

Primeros pasos hacia la unificación europea de los fondos de garantía de depósitos

Los fondos de garantía de depósitos (FGD) son un elemento de estabilidad financiera cuyo objeto principal es el de proteger a los depositantes mediante la garantía de los depósitos en dinero y de los valores⁽¹⁾ constituidos en las entidades de crédito. En la actualidad, a nivel europeo se asegura que cada titular recuperaría hasta 100.000 euros de sus depósitos o de sus instrumentos financieros en caso de quiebra de su entidad financiera. Adicionalmente, entre las competencias de los FGD se suele incluir la intervención de entidades si eso significara una solución más

(1) En España, el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito cubre a los depositantes (personas físicas o jurídicas) con saldos acreedores mantenidos en cuenta y certificados de depósitos nominativos. Cubre también los valores e instrumentos que los inversores hayan confiado a una entidad de crédito para su depósito y registro o para la realización de algún servicio de inversión. El Fondo cubre la no restitución de los valores o instrumentos pertenecientes al inversor perjudicado pero en ningún caso cubre las pérdidas del valor de la inversión o cualquier riesgo de crédito. Para más detalle sobre los depósitos y/o valores garantizados, consúltese la página web del Fondo de Garantía de Depósito de Entidades de Crédito (www.fgd.es).

barata que la devolución de los depósitos, por lo que deben coordinarse con los mecanismos de intervención y resolución bancaria.

Por lo tanto, los fondos de garantía son un elemento clave para un sistema financiero porque constituyen una garantía de última instancia para todo depositante, pero de no ir acompañados de una estricta supervisión y disciplina de mercado podrían establecer incentivos incorrectos para las entidades.

En la actual Directiva Europea que regula los FGD⁽²⁾ las discrecionalidades nacionales son elevadas. En Europa existen unos 40 fondos de garantía que cubren a distintos grupos de depositantes y depósitos, hasta distintos niveles e imponen distintas obligaciones financieras a las entidades. Algunos están financiados *ex ante*, es decir, con aportaciones periódicas de las entidades al fondo que gestiona el patrimonio, y otros se financian *ex post*, solo cuando el fondo requiere los recursos para actuar. Pero en común, todos los fondos comparten el hecho de estar implícitamente respaldados por el Tesoro nacional en el supuesto de que los fondos privados no fueran suficientes para todos los depositantes.

Por lo tanto, en este frente, la vinculación entre riesgo bancario y riesgo soberano es clara. Así, la estructura y la financiación de los FGD son un elemento central, junto con la supervisión bancaria y los mecanismos de resolución, en el intento de construir una mayor unión bancaria a nivel europeo que rompa con dicha vinculación, permita la salida de la crisis y dote de mayor estabilidad a la zona para prevenir crisis futuras.

Ya en esta línea, en julio de 2010 la Unión Europea realizó una nueva propuesta de Directiva sobre FGD que, entre otras cosas, exige que en 10 años todos los países dispongan de un fondo financiado *ex ante* con hasta el 1,5% de los depósitos garantizados. Las contribuciones *ex post* podrían suponer otro 0,5% de estos depósitos. Además, se abre la puerta a métodos de financiación alternativos, tales como el endeudamiento o el préstamo entre fondos de distintos países, aunque no se determina bajo qué supuestos y condiciones. Por último, la Directiva también propone que a finales de 2013 se reduzca el plazo de pago de depósitos a solo 7 días (frente a los 20 días actuales).

No obstante, varias cuestiones clave todavía siguen abiertas: ¿qué nivel de centralización de los FGD se debe alcanzar?, ¿cómo se tienen que financiar? y, en su caso, ¿cómo se gestionaría el trasvase de recursos entre fondos? La respuesta a estas preguntas es distinta si consideramos el medio/largo plazo, o si bien pensamos en el corto plazo, en el que se tienen que tomar medidas urgentes para solucionar los acuciantes problemas de la actual crisis.

La centralización total de los FGD a nivel europeo es la única solución que permitiría romper definitivamente la relación entre riesgo bancario y riesgo soberano, a la vez que lograría una mejor gestión de los fondos conjuntos (economías de escala). Sin embargo, para los países significaría la pérdida absoluta de soberanía en cuanto a la supervisión y a las decisiones de política bancaria, con tal de evitar incentivos perversos. En definitiva, esta solución representaría avanzar hacia un modelo similar al de Estados Unidos, donde existe un único sistema de garantía, el FDIC. Además, posiblemente requeriría avanzar en algún tipo de integración fiscal o bien establecer muy claramente cómo se realizarían las aportaciones extraordinarias en caso de necesidad (criterio de distribución entre países, posterior recuperación, etc.) para asegurar que existe un *back-stop* o garantía implícita que cubra a los depositantes bajo cualquier circunstancia.

No es fácil ni rápido llegar a esta solución porque requiere negociaciones y definiciones muy claras sobre las aportaciones y el rol de cada entidad y/o cada país. Por ello, en el corto plazo habrá que optar por una solución inter-

(2) Directiva 1994/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, modificada por la Directiva 2009/14/CE en lo que respecta al nivel de cobertura y al plazo de pago.

media entre la insostenible situación actual de diversos fondos nacionales y la integración completa. En esta situación intermedia, se mantendrían los fondos de garantía nacionales y, a la vez, se establecería un sistema de traspaso o de garantía supranacional.

Para ello, en primer lugar, es imprescindible que a nivel nacional se armonicen los criterios: tipo de financiación, criterio de cálculo de la aportación de las entidades, depósitos garantizados, nivel de la garantía, etc. La financiación, tal y como marca la propuesta de nueva Directiva Europea, debe exigirse que sea *ex ante* en todos los países, aunque esto no excluye que se puedan considerar aportaciones extraordinarias *ex post*. Por otro lado, la aportación de las entidades puede realizarse en base a su cuota de mercado en depósitos (como es el caso actual en España) o, como parece más razonable, en base al nivel de riesgo de la entidad (como plantea la nueva propuesta de Directiva Europea). Este último planteamiento evita que entidades con menores riesgos acaben pagando el coste de entidades que han asumido mayores riesgos pero, por el contrario, le da un carácter más procíclico a esta regulación.

En segundo lugar, se hace necesario establecer el modo de coordinación europeo de los fondos. Una alternativa sería definir un modelo de préstamo entre FGD nacionales, como propone la Directiva. Pero este método no será efectivo en casos de crisis europeas o correlacionadas entre países. Además, puede ser problemático para países que entren tardíamente en la crisis y tengan la necesidad de recurrir al fondo una vez ya se han realizado préstamos todavía no recuperados. Sería muy complejo establecer qué fondo debe realizar el préstamo o cómo se debe repartir y bajo qué criterios entre países.

Más factible parece la opción de constituir un fondo de garantía supranacional compatible con los actuales fondos nacionales, que solo actuara cuando un fondo nacional hubiera agotado sus recursos. La fase de definición de financiación y competencias de este fondo sería muy importante. En este sentido, haría falta una muy clara definición de antemano de los criterios y condiciones de su uso y del retorno de los fondos, para evitar subsidios e incentivos perversos. En definitiva, esta sería una opción que parece deseable en la medida que significaría empezar a dar los primeros pasos hacia la creación de un único FGD europeo, con las aportaciones de cada entidad y/o país muy bien definidas.

Finalmente, hay que resaltar que independientemente de su constitución y forma de financiación habrá que definir muy claramente cuándo se usan estos fondos acumulados. La reciente propuesta de Directiva Europea sobre la gestión de la crisis y resolución de entidades establece mecanismos para una intervención y solución temprana de las entidades con problemas, de forma que se encuentre una solución más barata y menos traumática para el sistema que tener que reponer los depósitos de los clientes (véase el recuadro «El marco de resolución de crisis: un primer paso hacia la unión bancaria»). Por lo tanto, habrá que coordinar los dos sistemas (fondo de garantía de depósitos y fondo de resolución) y de forma previa establecer hasta qué punto la reestructuración de una entidad evita que se tengan que reponer depósitos y en consecuencia, determinar el nivel de financiación exigido al fondo de garantía de depósitos.

*Este recuadro ha sido elaborado por Anna Mialet Rigau
Departamento de Análisis Económico, Área de Estudios y Análisis Económico, "la Caixa"*