentales sobre las que debería basarse la construcción de un nuevo paradigma de actuación del sistema financiero internacional. Entre las medidas para avanzar más decididamente en la gestión de crisis, el Consejo recogía en su informe "*On enhancing market and institutional resilience*" de 2008, que algunos acontecimientos durante la reciente agitación financiera internacional revelaban la importancia de procedimientos efectivos para compensar al deposti-

metodológico de evaluación de la calidad financiera de las entidades bancarias basándose en cinco aspectos claves: adecuación de capital, calidad de los activos, gestión administrativa, ganancias y liquidez. En 1996, en un esfuerzo para lograr que el sistema de calificación estuviera más enfocado al riesgo, se agregó a la calificación CAMEL un sexto componente relacionado con la sensibilidad al riesgo de mercado, dando lugar a la nueva metodología CAMELS.

⁶ El método inicialmente conocido como CAMEL, fue creado por el Sistema de Reserva Federal (FED) para proporcionar un marco

Cuadro 2

ELEMENTOS BÁSICOS PARA EL DISEÑO DE SGD EFECTIVOS

Medios	
<i>Marco legal</i>	<i>Financiación</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos de interés público. • Objetivos de interés público. • Reducción del riesgo moral. • Mandato. • Potestades. • Gobernanza. • Relaciones con otros integrantes de la red de seguridad. • Asuntos transfronterizos. • Pertenencia obligatoria. • Concienciación del público. • Protección legal. • Acciones contra los responsables de la quiebra de un banco. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fuentes de financiación • Recuperaciones.
Objetivos	
<i>Restitución de depósitos</i>	<i>Resolución de crisis</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura. • Transición de una cobertura total hacia un sistema de seguro de depósitos de cobertura limitada. • Reembolso a depositantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Detección temprana, e intervención y resolución oportunas. • Procesos eficaces de resolución.

Fuente: elaboración propia.

tante, resaltando la necesidad de construir acuerdos entre las autoridades en un conjunto de principios internacionales que contribuyesen a mejorar la eficacia de los SGD.

De acuerdo con este llamamiento, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (BCBS/IADI, 2009) han desarrollado los *Principios Básicos para sistemas de seguros de depósitos eficaces*. Se presentan estos como un esquema voluntario que guíe a las autoridades monetarias en la implantación o modificación de los SGD, respetando las diferentes características en el nivel de desarrollo económico, político y cultural de los distintos países.

Considerando a los sistemas de garantía de depósitos como mecanismos de restitución de depósitos con la finalidad última de evitar crisis sistémica ocasionadas por la pérdida de confianza de los depositantes en las entidades financieras, que disponen para su consecución de un

marco legal y financiación suficiente, establecemos cuatro ámbitos básicos (véase cuadro nº 2), pero fundamentales para la construcción de una red de seguridad eficaz, a partir de las propuestas de instituciones financieras internacionales e investigaciones realizadas, delimitando los elementos básicos en el diseño de SGD que contribuyan a potenciar su efectividad y reducir los riesgos asociados.

5. Conclusiones

Actualmente, los SGD adolecen de importantes limitaciones que merman su eficacia, al provocar una deficiente disciplina de mercado, hecho del que han sido conscientes las autoridades europeas e internacionales, quienes emiten diferentes informes y recomendaciones para mejorar la eficacia de estos mecanismos reductores de crisis de confianza sistémica. Un sistema de seguro de depósi-

tos bien diseñado y entendido contribuye a consolidar la estabilidad financiera de un país. El diseño del sistema debe ser coherente y creíble, es decir, sus objetivos y estructura deben ser compatibles para realizar las tareas asignadas, sin crear riesgos excesivos en el sistema. Para ser bien entendido, el sistema debe ser transparente, contar con normas que delimiten los límites de indemnización, los tipos de obligaciones cubiertas, los métodos de cálculo de las obligaciones, acuerdos de financiación y el tiempo en el que el reembolso se llevará a cabo. La necesidad de revisar los sistemas de seguro de depósitos es aún más urgente cuando se analizan las posibles complicaciones derivadas de la presencia de bancos en diversos países.

Está ampliamente aceptado, y suficientemente contrastado, que un régimen de seguro de depósitos incorrectamente concebido provoca problemas de riesgo moral, y que en gran medida el fortalecimiento del sistema debe ir unido a la mejora de un marco de supervisión prudencial para reducir este tipo de comportamiento, que por sí sólo no puede garantizar la estabilidad del sistema financiero. Es indispensable establecer un sólido sistema de supervisión bancaria que incluya normas para reforzar la solvencia de las entidades y mejorar la gestión de sus riesgos, además de mecanismos que favorezcan la participación en el mercado, imponiendo disciplina sobre los participantes, ya que, de no actuar así, el sistema de garantía de depósitos y los demás elementos de la red de seguridad financiera no serán eficaces, aumentando el coste y las dificultades para resolver una crisis financiera.

Bibliografía

- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2006), *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework - Comprehensive Version*. Basel Committee Publications, junio.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURER (BCBS/IADI 2009), *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*. Publicaciones del Banco de Pagos Internacionales, junio.
- CAMPOS, P.; YAGÜE, M., y CHINCHETRU, I. (2007), "Un nuevo marco de seguro de depósitos para España". *Estabilidad Financiera*, nº 12, pp. 93-110.
- DEMIRGÜC-KUNT, A., y SERVEN, L. (2010), *Are all the sacred cows dead? Implications of The Financial Crisis form Macro and Financial Policies*. The World Bank Research Observer, vol. 25, nº 1, pp. 91-124.
- EUROPEAN COMMISSION (2006), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council concerning the review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes*. Brussels, noviembre.
- EUROPEAN COMMISSION (2008), *Risk-based contributions in EU Deposit Guarantee Schemes: current practices*, junio.
- EUROPEAN COMMISSION (2009), *Possible models for risk-based contributions to EU Deposit Guarantee Schemes*, junio.
- EUROPEAN FORUM OF DEPOSIT INSURERS (2006), *Deposit Guarantee systems: EFDI'S first report*. Interbank Deposit Protection Fund, octubre.
- FINANCIAL STABILITY FORUM (2008), *Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience*, abril.
- GILMAN, M. (2009), "International deposit insurance". *Economic Affairs*, vol. 29, nº 3, pp. 103-104.
- HWANG, D. Y.; SHIE, F. S.; WANG, K., y Lin, J. C. (2009), "The pricing of deposit insurance considering bankruptcy cost and closure policies". *Journal of Banking and Finance*, vol. 33, nº 10, pp. 1909-1919.
- IOANNIDOU, V. P., y PENAS, M. F. (2010), "Deposit insurance and bank risk-taking: Evidence from internal loan ratings". *Journal of Financial Intermediation*, vol. 19, nº 1, pp. 95-115.
- LEE, J. P. (2008), "Internal model-based capital Standard and the cost of deposit insurance". *Research in Finance*, vol. 24, pp. 57-73.
- MADAN, D., y PENNACHI, G. (2003), "Introduction: Special Issue on Pricing the Risk of Deposit Insurance". *Journal of Financial Services Research*, vol. 24, nº 2, pp. 89-110.
- MERTON, R. (1977), "An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees. An application of modern option pricing theory". *Journal of Banking and Finance*, nº 1, pp. 3-11.
- SIRONI, A., y ZAZZARA, C. (2004), "Applying credit risk models to deposit insurance pricing: Empirical evidence from the Italian banking system". *Journal of International Banking Regulation*, vol. 6, nº 1, pp. 10-33.