

Primers passos cap a la unificació europea dels fons de garantia de dipòsits

Els fons de garantia de dipòsits (FGD) són un element d'estabilitat financera l'objecte principal dels quals és protegir els dipositants mitjançant la garantia dels dipòsits en diners i dels valors⁽¹⁾ constituïts a les entitats de crèdit. En l'actualitat, a nivell europeu, s'assegura que cada titular recuperaria fins a 100.000 euros dels seus dipòsits o dels seus instruments financers en cas de fallida de la seva entitat financera. Addicionalment, entre les competències dels FGD se sol incloure la intervenció d'entitats, si això significués una solució més barata que la devolució dels dipòsits, motiu pel qual s'han de coordinar amb els mecanismes d'intervenció i de resolució bancària.

(1) A Espanya, el Fons de Garantia de Dipòsits d'Entitats de Crèdit cobreix els dipositants (persones físiques o jurídiques) amb saldos creditors mantinguts en compte i certificats de dipòsits nominatius. Cobreix també els valors i els instruments que els inversors hagin confiat a una entitat de crèdit per al seu dipòsit i registre o per a la realització d'algun servei d'inversió. El Fons cobreix la no restitució dels valors o dels instruments pertanyents a l'inversor perjudicat, però no cobreix, en cap cas, les pèrdues del valor de la inversió o de qualsevol risc de crèdit. Per a més detalls sobre els dipòsits i/o els valors garantits, es pot consultar la pàgina web del Fons de Garantia de Dipòsit d'Entitats de Crèdit (www.fgd.es).

Per tant, els fons de garantia són un element clau per a un sistema financer, perquè constitueixen una garantia d'última instància per als dipositants, però, si no van acompanyats d'una supervisió estricta i d'una disciplina de mercat, poden establir incentius incorrectes per a les entitats.

En l'actual Directiva Europea que regula els FGD,⁽²⁾ les discrecionalitats nacionals són elevades. A Europa, hi ha uns 40 fons de garantia, que cobreixen diferents grups de dipositants i de dipòsits, fins a diferents nivells, i que imposen diferents obligacions financeres a les entitats. Alguns estan finançats *ex ante*, és a dir, amb aportacions periòdiques de les entitats al fons que gestiona el patrimoni; d'altres es financen *ex post*, només quan el fons requereix els recursos per actuar. Tots els fons, però, comparteixen el fet d'estar implícitament recolzats pel Tresor nacional si els fons privats no són suficients per a tots els dipositants.

Per tant, en aquest front, la vinculació entre risc bancari i risc sobirà és clara. Així, l'estructura i el finançament dels FGD són un element central, juntament amb la supervisió bancària i amb els mecanismes de resolució, en l'intent de construir una major unió bancària a nivell europeu que trenqui amb aquesta vinculació, permeti la sortida de la crisi i doti de més estabilitat la zona per prevenir crisis futures.

Ja en aquesta línia, al juliol del 2010, la Unió Europea va realitzar una nova proposta de Directiva sobre FGD que, entre d'altres coses, exigeix que, en 10 anys, tots els països disposin d'un fons finançat *ex ante* amb l'1,5% dels dipòsits garantits. Les contribucions *ex post* podrien representar un altre 0,5% d'aquests dipòsits. A més a més, s'obre la porta a mètodes de finançament alternatius, com l'endeutament o el préstec entre fons de diferents països, tot i que no es determina sota quins supòsits i condicions. Finalment, la Directiva també proposa que, al final del 2013, es redueixi el termini de pagament de dipòsits a només 7 dies (enfrent dels 20 dies actuals).

No obstant això, encara queden pendents diverses qüestions clau: quin nivell de centralització dels FGD s'ha d'assolir?, com s'han de finançar?, i, si s'escau, com es gestionaria el transvasament de recursos entre fons? La resposta a aquestes preguntes és diferent si considerem la situació a mitjà o a llarg termini o bé si hi pensem a curt termini, en què cal prendre mesures urgents per solucionar els apressants problemes derivats de la crisi actual.

La centralització total dels FGD a nivell europeu és l'única solució que permetria trencar, definitivament, la relació entre risc bancari i risc sobirà i que, al mateix temps, aconseguiria una millor gestió dels fons conjunts (economies d'escala). No obstant això, per als països, significaria la pèrdua absoluta de sobirania sobre la supervisió i les decisions de política bancària, per tal d'evitar incentius perversos. En definitiva, aquesta solució representaria avançar cap a un model similar al dels Estats Units, on existeix un sistema únic de garantia, l'FDIC. A més a més, possiblement, requeriria avançar en algun tipus d'integració fiscal o bé establir molt clarament com es realitzarien les aportacions extraordinàries en cas de necessitat (criteri de distribució entre països, posterior recuperació, etc.) per assegurar que hi hagi un *back-stop* o una garantia implícita que cobreixi els dipositants sota qualsevol circumstància.

No és fàcil ni ràpid arribar a aquesta solució, perquè requereix negociacions i definicions molt clares sobre les aportacions i sobre el rol de cada entitat i/o de cada país. Per aquest motiu, a curt termini, caldrà optar per una solució intermèdia entre la insostenible situació actual de diversos fons nacionals i la integració completa. En aquesta situació intermèdia, es mantindrien els fons de garantia nacionals i, al mateix temps, s'establiria un sistema de traspàs o de garantia supranacional.

(2) Directiva 1994/19/CE del Parlament Europeu i del Consell, del 30 de maig de 1994, modificada per la Directiva 2009/14/CE pel que fa al nivell de cobertura i al termini de pagament.

Això explica que, en primer lloc, sigui imprescindible que, a nivell nacional, s'harmonitzin els criteris: tipus de finançament, criteri de càlcul de l'aportació de les entitats, dipòsits garantits, nivell de la garantia, etc. El finançament, tal com ho marca la proposta de la nova Directiva Europea, s'ha d'exigir que sigui *ex ante* a tots els països, tot i que això no exclou que es puguin considerar aportacions extraordinàries *ex post*. D'altra banda, l'aportació de les entitats es pot realitzar sobre la base de la seva quota de mercat en dipòsits (com és el cas actual a Espanya) o, com sembla més raonable, sobre la base del nivell de risc de l'entitat (com ho planteja la nova proposta de la Directiva Europea). Aquest últim plantejament evita que entitats amb menys riscos acabin pagant el cost d'entitats que han assumit més riscos, però, en canvi, dona un caràcter més procíclic a aquesta regulació.

En segon lloc, es fa necessari establir una coordinació europea dels fons. Una alternativa seria definir un model de préstec entre FGD nacionals, com ho proposa la Directiva. Però aquest mètode no serà efectiu en casos de crisis europees o correlacionades entre països. A més a més, pot ser problemàtic per a països que entrin tard a la crisi i tinguin la necessitat de recórrer al fons quan ja s'han realitzat préstecs encara no recuperats. Seria molt complex establir quin fons ha de realitzar el préstec o com s'ha de repartir i sota quins criteris entre països.

Sembla més factible l'opció de constituir un fons de garantia supranacional compatible amb els fons nacionals actuals, que només actuï quan un fons nacional hagi esgotat els seus recursos. La fase de definició del finançament i de les competències d'aquest fons seria molt important. En aquest sentit, faria falta establir, prèviament, una definició molt clara dels criteris i de les condicions del seu ús i del retorn dels fons, per evitar subsidis i incentius perversos. En definitiva, aquesta seria una opció que sembla desitjable en la mesura que significaria començar a fer els primers passos cap a la creació d'un FGD europeu únic, amb les aportacions de cada entitat i/o de cada país molt ben definides.

Finalment, cal destacar que, independentment de la seva constitució i de la forma de finançament, caldrà definir molt clarament quan s'utilitzen aquests fons acumulats. La recent proposta de la Directiva Europea sobre la gestió de la crisi i la resolució d'entitats estableix mecanismes per a una intervenció i una solució ràpida de les entitats amb problemes, de manera que es trobi una solució més barata i menys traumàtica per al sistema que haver de reposar els dipòsits dels clients (vegeu el requadre «El marc de resolució de crisis: un primer pas cap a la unió bancària»). Per tant, caldrà coordinar els dos sistemes (fons de garantia de dipòsits i fons de resolució) i establir, prèviament, fins a quin punt la reestructuració d'una entitat evita que s'hagin de reposar els dipòsits i, en conseqüència, determinar el nivell de finançament exigint al fons de garantia de dipòsits.

*Aquest requadre ha estat elaborat per Anna Mialet Rigau
Departament d'Anàlisi Econòmica, Àrea d'Estudis i Anàlisi Econòmica, "la Caixa"*