

Reforma de los seguros de depósitos tras la crisis financiera

Reform in the Deposit Insurance System after the Financial Crisis

Pilar Gómez Fernández-Aguado (*), Antonio Partal Ureña (**)
y José Hueso Garrido (***)

Resumen

La crisis financiera ha evidenciado importantes deficiencias en los sistemas de garantía de depósitos, mostrando que las medidas adoptadas solo han pretendido o conseguido sofocar coyunturalmente las situaciones extremas que iban produciéndose. Existe un consenso internacional en la necesidad de normalizar estos mecanismos, fundamentales para la estabilidad financiera. La finalidad de este trabajo es contribuir al debate actual sobre la reforma de los sistemas de garantía de depósitos. Analizando las distintas iniciativas que pretenden garantizar la eficacia de los seguros de depósito en el futuro, pieza clave para evitar crisis de confianza sistémica y favorecer la disciplina de mercado.

Palabras clave: estabilidad financiera, crisis bancarias, sistemas de garantía de depósitos, disciplina de mercado.

Abstract

The financial crisis has revealed major weaknesses in the deposit insurance systems, showing that the taken measures have sought or achieved only circumstantially face the extreme situations that would occur. There is international consensus on the need to normalize these mechanisms, essential for financial stability. The purpose of this paper is to contribute to the ongoing debate on the reform of deposit insurance systems, by analyzing the various initiatives aimed at ensuring the effectiveness of deposit insurance in the future, a key to prevent systemic crisis of confidence and promote market discipline.

Key words: Financial stability, Banking crises, Deposit Guarantee Scheme, Market discipline.

JEL: G21, G28

(*)(**) Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad de Jaén
Campus de Las Lagunillas s/n, Jaén, España
pigomez@ujaen.es, Tfno. 953212496
apartal@ujaen.es, Tfno. 953212215

(***) CajaGranada (Grupo BMN)
Isaac Peral, 7, Linares (Jaén), España
Jose.hueso@caja-granada.es

Área Temática: Crisis y gobernanza

Comunicación

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, y con cierta periodicidad, los episodios de crisis bancarias¹ más o menos intensos han sido numerosos, y los esfuerzos para mitigar o evitar sus efectos negativos y reincidencia, innumerables. Afectando tanto a los países más desarrollados, como a las economías menos avanzadas².

Las posibles causas de crisis bancaria (Amieva y Urriza, 2000) pueden agruparse en macroeconómicas y microeconómicas³. Motivadas en la mayoría de los casos por circunstancias ajenas a la entidad bancaria, pero a veces complementadas con elementos propios provenientes de actuaciones y decisiones incorrectas e inadecuadas –en ocasiones fraudulentas- de los gestores y administradores de las entidades financieras.

De entre las posibles razones, señalar aquellas que en gran medida generaron la situación actual, entre otras, elevados desequilibrios mundiales por continuados déficits y superávits en cuenta corriente; prolongado período de bajas tasas de interés reales durante gran parte de la última década –macroeconómicas-; incentivos distorsionados de seguimiento para consumidores, agentes financieros y agencias de calificación; fallos en las técnicas utilizadas para cuantificar, valorar y gestionar el riesgo y, errores del sistema regulador –microeconómicas-. Agravadas aún más por una deficiente regulación.

En el afán de acortar y suavizar los efectos de la crisis presente, las autoridades nacionales e instituciones internacionales⁴ desarrollaron iniciativas, desde el comienzo de la misma, encaminadas a proponer medidas y cambios que reforzasen el sistema financiero internacional, y eviten o atenúen otros episodios de

¹ Según Reinhart y Rogoff (2011:37), una crisis bancaria se produce cuando: a) existen pánicos bancarios que provocan cierre, fusión o adquisición por parte del sector público de una o más instituciones financieras, y b) si no hay pánicos, el cierre, fusión, adquisición o apoyo a gran escala por parte del gobierno de una institución financiera importante (o grupo de instituciones), dando así inicio a una serie de desenlaces similares para otras instituciones financieras.

² Diversos estudios han analizado las causas de las crisis financieras tanto en países desarrollados como emergentes (Demirgüç-Kunt y Detraigiache ,1998; Kaminsky y Reinhart, 1999; Bordo, et al., 2001; Reinhart y Rogoff ,2008, entre otros).

³ Las causas macroeconómicas pueden influir en la crisis bancaria en: efectos negativos sobre la calidad de los activos bancarios; deterioro de la demanda de depósitos y pasivos “fondeo de recursos”; la dinámica excesiva de generación crediticia; las expectativas de los agentes económicos; la volatilidad externa e interna provocadas por cambios en los valores relativos de sus activos y pasivos y a pérdidas de confianza; y a la expansión excesiva de los agregados monetarios. Las causas microeconómicas se identifican por: la debilidad en la regulación y supervisión bancarias; los inadecuados sistemas de contabilidad; los efectos de esquemas precipitados de liberalización financiera; el aumento en la cartera vencida y los márgenes de intermediación; la participación estatal en la propiedad de los bancos en conjunto con el otorgamiento de créditos a partes relacionadas; y los problemas de información asimétrica.

⁴ 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 trabajos y aportaciones desarrollado por los diferentes organismos internacionales (BCBS, IOSCO, IAIS, IASB, CPSS, CSFM, FMI y BPI) y autoridades nacionales de los principales centros financieros. 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.

crisis sistémica, culminando con la publicación en julio de 2010 de un nuevo acuerdo para fortalecer la regulación financiera, conocido como Basilea III⁵.

La necesidad de gestionar en base al riesgo y que las entidades asuman el coste de sus errores, supeditan la normativa emanada y en proceso de las instituciones financieras internacionales, prueba de ello es la reforma en curso de los sistemas de garantía de depósitos (en adelante SGD), como elemento clave de las redes de seguridad en los sistemas financieros, y por tanto, para la estabilidad financiera mundial. A pesar de existir algunos trabajos que sugieren como los SGD explícitos pueden aumentar la probabilidad de ocurrencia de crisis bancaria, sobre todo en países con entornos institucionales débiles o ineficazmente diseñados (Demirgüç-Kunt y Detraigiache, 2000; Demirgüç-Kunt y Kane, 2002; Cull et al., 2002; Leaven, 2002; y, Morrison y White, 2011), han sido muchos los países que lo han establecido en los últimos años. Motivos que deben orientar a los organismos financieros internacionales (FMI, BM, etc.) a cierta cautela a la hora de recomendar SGD a países menos desarrollados, sobre todo no proporcionando una elevada cobertura a los depositantes (Hoque y Dewan, 2010).

El presente trabajo, recoge y analiza las numerosas investigaciones, medidas, iniciativas y reformas llevadas a cabo y en proceso, encaminadas a reforzar la red de seguridad financiera para contribuir a una mayor estabilidad y evitar crisis sistémicas en la economía mundial. Centrado fundamentalmente en el papel desempeñado por los SGD en la reciente crisis financiera, y en dos aspectos para mejorar su eficacia y garantizar mayor disciplina de mercado: la cobertura de los depositantes y los mecanismos de financiación.

El documento está estructurado de la siguiente manera. La sección 2 describe el coste de la crisis financiera. Sección 3 muestra los efectos derivados de los diferentes niveles de cobertura a los depositantes. La sección 4 analiza las ventajas y limitaciones de los sistemas de financiación en los SGD, y las propuestas para incorporar elementos de riesgo en el coste del seguro. En la sección 5 se exponen las numerosas y diferentes iniciativas desarrolladas internacionalmente para lograr sistemas eficaces. Sección 6 concluye.

2. COSTE DE LA CRISIS

En los años previos a la crisis se produjo un importante cambio en la naturaleza de la actividad bancaria, pasando de un sistema tradicional, donde la entidad prestaba los depósitos recibidos de los clientes manteniendo en balance estas partidas, a un modelo de ingeniería financiera en el cual los préstamos originados eran titulizados y vendidos a inversores de todo el mundo, transfiriéndoles el riesgo a cambio de una rentabilidad. Proceder que implicaba un alto grado de apalancamiento, y unido a la dejación de los intermediarios e inversores en controlar la calidad de las carteras por la excesiva confianza en las agencias de ratings que le concedían la máxima calificación, provocaron una gran cantidad de riesgo creado y transferido a inversionistas de forma global, acrecentado por el excesivo

⁵ El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea acuerda llevar a cabo una serie de medidas para fortalecer la regulación, supervisión y gestión de riesgos del sector bancario, como respuesta a la crisis financiera internacional. Estas medidas recogidas en el informe "A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems" de diciembre de 2010 y conocidas como Basilea III persiguen: mejorar la capacidad del sector bancario para afrontar perturbaciones ocasionadas por tensiones financieras o económicas; mejorar la gestión de riesgos y el buen gobierno en los bancos y; reforzar la transparencia y divulgación de información en el sector.

endeudamiento en muchas economías. La heterogeneidad de los instrumentos financieros y una falta de modelo de referencia para la valoración de los mismos, desencadenó una incertidumbre en la estimación del precio de estos productos mantenidos por las instituciones financieras, originando una desconfianza generalizada en el sector bancario, acrecentada por la caída en otoño de 2008 del banco de inversión Lehman Brothers (Schich, 2009:97)

La crisis financiera ha provocado hasta 2009, que gobiernos de muchos países tuvieran que intervenir ayudando a numerosas entidades bancarias (véase cuadro 1). Estos estímulos según el FMI fueron equivalentes al 4,8% del PIB en EE.UU, China 4,4%, Alemania 3,4%, Canadá 2,7%, Japón 2,2%, Gran Bretaña 1,5%, Francia 1,3%, India 0,5% e Italia 0,3% (Dickson, 2010). No obstante, las cifras de pérdidas son difíciles de obtener y las estimaciones pocos fiables, al no existir en la mayoría de los casos normas contables uniformes: pudiendo los bancos ocultar pérdidas adicionales mediante la concesión de créditos; asignarse las pérdidas a una variedad de grupos; o pagar los gobiernos las pérdidas de diferentes maneras, bien inyectando liquidez directamente a los bancos insolventes o ayudando a los prestatarios (Caprio y Klingebiel, 1997:101)

Cuadro 1. Apoyo externo para contener la crisis (en billones de \$).

País	Inyección capital	Garantías y compra de activos	Garantías de deuda
Alemania	119	711	667
Bélgica	31	57	134
Dinamarca	20	0	119
España	133	197	148
EE.UU.	806	3322	2300
Finlandia	6	0	74
Francia	40	6	474
Gran Bretaña	81	243	36
Grecia	7	0	22
Japón	144	299	1
Luxemburgo	4	0	7
Noruega	9	9	1
Países Bajos	62	86	296
Portugal	6	0	30
Suecia	10	0	216
Suiza	6	39	Cantidad no especificada

Fuente: Blundell-Wignall, Wehinger y Slovik, (2009:15).

Las tensiones en los mercados financieros, han sido de una gravedad mayor que la vivida en la década de 1930 para algunos países, más crítico aún, en aquellos donde los bancos han extendido la actividad fuera de sus fronteras, al ser la protección de los depósitos y la regulación financiera inherentemente nacionales. Este hecho ha mostrado la incapacidad de los SGD para garantizar todos los depósitos de una entidad (nacionales y transfronterizos), ejemplo de ello, fue el colapso bancario islandés. Por este motivo, la recomendación de las autoridades es reforzar la supervisión y regulación de los mercados financieros, al existir un estrecho vínculo entre desregulación financiera y crisis bancaria (Caprio y Klingebiel 1996:19-20). Tanto una regulación inadecuada como una supervisión deficiente en momentos de mayor liberalización financiera, pueden ser elementos claves para una crisis bancaria, afectando por igual a países desarrollados y emergentes

Otros autores proponen aumentar la supervisión bancaria para ganar confianza en la disciplina de mercado, en lugar de depender exclusivamente de medidas reglamentarias (Martínez y Schmukler, 2001:1029). Para Neal (2010:5-6), el éxito en resolver una crisis financiera depende de una adecuada legislación (marco legislativo), mayor supervisión y procedimientos formales de ejecución (técnicas de intervención temprana), y acción oportuna por parte del gobierno (prestamista de última instancia de garantías generales). Mientras para Schich (2008:76), el aspecto clave en la solución de una crisis bancaria está en la velocidad de respuesta, una rápida resolución de las instituciones no aseguradas refuerza y favorece la estabilidad sistémica y la confianza del público.

Con la finalidad de conseguir mayor estabilidad financiera y una pronta salida de la crisis, las autoridades encargadas de formular políticas, están revisando el papel y eficacia de los participantes en las redes de seguridad bancaria. Siendo los SGD el instrumento fundamental para conseguirlo, y así lo sugieren el FMI o Banco Mundial, entre otras instituciones internacionales. No obstante, un SGD aisladamente no sirve para hacer frente a una crisis financiera, es fundamental la actuación gubernamental, sin olvidar, que éstos mecanismos se crearon no solo para sufragar costes, también como parte integrante de la red de seguridad financiera, que debe incluir una regulación y supervisión prudencial, además de ser prestamista en última instancia (Neal, 2010:7).

El Comité de Basilea emitió, en marzo 2010, diez recomendaciones para una eficaz solución bancaria transfronteriza, entre otras, instando a las autoridades nacionales a desarrollar la convergencia de instrumentos de resolución, incluidos los sistemas de seguro de depósitos y el pronto pago a los depositantes asegurados para conseguir un régimen de resolución efectivo. Sugerencias todas ellas aprobadas en junio de 2010 por los líderes del G-20 en Toronto, y posteriormente, en la cumbre de Seúl (noviembre, 2010), ratificando los plazos y procedimientos que desarrollen un marco sobre riesgo moral y sistémico⁶ (riesgos asociados con instituciones financieras⁷ de importancia sistémica, SIFIs⁸). Algunas de las medidas comenzaran en 2012 y la aplicación total prevista en 2019⁹.

⁶ La Organización de Supervisores de Valores (IOSCO) (2011), por su parte, establece que el riesgo sistémico se puede identificar a través los siguientes factores: el tamaño, la interconectividad, la concentración, la falta de transparencia, el apalancamiento, el comportamiento de los participantes del mercado, el riesgo moral, y la asimetría en la información.

⁷ Los identificados como SIFIs por el Consejo de Estabilidad Financiera y el Comité de Supervisores Bancarios de Basilea (29 entidades) son: Bank of America, Bank of China, Bank of New York Mellon, Banque Populaire CdE, Barclays, BNP Paribas, Citigroup, Commerzbank, Credit Suisse, Deutsche Bank, Dexia, Goldman Sachs, Group Crédit Agricole, HSBC, ING Bank, JP Morgan Chase, Lloyds Banking Group, Mitsubishi UFJ FG, Mizuho FG, Morgan Stanley, Nordea, Royal Bank of Scotland, Santander, Société Générale, State Street, Sumitomo Mitsui FG, UBS, Unicredit Group, Wells Fargo.

⁸ Según el Consejo de Estabilidad Financiera en su documento *Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions* (2011) define a las instituciones financieras de importancia sistémica (SIFIs) como "...instituciones financieras cuya liquidación o quiebra desordenada, debido a su tamaño, complejidad e interconexión sistémica, podría causar importantes trastornos en el sistema financiero y en la actividad económica". Con la Cumbre de Jefes de Estado del G-20 celebrada en Londres en abril 2009, se comenzó el impulso político para el tratamiento de las entidades sistémicas, donde se pidió al Fondo Monetario Internacional (FMI), al Banco de Pagos Internacionales de Basilea (BIS) y al Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) que elaborasen unas pautas comunes para las autoridades nacionales a fin de evaluar la importancia sistémica de las instituciones mercados e instrumentos financieros. Con posterioridad, en la Cumbre de Pittsburgh

A pesar de ser cuantiosos los factores que influyen en una crisis bancaria, autores como Kaminsky y Reinhart, (1999:491) han encontrado evidencia empírica de la relación entre liberalización financiera (apertura del sector financiero) y episodios de crisis financiera dentro de los cinco años siguientes. Mostrando que las crisis bancarias mundiales se han producido a lo largo de la historia con posterioridad a una alta movilidad de capital internacional.

3. PROTECCIÓN DE LOS DEPOSITANTES: COBERTURAS

Los reguladores en numerosos países han puesto en práctica diversas y diferentes medidas de regulación de los sistemas financieros encaminadas a evitar una profunda y drástica recesión económica, incluidas inyección pública de capital, absorción estatal de bancos, avales públicos o aumentando generosamente las coberturas de los SGD, llegando en algunos casos a garantizar el cien por cien de los depósitos.

Desde los inicios de la crisis, la conveniencia de acometer reformas en los SGD o implantarlos, en aquellos países que carecían de ellos, ha sido generalizada. Países como Australia y Nueva Zelanda que anteriormente no tenían SGD, se han visto abocados a su adopción como instrumento en el mantenimiento de la estabilidad del sistema financiero, llegando incluso a ofrecer plena cobertura temporal a los depositantes¹⁰. En el cuadro 2 se muestran los países con SGD implantado y aquellos en vías de construcción o en estudio.

La mayoría de las reformas han tenido como denominador común un aumento en la cobertura de los depósitos, este hecho, como dejan de manifiesto Preat y Stix (2011:497) basándose en una encuesta realizada en los hogares croatas, ha provocado un efecto inmediato y positivo sobre la percepción en la seguridad de los depósitos y la credibilidad de su moneda local. Otros casos fueron EE.UU. pasando de 100.000 \$ a 250.000 \$¹¹, Gran Bretaña de 35.000 a 50.000 libras, o Hong Kong que ha garantizado hasta el 2010 la plena cobertura y desde el 2011 se ha aumentado la cobertura de HK\$ 100.000 a HK\$ 500.000.

En la Unión Europea, ante la crítica situación de los mercados financieros, en octubre de 2008, el Consejo de la UE¹² toma una serie de acuerdos para fortalecer la protección de los depositantes y evitar situaciones de pánico bancario, entre ellos, decide aumentar la cobertura mínima de 20.000€ a 100.000€, si bien, algunas naciones decidieron temporalmente ofrecer una cobertura total a los depósitos

(septiembre 2009) se le pidió al FSB en colaboración con el Comité de Supervisores Bancarios de Basilea (BCBS) que propusiera una batería de medidas para abordar los problemas asociados a las SIFI para la próxima cumbre de Seúl en 2011.

⁹ Para ver las medidas adoptadas consultar la página del Consejo de Estabilidad financiera en: www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf.

¹⁰ Otros países no europeos que han adoptado plena garantía temporal han sido Indonesia, Malasia, Singapur y Taiwan entre otros.

¹¹ La Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) en octubre de 2008 aumentó temporalmente la cobertura de 100.000\$ a 250.000\$. En julio 2010 se aprobó la Ley Dodd-Frank por la que se aprobó permanentemente una cobertura de 250.000\$.

¹² Se aprueba la Directiva 2009/14/CE que modifica la Directiva 94/19/CE, basándose las modificaciones fundamentales en un aumento del nivel mínimo de cobertura, reducción del plazo de pago y eliminación del coaseguro.

garantizados (Alemania, Dinamarca, Austria, Grecia, Irlanda, Islandia, Hungría y Portugal).

Cuadro 2. Tipos de SGD en los países seleccionados.

Sistemas de depósitos Explícitos			Sistemas depósitos Implícitos
Sistemas en construcción	Sistemas en estudio	Sistemas vigentes	
Costa Rica, Kosovo, Mauricio, Mozambique, Palestina, Siria, Islas Turcas y Caicos, Zambia	Angola, Bután, Camboya, Camerún, Gabón, Gambia, Georgia, Chad, China, Congo, Sint Maarten y Curaçao, Georgia, Ghana, Granada, Guinea Ecuatorial, Emiratos Árabes, Etiopía, Irán, Israel, Lesoto, Liberia, Macao, Malawi, Mongolia, Namibia, Pakistán, Qatar, Ruanda, Senegal, Seychelles, Sudáfrica, Suazilandia, Túnez.	<p>África Kenia, Nigeria, Tanzania, Uganda.</p> <p>Asia Bangladesh, India, Japón, Corea, Islas Marshall, Filipinas, Micronesia, Taiwán</p> <p>Medio Oriente Bahrein, Jordania, Kuwait, Lebanón, Omán.</p> <p>Europa Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Rep. Checa, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca, Rumanía, Suecia, Suiza, Turquía.</p> <p>Hemisferio Occidental Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Estados Unidos, Honduras, Jamaica, México, Perú, Trinidad y Tobago, Venezuela.</p>	<p>África Benin, Burkina Faso, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Gabón, Ghana, Guinea, República Central Africana, Sudáfrica, Togo, Zaire, Zambia, Zimbabue.</p> <p>Hemisferio Occidental Bolivia, Costa Rico, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Kiribati, Uruguay.</p> <p>Europa Estonia, República Kirguisa, Rusia, Ucrania.</p> <p>Medio Oriente Arabia Saudita, Egipto, Emiratos Árabes, Irán, Irak, Israel, Libia, Siria</p> <p>Asia Australia, China, Corea, Hong Kong, Indonesia, Malasia, Pakistán, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, Vietnam.</p>

Fuente: IADI (2012) y JDIC (1999).

Determinar el alcance y nivel de cobertura es uno de los aspectos más críticos para lograr un equilibrio adecuado entre la estabilidad que debe proporcionar el sistema y los incentivos perversos derivados de la protección. Si la cobertura es amplia y elevada, reduce la posibilidad de retiradas masivas de depósitos ante una crisis bancaria, eliminando la posibilidad de perturbación en el sistema financiero y en el mecanismo de pagos. No obstante, este hecho dejaría sin incentivos a los depositantes para llevar a cabo la vigilancia y control de las actividades realizadas por los bancos, potenciando el riesgo moral¹³ implícito en el sistema. Por el contrario

¹³ La Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (2006:14) lo define como: "Cualquier mecanismo que transfiere los riesgos comerciales regulares a un tercer participante, en el que las

un nivel de cobertura reducido, aumentaría la disciplina de los depositantes, pero supondría una mayor amenaza para la estabilidad financiera.

Con el objeto de compatibilizar estabilidad y disciplina, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (2010:16,17) proponen las siguientes orientaciones sobre el alcance y nivel de la cobertura: 1) Definir claramente los depósitos asegurados y el alcance de la cobertura, considerando la importancia de los diferentes instrumentos de depósitos, en relación con los objetivos de interés público establecidos; 2) Limitar el nivel de cobertura, la cuantía se determinará teniendo en cuenta el volumen de depósitos del sistema y será objeto de evaluación periódica, ajustándolo a factores tales como: la inflación¹⁴, el crecimiento de ingresos reales, el desarrollo de nuevos instrumentos financieros y la manera en que estos factores influyen sobre la composición y el tamaño de los depósitos; 3) Este límite de cobertura se debe aplicar por igual a todos los bancos en un SGD. Además recomiendan como criterio adicional, que en caso de fusión entre entidades bancarias –proceso que afecta especialmente a España en la actualidad- pueda existir una fusión de coberturas entre depositantes hasta el límite máximo de cobertura, debiendo en este caso los bancos fusionados responsabilizarse de notificar a los depositantes afectados, la fecha límite en que caducará la cobertura independiente de cada banco.

Actualmente aquellos países que optaron por otorgar garantía total explícita a los depositantes y acreedores durante la crisis, están desarrollando estrategias para regresar al régimen de coberturas limitadas de manera prudente¹⁵. Situación que conlleva riesgos al no existir normas internacionales de referencia, ni organismos que coordinen el tránsito, dando lugar a una diversidad de niveles de cobertura que pueden provocar oportunidades de arbitraje que condicionen restaurar la estabilidad financiera (Campbell, et. al, 2009:223-224).

Establecer un nivel equilibrado y justo en la cobertura de los depósitos¹⁶ plantea importantes consideraciones, los límites han de ser suficientemente bajos

partes contratantes descuidan los riesgos comerciales normales, debido a que una tercera parte los asume y previene que las partes contratantes sufran las consecuencias de sus actos”.

¹⁴ Algunos autores (Cariboni, et. al, 2008:85-88), defienden un nivel de cobertura ajustado a la tasa de inflación, sin embargo, un argumento en contra de esta opción es que una actualización anual del nivel de cobertura podría confundir a los consumidores sobre el verdadero nivel de protección.

¹⁵ El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (2010) establece unos criterios esenciales para el tránsito de una cobertura total a limitada, recomendando que dicha transición debe de realizarse lo más rápido cuando las circunstancias de un país lo permita, para evitar efectos adversos como el riesgo moral.

¹⁶ La Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (2008) elaboró unas premisas sobre el límite de cobertura de los SGD en tiempos sin crisis, siendo estas: a) El nivel de cobertura debe mantener confianza de los depositantes y mejorar la estabilidad macroeconómica y financiera del sistema bancario; b) El nivel de cobertura está relacionado con la financiación del SGD y el costo de las primas no debería representar una carga excesiva del sistema bancario, como tampoco debe de ser subvencionado con fondos públicos; c) La cobertura debe de proteger a la mayoría de los depositantes. El FMI realizó un estudio preliminar sobre la cobertura en términos de PIB per-cápita, y sugirió que un límite de partida de cobertura podría ser dos veces el PIB per-cápita (García, 2000:37-41). No obstante, la IADI considera que países con similares PIB per-cápita podrían tener distribución de ingresos diferente y por consiguiente la definición de cuantía de depósito puede ser diferente entre países, por lo que hay que utilizar más parámetros a parte del PIB per-cápita para establecer un importe de cobertura (Afolabi, 2008 a,b).

para animar a los grandes depositantes y acreedores a mantener una disciplina de mercado y, suficientemente altos para cubrir la mayor parte de los depositantes y evitar episodios de pánicos bancarios. Trabajos como el de Ioannidou y Dreu (2006:24-26) manifiestan teóricamente, que la disciplina de mercado es totalmente eliminada con la cobertura plena y se reduce considerablemente cuando la cobertura es superior al 60%. Imai (2006:3444) señala que la disciplina de mercado se reforzó tras una fuerte reforma cuando el gobierno de Japón levantó la garantía general de todos los depósitos y limitó la cobertura del SGD en el 2002. El estudio realizado por Onder y Ozyildirim (2008:10-11) durante el periodo previo a la crisis turca de 2001, concluye en que tanto los depositantes como los prestatarios, aun teniendo una plena garantía de los depósitos, reaccionaron negativamente con los bancos más arriesgados, alentando a éstos a una conducta de riesgo moral.

4. EL NUEVO COSTE DEL SEGURO DE DEPÓSITOS

Generalmente la implantación de una garantía total ante una crisis sistémica ha sido costeadada por los bancos y el gobierno. Los bancos a partir de los fondos o aportaciones extraordinarias al sistema de garantía y el gobierno recurriendo a recursos presupuestarios, venta de activos o emisión de deuda. Medida siempre bien acogida por el público, pero finalmente repercutiéndoles el coste, ya sea por la vía de los impuestos y/o el encarecimiento de los servicios bancarios. Aunque el apoyo público puede ser necesario en periodos extremos de peligro financiero a fin de preservar la confianza nacional e internacional en el sistema bancario, los SGD deben disponer de recursos financieros suficientes para atender sus obligaciones potenciales. La capacidad financiera es un elemento crucial para garantizar la eficacia del seguro de depósitos (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos, 2010), siendo necesario acometer reformas sobre dos aspectos fundamentales: 1) los mecanismos de financiación y, 2) el sistema de contribuciones de las entidades adheridas.

4.1 Mecanismos de financiación en los seguros de depósitos

En la actualidad existen tres sistemas de financiación: ex-ante, ex-post e híbridos. El primero implica el pago anticipado para la constitución de un fondo a partir de aportaciones realizadas por sus miembros, con el que posteriormente hacer frente a los pagos derivados de la quiebra de un banco. En los sistemas de financiación ex-post, los fondos son aportados por los bancos miembros una vez se producida la quiebra. Los sistemas de financiación híbridos o mixtos son una combinación de los anteriores, donde el fondo se nutre de aportaciones periódicas y de aportaciones extraordinarias cuando se produce la contingencia.

Desde el punto de vista financiero, el sistema ex-ante facilita la acumulación de un fondo durante períodos donde las condiciones económicas son favorables y emplearlo para subsanar las contingencias bancarias durante periodos adversos, aun cuando esto supone un coste de oportunidad de los recursos aportados. Por el contrario, los sistemas ex-post, resultan menos gravosos para los bancos en momentos de bonanza económica, si bien, en momentos de crisis generalizada agravan el problema al existir dificultades para obtener financiación. Bernet y Walter (2009:37) analizan ambos sistemas y determinan sus ventajas e inconvenientes (véase cuadro 3). Roy (2000:7) valora los diferentes sistemas en relación a su grado de eficacia y eficiencia, concluyendo que el sistema ex-ante es más eficaz y el

sistema ex-post más eficiente (véase cuadro 4). En esta línea, el trabajo de Rotte (2011) revela que el sistema ex-ante posee más ventajas que el ex-post a excepción de la transparencia y eficiencia.

Cuadro 3. Ventajas e inconvenientes de los sistemas ex-ante y ex-post.

	Ventajas	Inconvenientes
Ex-post	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Disciplina de mercado</i>: Inducen a los bancos a vigilar mutuamente sus actividades. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Posibles retrasos en los pagos</i>: Puesto que los fondos no son recaudados previamente. • <i>Efecto procíclico</i>: Los compromisos en una mala situación puede provocar un efecto dominó de quiebras bancarias, una renegociación de condiciones y/o un colapso del SGD.
Ex-ante	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Confianza del público</i>: Posibilidad de reembolso rápido a los depositantes. • <i>Alisamiento de las primas pagadas</i>: Reduce los efectos procíclicos. • <i>Reduce el riesgo moral</i>: Este sistema podría incorporar primas ajustadas al riesgo. • <i>Equitativa y justa</i>: Pues contribuirán todas las entidades miembro (incluidas las entidades en crisis). 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Tamaño del fondo insuficiente</i>: Difícil de establecer un fondo de tamaño suficiente. • <i>Cálculo de la prima adecuada</i>: Dificultades para definir un método de cálculo. • <i>Complejidad administrativa</i>: Complejidad en la estrategia y en la organización.

Fuente: Bernet y Walter (2009:37)

En el ámbito de la UE, la mayoría de los estados miembros han optado por la financiación ex-ante (Alemania, Bélgica, Bulgaria, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Portugal, República Checa y Suecia), seguido del sistema mixto (Chipre, Dinamarca, Francia, Malta, Polonia, Reino Unido y Rumanía), y en menor medida el sistema ex-post (Chipre, Dinamarca, Francia, Malta, Polonia, Reino Unido y Rumanía). El Banco Central Europeo (2011) y la Comisión Europea (2010) consideran fundamental la armonización del marco de financiación de los SGD con la implantación de sistemas de financiación ex-ante, a fin de garantizar el adecuado funcionamiento de la red de seguridad paneuropea. Estableciendo un período máximo de 10 años para la convergencia de los sistemas de financiación.

Cuadro 4. Evaluación del sistema ex-ante “versus” ex –post.

Sistema de financiación		Ex ante	Ex post
EFICACIA	Depósitos líquidos asegurados	+	-
	Depósitos solvencia asegurada	+	-
	Transparencia e intercambio de información	+	-
	Conductividad a la supervisión que permita la medición y control del riesgo	+	-
	Sección transversal del riesgo ajustada a la equidad de las primas y a unos correctos incentivos	+	-
	Alisar las primas en el tiempo para una mejor estabilización	+	-
	Apoyar la financiación potencial del gobierno	+	-
	Confianza de los depositantes	+	-
EFICIENCIA	Costes operativos	-	+
	Cuestiones relacionadas con la gestión de fondos		
	- Optimización del nivel del objetivo de cantidad	-	+
	- Optimización de la calidad retorno-riesgo	-	+

+ Ventaja relativa; - Desventaja relativa

Fuente: Roy (2000:7)

4.2 Sistemas de contribución

Las contribuciones que realizan las entidades adheridas a un SGD pueden ser lineales o variables. En el sistema lineal, la aportación se determina aplicando un porcentaje idéntico para todos miembros sobre la base de la contribución (volumen de depósitos admisibles o cubiertos), por el contrario en el sistema variable el porcentaje es diferente para cada miembro y fijado en función de su perfil de riesgo. El cuadro nº 5 recoge los sistemas de financiación y métodos de contribución aplicados en diferentes países. Ambos sistemas presentan ventajas e inconvenientes que han sido intensamente debatidos académicamente, y considerados por los organismo internacionales en la reforma de los sistemas de financiación de los SGD.

En el sistema lineal, si bien, las contribuciones son más fáciles de calcular y administrar, conlleva serios problemas de riesgo moral y equidad bancaria que distorsionan la disciplina de mercado. Al ser el coste del seguro igual para todas las entidades e independiente de su nivel de riesgo, éstas se ven menos incentivadas a mantener un nivel de solvencia adecuado, pudiendo aceptar operaciones de mayor riesgo a fin de obtener una alta rentabilidad (Campos, et. al., 2007:100), o incluso admitir una operación con margen negativo si tienen un apalancamiento suficiente con respecto a los depósitos (Suárez, 1993:39). Bhattacharya y Thakor (1992:755-756), demuestran que el SGD invita a los bancos a buscar excesivo riesgo en la cartera y a mantener las reservas líquidas inferiores al óptimo social. Al mismo tiempo, las características del sistema, producen un problema de equidad bancaria y subsidio transversal, pues el comportamiento prudente de algunas entidades hace poco probable que alguna vez ocasionen pérdidas para el sistema, por lo que, de forma indirecta están subvencionando a las entidades más arriesgadas (Partal y Gómez, 2002). El problema de riesgo moral se agrava con la conducta de los depositantes (Forssbaeck, 2011), que no necesitan discriminar entre las distintas entidades en función de su nivel de solvencia, ni penalizar a las menos solventes exigiéndoles una mayor rentabilidad por sus depósitos, consecuentemente, las entidades con más riesgo pueden disponer de recursos a un coste inferior al que deberían de satisfacer en ausencia del SGD. Como alternativas para mejorar la

disciplina de mercado se proponen: intensificar la calidad y cumplimiento de la normativa (Laeven, 2002; Demirgüç-Kunt y Kane, 2002), reducir la cobertura de los depositantes (Chu, 2011) y establecer un sistema de contribuciones ajustado al riesgo.

Cuadro 5. Países con SGD implantado y en vías de construcción o estudio.

SISTEMA DE CONTRIBUCIÓN	MECANISMO DE FINANCIACIÓN		
	Ex-ante	Ex –post	Mixta
Contribución ajustada al riesgo	Austria, El Salvador, Finlandia, Hong Kong, Malasia, Nigeria, Perú, Portugal, Suecia, Taiwán, Uruguay.	Guernsey, Isla de Man, Liechtenstein,	Alemania, Bangladesh, Canadá, EE.UU., Francia, Kazajistán, Rumanía.
Contribución lineal	Albania, Alberta-Canadá, Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Bahamas, Barbados, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Corea, Eslovaquia, España, Estonia, Filipinas, Grecia, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Isla Príncipe Eduardo (Canadá), Japón, Jordania, Kenia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Moldavia, Noruega, Paraguay, Quebec-Canadá, República Checa, Rusia, Serbia, Tailandia, Ucrania, Zimbabue.	Eslovenia, Países Bajos, Suiza.	Chipre, Dinamarca, Malta, Méjico, Polonia. Reino Unido, Rumanía.
Otros	Jamaica, Nicaragua.	Australia, Gibraltar, Italia	Polonia

Fuente: IADI, (2010) y European Commission (2008).

A nivel internacional hay consenso en la conveniencia de implantar primas de seguros basadas en el riesgo de cada entidad bancaria, pues contribuyen a establecer un sistema más eficiente, equitativo e instituye una gestión prudencial de la entidad¹⁷. La principal limitación que presenta la implantación de un sistema variable es la especificación del modelo de riesgo que determine el precio del seguro. Bloecher, *et al.*, (2001:3-4) consideran que debe reunir los siguientes atributos para ser efectivo: precisión, simplicidad, flexibilidad, incentivos adecuados y equidad, y la aplicación de modelos de calificación crediticia como los diseñados por Moody's, S&P, Fitch, y KMV pueden ser un referente para su desarrollo. La FEDIC (Federal Deposit Insurance Corporation)¹⁸ aplica el sistema de calificación CAMELS para diferenciar las aportaciones en función del riesgo

¹⁷ El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (BCBS/IADI, 2010) han desarrollado los *Principios básicos para sistemas de seguros de depósitos eficaces*, como una guía voluntaria que sirva como referente a las autoridades financieras para la implantación de los SGD, recogiendo expresamente como criterio esencial la incorporación de primas ajustadas al riesgo como vehículo para eliminar el riesgo moral.

¹⁸ El método inicialmente conocido como CAMEL, fue creado en 1993 por el Sistema de Reserva Federal (FED) para proporcionar un marco metodológico de evaluación de la calidad financiera de las entidades bancarias basándose en cinco aspectos claves: Adecuación de Capital (Capital), Calidad de los Activos (Asset), Gestión Administrativa (Management), Ganancias (Earning) y Liquidez (Liquidity).

En Europa, a pesar de que la Directiva 94/19/CE autorizaba la introducción de elementos basados en el riesgo para establecer las contribuciones al SGD, su aplicación ha sido limitada. Actualmente, 18 estados miembros tienen implantado un SGD con tarifa lineal, 7 con primas ajustadas al riesgo y 2 mixta, encontrando diferencias significativas en las contribuciones realizadas de hasta 30 veces (Cariboni, *et al.*, 2008: 94). La Comisión Europea conforme a su plan de mejora del marco legislativo de los SGD, considera necesario la armonización de las contribuciones al seguro de depósitos con la implantación de sistemas variables al riesgo. Con esta línea de actuación, presentó en junio de 2008 el informe *Risk-based contributions in EU Deposit Guarantee Schemes: current practices*, detallando distintos modelos de contribución en base al riesgo aplicados por Alemania, Francia, Italia, Portugal, Finlandia y Suecia, y posteriormente el informe *Possible models for risk-based contributions to EU Deposit Guarantee Schemes* en junio de 2009, con tres alternativas para el cálculo de las contribuciones: Modelo de indicador único¹⁹, Modelo de indicadores múltiples²⁰ y Modelo de riesgo de impago²¹. Los dos primeros utilizan información contable y el tercero además, información de mercado. Para concluir en julio de 2010 con la propuesta legislativa que modifica la Directiva 94/19/CE, desarrollando un método de cálculo de las contribuciones a los SGD en función del riesgo respaldado por los estudios e informes previos, y que refleja la tendencia adoptada en varios Estados miembros. Esta propuesta pretende además de incentivar una gestión de riesgos sensata, ser un disuasivo para asumirlos, estableciendo una importante diferenciación en las contribuciones de las entidades con menor o mayor solvencia.

Aunque existe un consenso sobre la adecuación de las contribuciones variables al riesgo para mejorar de la disciplina de mercado, su implantación presenta algunas limitaciones. Generalmente, los modelos utilizados se basan en la estimación del riesgo individual de la entidad, obviando el riesgo sistémico. No considerar ninguna medida que cuantifique el impacto de factores determinantes del

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.

¹⁹ El modelo de indicador único utiliza para establecer la diferenciación del riesgo y consecuentemente las contribuciones a realizar al seguro, el 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; Lee, 2008; Gilman, 2009, entre otros).

²⁰ En el modelo de indicadores múltiples, el coeficiente de ajuste estaría determinado por cuatro indicadores correspondientes a las áreas que comúnmente son 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 indicador múltiple basado en sistema de calificación CAMELS.

²¹ El modelo de riesgo de impago, está basado en la teoría de valoración de opciones propuesta por Merton (1977), estableciendo una analogía entre el seguro de depósitos y una opción de venta para establecer 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 a favor de los depositantes sobre los activos bancarios, 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 de nuevo con los trabajos de Madan y Pennacchi, 2003; Campos, *et al.*, 2007; Hwang, *et al.*, 2009, entre otros.

riesgo sistémico, como correlaciones entre inversiones de los bancos (Acharya y Yorulmazer, 2008), el gran tamaño de algunas entidades (O'Hara y Shaw, 1990) o la interconexión bancaria (Allen y Gale, 2000; Kahn y Santos, 2008), provoca que bancos con mayor riesgo sistémico sean subvencionados por el resto, distorsionando la equidad del sistema (Penachi, 2006). Cuando es evidente el mayor coste que supone la quiebra de bancos grandes para el seguro de depósitos por las pérdidas que origina su liquidación y el efecto contagio, en consecuencia, la contribución al seguro debe ser mayor a la realizada por los bancos de reducido tamaño (Acharya, Santos y Yorulmazer, 2010). En la práctica, cuantificar el riesgo sistémico puede ser todo un reto, pero los recientes avances en esta línea (Adrian y Brunnermeier, 2008 y Acharya *et al.*, 2010) presentan algunos enfoques a considerar en la revisión de los sistemas de financiación en SGD.

Además, los modelos ajustados al riesgo pueden generar un adverso impacto procíclico, provocando un aumento de las aportaciones en momentos de recesión económica que agraven la situación (Blinder y Wescott, 2001). En este contexto, Pennacchi (2005:435-436), argumenta que un SGD basado en primas ajustadas al riesgo tiene un impacto procíclico menor que un requerimiento de capital ajustado al riesgo como el propuesto en Basilea II. Para paliar estos efectos, Jarrow *et al.*, (2006:1-2) proponen considerar políticas anticíclicas en la determinación de las contribuciones, de manera que el fondo recaudado en tiempos de bonanza económica sea suficiente para atender las obligaciones que se puedan presentar en momentos de crisis. Otros autores van más allá y consideran que el precio del seguro debe incorporar otra serie de factores tales como, los costes de la quiebra y las políticas de cierre (Hwang, *et al.*, 2009:1910; Allen y Saunders, 1993:641). Consecuentemente, la determinación de un precio justo para el seguro de depósitos no es tarea fácil y supone un reto para el futuro, incluso algunos autores lo consideran imposible de establecer (Chan *et al.*, 1992:243) o, posible pero indeseable (Freixas y Rochet, 2008:316).

5. INICIATIVAS INTERNACIONALES EN EL DISEÑO DE SISTEMAS DE SEGUROS EFICAZES

Desde la creación en 1933 del Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), primer SGD en los Estados Unidos²², consecuencia de la Gran Depresión hasta nuestros días, el número de países que han ido incorporando este mecanismo de garantía ha sido creciente, sobre todo en la década de los sesenta a raíz de la crisis económica que en mayor o menor medida afectó a importantes zonas industrializadas de Europa, Estados Unidos y Japón, generando la desconfianza de los depositantes en algunas entidades bancarias. En España la crisis que tuvo lugar a partir de 1977, afectando a bastantes entidades, determinó la creación de dos SGD²³ (el Fondo de Garantía de Depósitos de las Entidades Bancarias y el Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorros).

²² En el siglo XIX y principios del XX varios Estados norteamericanos introdujeron esquemas formales orientados hacia el SGD, si bien, el primer SGD se implementó en 1924 en Checoslovaquia (Rodríguez, 1995:7).

²³ El de Entidades Bancarias se crea con el RD 3048/1977 y el de Cajas de Ahorros con el RD 3047/1977, mientras que el Fondo de Garantía de Depósitos de las Cooperativas de Créditos se crea más tardes, a través del RD 18/1982

Más recientemente, el Consejo de Estabilidad Financiera²⁴ (antes Foro de Estabilidad Financiera) encargado en última instancia de arbitrar y coordinar las medidas para solucionar la extrema situación que la crisis financiera estaba causando, publicó el informe *On enhancing market and institutional resilience* de 2008, donde insistía en la necesidad de construir acuerdos entre las autoridades sobre un conjunto de principios internacionales que contribuyesen a mejorar la eficacia de los SGD. Principios desarrollados de manera conjunta por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (BCBS/IADI, 2009), y publicados en junio de 2009 bajo la rúbrica “*Principios básicos para sistemas de seguros de depósitos eficaces*. Documento presentado como un esquema voluntario para guiar 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, y donde se establecen una serie de principios previos:

- A. Precondiciones que debe tener un SGD eficaz:
 - 1. Una valoración constante de la economía y del sistema financiero.
 - 2. Solidez en los gobiernos de las instituciones que controlan el sistema financiero.
 - 3. Regulación prudencial y solidez en la supervisión.
 - 4. Un marco legislativo, un régimen de transparencia y rendición de cuentas bien definido.
- B. Un sistema de garantía de depósitos debe recoger:
 - 1. Las obligaciones con los depositantes.
 - 2. Regulación del sistema para la toma de decisiones de los órganos de gobierno.
 - 3. Fomento de la confianza del público.
 - 4. Mecanismos para gestionar y financiar a las instituciones con dificultades minimizando el costo.

Los trabajos en curso están dirigidos hacia un proceso de reformas profundo del sistema financiero, ambicionando armonizar los SGD no ya a nivel europeo (en proceso de reforma), sino a nivel mundial (así se manifestó en la reunión del G-20 celebrada en Pittsburgh, 24-25.09.2009). Posteriormente en la cumbre celebrada en Toronto (junio 2010), se acordó idear y aplicar sistemas que doten a las autoridades financieras en momentos de crisis de instrumentos que eviten soportar los costes, en última instancia, a los contribuyentes, y aprobar (Seul, noviembre 2010), un mecanismo de liquidación de entidades financieras rápido y seguro sin costes para los ciudadanos.

En EE.UU., con la entrada en vigor en junio 2010 de la Ley Dobb-Frank²⁵ de reforma financiera y protección a los consumidores para devolver la confianza a los inversores en el sistema financiero, se implantaron entre otras las siguientes

²⁴ En el Reporte del Consejo de Estabilidad Financiera se recoge: “*Se deben construir acuerdos entre las autoridades sobre un conjunto de principios internacionales para sistemas de seguro de depósitos eficaces. Estos principios deben reconocer que existe una gran variedad de posibles diseños para sistemas de seguro de depósitos que cumplen con los objetivos de los principios, por lo que se deben poder adaptar a las circunstancias de distintos países. El desarrollo de los principios también debe tomar en cuenta las características generales de la red de seguridad, incluyendo las del esquema regulatorio y de supervisión y las del proceso de resolución de bancos insolventes*”

²⁵ The Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Ley de reforma de Wall Street y protección del consumidor) (Pub. L.111-203, H.R.4173). Esta Ley debe su nombre al congresista Frank y al senador Dodd.

reformas: refuerzo de la protección de los inversores, un marco de resolución para entidades sistémicas a nivel de grupo con una fuerte supervisión y regulación de las firmas financieras, y otros mecanismos enfocados a prevenir nuevas crisis, entre otros, terminar con las entidades “*too-big-to-fail*”, regulando su cierre y liquidación ordenada que eviten rescates a costa de los impuestos y trasladar el riesgo al sistema financiero, así como su gobierno corporativo en cuanto a remuneración y mayor responsabilidad de los directivos.

Por su parte, la Comisión Europea a consecuencia de la crisis financiera, y consciente de la falta de homogeneización de los SGD entre los estados, decidió mejorar la supervisión y regulación encargando a un grupo de trabajo liderado por Jacques de Larosiére²⁶, un informe para mejorar estos aspectos y del que surgen varias propuestas:

A. **Ámbito de la regulación:**

1. Reforma del sistema de garantía de depósitos (Directiva 2009/14/CE por la que se modifica la Directiva 1994/19/CE).
2. Sobre los requisitos de capital (Revisión Directiva 2006/48/CE).
3. En el terreno de las agencias de calificación crediticia (Reglamento nº 1060/2009 en vigor desde 07.09.2010).

B. **Ámbito de la supervisión:**

1. Creación de una Junta Europea de Riesgo Sistémico (13), que se encargará de predecir con antelación los riesgos “macro-prudenciales y macroeconómicos”, en él tendrá un papel destacado el Banco Central Europeo (COM 3159 y 3177, de 30.04.09).
2. Creación de la Autoridad Bancaria Europea, la cual mejora la supervisión y coordinación entre las autoridades supervisoras de los estados miembros. (COM 501 de 23.09.2009).
3. Creación de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (COM 502 de 23.09.2009).
4. Creación de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (COM 503 de 23.09.2009).

Además de estas mejoras adoptadas, actualmente la Comisión Europea está trabajando para realizar una profunda reforma del sistema financiero en base a las siguientes premisas:

- Mayor transparencia.
- Mejoras en la supervisión y control. Para ello se estudiará los distintos sistemas de sanciones que existen en los estados miembros a fin de promover la convergencia de estos en Europa.
- Reforzar la resistencia y estabilidad financiera. Para ello se adoptarán medidas sobre requisitos de capital, transparencia, cultura financiera, gestión de la crisis, etc.
- Responsabilidad y protección de los consumidores. Entre otras medidas se avanzará en la armonización y protección de los depositantes.

En este sentido, la Comisión ha publicado dos Comunicaciones sobre gestión y resolución de crisis. En la primera de ellas (COM 2010/561), examina las medidas a tomar para una eficaz gestión y resolución crisis o la liquidación ordenada de un banco transfronterizo en graves dificultades. La segunda (COM 2010/254), trata la

²⁶ Documento disponible en:

http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

forma financiar la resolución de una crisis reduciendo al mínimo el riesgo moral y salvaguardando los fondos públicos²⁷.

Reformas armonizadoras realizadas con el propósito de regular el sistema financiero y evitar futuras crisis financieras, o al menos, estar mejor preparados para ellas. Fruto del proceso que se está llevando a cabo, la Comisión Europea ha establecido las bases para lograr una total armonización de los SGD europeos, como mecanismo necesario en la gestión de crisis, estableciendo la revisión de los mismos con fecha límite en 2014²⁸.

6. CONCLUSIONES

La crisis financiera manifestada a raíz de las hipotecas *subprime* en 2007, ha ejercido un impacto global negativo sin precedentes, obligando a los gobiernos de numerosos países a la adopción de medidas de apoyo económico y financiero a un nutrido grupo de entidades financieras para evitar el colapso en los mercados. Medidas de un elevado precio que en última instancia han sido soportadas por los contribuyentes. Con el ánimo de evitar nuevos episodios y reducir el coste, los gobiernos e instituciones financieras internacionales se encuentran inmersos en un sustancial proceso de reformas enfocado a reforzar las redes de seguridad financiera. Donde un mecanismo esencial para alcanzarlo son los SGD, por este motivo los cambios están centrados en garantizar la efectividad de estos sistemas. Existen sin embargo, numerosos estudios que avalan como los SGD mal planteados pueden generar riesgos (riesgo moral o subsidio transversal), no evitando episodios de pánico bancario, y mermar la disciplina de mercado y consecuentemente la estabilidad financiera.

Las reformas realizadas y en curso de los SGD han tenido como denominador común, el aumento en la cobertura de los depósitos, por un lado, y la financiación en base al riesgo, por otro. Es fundamental para preservar la confianza en el sistema bancario, que los SGD dispongan de recursos financieros proporcionales a sus obligaciones potenciales. La capacidad financiera es un elemento crucial para garantizar la eficacia del seguro de depósitos.

Las autoridades abogan decididamente por sistemas de financiación ex-ante, y las contribuciones se realicen no de forma lineal como en la mayoría de los sistemas actuales, por los problemas de riesgo moral y equidad bancaria que distorsionan la disciplina de mercado, sino en base al perfil de riesgo de la entidad (primas variables), aspecto intensamente debatido académicamente y considerado por los organismos financieros en la reforma de los SGD.

A nivel internacional hay consenso en la conveniencia de implantar primas de seguros basados en el riesgo de cada entidad, pues contribuyen a establecer un sistema más eficiente, equitativo y una gestión prudencial. No obstante, la principal limitación de un sistema variable es la especificación del modelo de riesgo que determine el precio del seguro. Sin olvidar, que generalmente los modelos utilizados basados en la estimación del riesgo individual, obvian el riesgo sistémico.

²⁷ El contenido de ambas Comunicaciones puede consultarse en:
http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm

²⁸ COM(2010) 254 final de 26.05.2010.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHARYA, V. V. y YORULMAZER, T. (2008): “Cash-in-the-Market Pricing and Optimal Resolution of Bank Failures”, *Review of Financial Studies*, nº 21, vol. 6, 2705-42.
- ADRIAN, T., y. BRUNNERMEIER, M. K. (2008): *CoVar*, Federal Reserve Bank of New York, Staff Reports nº 348, September.
- AFOLABI, J.A. (2008a): *Deposit insurance coverage*, Discussion Paper Prepared by the Research and Guidance Committee, IADI, Basel, July.
- AFOLABI, J.A. (2008b): *Draft International Association of Deposit Insurers Discussion Paper on Deposit Insurance Coverage*, International Association of Deposit Insurers, Basel, July.
- ALLEN, L. y SAUNDERS, A., (1993): “Forbearance and valuation of deposit insurance as a callable put”, *Journal of Banking and Finance*, nº17, 629–643.
- ALLEN, F. y GALE, D. (2000): “Financial Contagion”, *Journal of Political Economy*, nº 108, vol. 1, 1-33.
- AMIEVA HUERTAS, J. y URRIZA GONZÁLEZ, B. (2000): *Crisis Bancarias: causas, costos, duración, efectos y opciones de política*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- ARCHARYA, V.V., SANTOS, J., YORULMAZER, T., (2010): “Systemic Risk and Depositor Insurance Premiums”, *Economic Policy Review*, August, 89-99.
- ASOCIACIÓN DE SUPERVISORES BANCARIOS DE LAS AMÉRICAS (2006): *Esquemas efectivos del Seguro de Depósito y Prácticas de Resolución de Bancos*, Publicaciones ASBA.
- BHATTACHARYA, S., BOOT, A., y THAKOR, A. (1998): “The economics of bank regulation”, *Journal of Money, Credit, and Banking*, nº 30, 745-770.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION Y LA INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURER (BCBS/IADI 2010): *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems: A methodology for compliance assessment* Publications of the Bank for International Settlements, Publications of the Bank for International Settlements, November.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, INTERNATIONAL ASSOCIATIONS OF DEPOSIT INSURERS (BCBS/IADI (2009): *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, Publications of the Bank for International Settlements, June.

- BERNET, B., y WALTER, S. (2009): *Desing, structure and implementation of a modern deposit insurance scheme*, The European Money and Finance Forum. Vienna.
- BHATTACHARYA, S., BOOT, A., y THAKOR, A. (1998): "The economics of bank regulation", *Journal of Money, Credit, and Banking*, nº 30, 745-770.
- BLINDER, A. S. y WESCOTT, R. F. (2001): *Reform of deposit insurance: A report to the FDIC*, Washington DC, "en línea" Fecha de consulta: 12/03/12, Acceso disponible en: <http://www.fdic.gov/deposit/insurance/initiative/reform.html>
- BLOECHER, E. P., SEALE, G. A. y VILIM, R. D. (2003): "Options for Pricing Federal deposit insurance", FDIC, *Banking Review*, Vol. 15 (4), 1-17.
- BORDO, M.; EICHENGREEN B.; KLINGEBIEL, D. y MARTINEZ-PERIA, M. S. (2001). "Is the crisis problem growing more severe?", *Economic Policy*, CEPR, CES, MSH, vol. 16(32), 51-82.
- CAMPBELL, A, LABROSSE, J.R., MAYES, D. G. y SINGH, D. (2009): "A new standard for deposit insurance and government guarantees after the crisis", *Journal of Financial Regulation and Compliance*, vol. 17(3), 210-239.
- CAMPOS, P.; YAGÜE, M; CHINCHETRU, I. (2007): "Un nuevo marco de segur de depósitos para España", *Estabilidad Financiera*, nº 12, 93-110.
- CAPRIO, G. y KLINGEBIEL, D. (1997): "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking?", Annual Bank Conference on Development Economics, *World Bank Economic Review*, 79-114.
- CAPRIO, G., KLINGEBIEL, D. (1996): *Bank insolvency: bad luck, bad policy, or bad banking?*, Annual World Bank Conference on Development Economics, Banco Mundial, Washington, 1-29.
- CARIBONI, J, VANDEN, K, CAMPOLONGO, F y CESARE, M. (2008): "Deposit protection in the EU: State of play and future prospects", *Journal of Banking Regulation*, vol 9, 82-111.
- CHAN, Y. S., GREENBAUM, S. I., y THAKOR, A. V. (1992): "Is fairly priced deposit insurance possible?", *Journal of Finance*, 47, 227-245.
- CHU, K. H. (2011): "Deposit insurance and banking stability", *Cato Journal*, 31 (1), 99-117.
- DEMIRGÚC-KUNT, A. y DETRAGIACHE, E. (1998): "The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries", *IMF Staff Papers*, Palgrave Macmillan, vol. 45(1), 81-109.

- DEMIRGÚC-KUNT, A., DETRAGIACHE, E., (2002): “Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation”, *Journal of Monetary Economics*, 49, 1373–1406.
- DICKSON, D.M., (2010): “Debate Rages Over Stimulus Fallout”, *The Washington Times*, fecha consulta: 01/02/10, acceso disponible en: www.washingtontimes.com/news/2010/feb/23/world-of-debate-rages-over-fallout-from-stimulus/?page=all
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2011): *Opinion On reform of the deposit guarantee scheme (CON/2011/76)*, October.
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2011): *Opinion schemes (recast) and on a proposal for a directive amending Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council on investor-compensation schemes (CON/2011/76)*.
- EUROPEAN COMMISSION (2008): *Risk-based contributions in EU Deposit Guarantee Schemes: current practices*, Report, Ispra (Italy), June.
- EUROPEAN COMMISSION (2009): *Possible models for risk-base contributions to EU Deposit Guarantee Schemes*, Report, June.
- FORSSBAECK, J. (2011): "Ownership structure, market discipline, and banks' risk-taking incentives under deposit insurance", *Journal of Banking & Finance*, vol. 35(10), 2666-2678.
- FREIXAS, X. y ROCHET, J.-C. (2008): *Microeconomics of Banking*, MIT Press, Cambridge.
- GARCIA, G.H. (2000): *Deposit insurance: actual and good practices*, Occasional Paper, 197, IMF, Washington, DC.
- GILMAN, M. (2009): “International deposit insurance”, *Economic Affairs*, vol. 29, nº 3, 103-104.
- GÓMEZ, P. y PARTAL, A. (2010): “Armonización y reforma de los sistemas de garantía de depósitos como mecanismo reductor de crisis de confianza sistémica”, *Cuadernos de Información Económica*, 219, 129-134.
- GÓMEZ, P. y PARTAL, A. (2011): “Modelo de primas ajustadas al riesgo en los sistemas de garantía de depósitos europeos: implicaciones para la banca española”, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, 13/02/11, acceso disponible en: www.upo.es/congresos/export/sites/congresos/riesgo_ES/programa/doc_programa/s4a/Modelo_de_Primas_Ajustadas_dl_Riesgo_en_los_Sistemas_de_Garantxa_de_Depositos_Europeos._Implicaciones_para_la_Banca_Española.pdf

- HWANG D., SHIE, F., WANG, K. y LIN, J. (2009): “The pricing of deposit insurance considering bankruptcy costs and closure policies”, *Journal of Banking and Finance* n° 33, 1909-1919.
- IMAI, M. (2006): “Market Discipline and Deposit Insurance Reform in Japan”, *Journal of Banking and Finance*, n° 30, 3433–52.
- INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURER (2008): *Core principles and effective practices*, IADI, Basilea, consultado 01/02/12, acceso disponible en: [www.iadi.org/IADI%20Core%t20Principles/FSF520IADI%20Core%principles%20final%029%20Feb 2008.pdf](http://www.iadi.org/IADI%20Core%t20Principles/FSF520IADI%20Core%principles%20final%029%20Feb%202008.pdf)
- INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS (2009): *Funding of Deposit Insurance Systems, Guidance Paper*, pp.: 6-11.
- INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS (2010): *Annual Survey Participants*, Fecha consulta: 28/02/12, Acceso disponible en: <http://www.iadi.org/di.aspx?id=161>
- IOANNIDOU, V. P., y DREU, J. (2006): *The impact of explicit deposit insurance on market discipline*, Tilburg University, Centre for Economic Research, Discussion Paper No. 5, 1-38.
- JARROW, R. A., MADAN, D. B. y UNAL, H. (2006): *Designing countercyclical and risk based aggregate deposit insurance premium*, FDIC, Center for Financial Research Working Paper N° WP2007-02, Fecha de consulta: 13/03/12, Acceso disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=964481
- KAHN, C. M., y SANTOS, J. A. C. (2008): *Liquidity, Payment, and Endogenous Financial Fragility*, Federal Reserve Bank of New York. Disponible en: <http://laef.ucsb.edu/laef/pages/conferences/pan08/papers/kahn.pdf>.
- KAMINSKY, G. L., REINHART, C. M. (1999): “The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems”, *American Economic Review*, 89(3), 473-500.
- LAEVEN, L. (2002): “International evidence on the value of deposit insurance”, *Review of Economics and Finance*, 42, 721–732.
- LEE, J.P. (2008): “Internal model-based capital standard and the cost of deposit insurance”, *Research in Finance*, vol. 24, 7-73.
- MADAN, D. y PENNACHI, G. (2003): “Introduction: Special Issue on Pricing the Risk of Deposit Insurance”, *Journal of Financial Services Research*, vol. 24, n° 2, p. 89-110.

- MARTINEZ M.S. y SCHMUKLER, S. (2011): “Do Depositors Punish Banks for “Bad” Behavior? Market Discipline, Deposit Insurance, and Banking Crises”, *Journal of Finance*, nº 56, 1029-1051.
- MERTON, R. (1977): “An analytical derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees”, *Journal of Banking and Finance*, nº 1, 3-11.
- NEAL, M. (2010): *The role of deposit Insurance in financial crisis resolution*. XXIV Annual Conference of the Caribbean Group of Banking Supervisors, Banco Central de Belice, 1-21.
- O’HARA, M. Y SHAW, W. (1990): “Deposit Insurance and Wealth Effects: The Value of Being Too Big to Fail”, *Journal of Finance*, vol. 45, nº 5, 1587-1600.
- ONDER, Z., y OZYILDIRIM, S. (2008): “Market Reactions to Risky Banks: Did Generous Deposit Guarantee Change It?”, *World Development* nº 36, 1415–35.
- PARTAL, A. y GÓMEZ, P. (2002): “Los sistemas de garantía de depósitos ante la nueva regulación de capital de Basilea”, *Cuadernos de Información Económica*, nº 168, 104-112.
- PENNACCHI, G. G. (2005): “Risk-based capital standards, deposit insurance, and procyclicality”, *Journal of Financial Intermediation*, vol. 14, 432–465.
- REINHART, C.M. y ROGOFF, K.S. (2008): *Banking Crises: An Equal Opportunity Menace*, NBER Working Papers, 14587, National Bureau of Economic Research.
- RODRÍGUEZ F., J.M. (1995): “Los sistemas de garantía de depósitos en el marco de la Unión Europea: Algunas reflexiones en torno a la nueva normativa española”, *Perspectivas del Sistema Financiero*, 52, 7-27.
- ROTTE, J.G. (2011): *Moving from ex post to ex ante –the Dutch experience*, Tipo de soporte “en línea”, Belgrado, EFDI Seminar, Fecha de consulta: 22-02-2012, Acceso disponible en <http://www.efdi.net/events.asp?type=EFDI>.
- ROY, J. (2000): “A preliminary analysis of Deposit Insurance Funding Issues” (Ottawa: IADI website), 1-36
- SCHICH, S. (2008): “Financial turbulence: Some lessons regarding deposit insurance”, *Financial Market Trends*, OCDE, 55-79.
- SCHICH, S. (2009): “Expanded Government Guarantees for Bank Liabilities: Selected Issues”, *Financial Market Trends*, OCDE, 89-123
- 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, 10-33.

SUÁREZ, J. (1993): "Banking Regulation in an Equilibrium Model", Discussion Paper 9308, *CEMFI*, Madrid.