

EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DEPÓSITO



Documento de Coyuntura 2019-02
FUNDEF - Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.
www.fundef.org.mx

Los errores, opiniones, omisiones e imperfecciones son únicamente responsabilidad del autor y no reflejan el punto de vista ni la visión de FUNDEF o las instituciones donde laboran.

 www.fundef.org.mx

 @Fundef

 /Fundef.AC

© D. R. 2020, FUNDACIÓN DE ESTUDIOS FINANCIEROS-FUNDEF, A. C.
Camino a Santa Teresa No. 930, Col. Héroes de Padierna. C.P. 10700, Alc. Magdalena Contreras, Ciudad de México.

CONTENIDO



I	<u>Introducción</u>	1
II	<u>Antecedentes y Contexto</u>	5
III	<u>Respuesta regulatoria a la crisis financiera global</u>	10
IV	<u>Crisis bancarias y resolución de instituciones financieras</u>	13
V	<u>Mejores prácticas en los Sistemas de Seguro de Depósito</u>	19
VI	<u>Los SSD en la actualidad</u>	25
VII	<u>Pasando a la báscula al IPAB</u>	37
VIII	<u>Conclusiones</u>	48
IX	<u>Bibliografía</u>	53



INTRODUCCIÓN



I INTRODUCCIÓN



La evolución de los Sistemas de Seguros de Depósito (SSD) ha estado ligada a las crisis financieras. El primer Sistema surgió posterior a la Gran Depresión de 1929 en Estados Unidos con la Corporación Federal de Seguro de Depósitos (FDIC por sus iniciales en inglés). Esta institución se creó en 1933 con la aprobación de la Ley Glass-Steagall o Ley de Bancos.

El principal objetivo de la FDIC fue crear un marco normativo e institucional para brindar protección a los ahorradores y, a través de esto, propiciar la estabilidad del sistema financiero. Ante las sucesivas crisis financieras a nivel mundial, los países fueron adoptando esquemas similares de seguro de depósito.

En la segunda mitad de la década de los noventa y como resultado también de las crisis financieras que experimentaron varios países, tuvo lugar un replanteamiento del modelo del SSD para darle mayor eficiencia y que pudiera cumplir con sus objetivos en un sistema financiero internacional cada vez más integrado.

Años después, la crisis financiera global de 2008 representó un punto de inflexión, ya que hubo un esfuerzo coordinado a nivel internacional para establecer mejores prácticas y generalizar una visión de los esquemas de resolución bancaria, incluido el componente de seguro de depósito.



El presente documento se centra en el estudio de los efectos que tuvo la crisis financiera global de 2008 sobre los SSD. La evidencia revela que constituyeron un factor fundamental para mantener la estabilidad del sistema financiero. También se manifestaron sus efectos sobre temas críticos como el riesgo moral.

En particular, se pone énfasis en la forma en que se modificó el sistema de seguridad financiera para contener el riesgo sistémico que existía previo a la crisis financiera global, y en el impacto en la estructura de los esquemas de seguro de depósito. Posteriormente se evalúa la respuesta regulatoria a la crisis financiera global, que retoma los desarrollos alcanzados hasta ese momento y agrega uno que cobra especial relevancia: los esquemas de resoluciones bancarias. Se revisan también las mejores prácticas en materia de Sistemas de Seguros de Depósito que se desarrollaron a partir de un esfuerzo internacional que involucró a diversos organismos multilaterales.

Además, se evalúan algunos de los esquemas más representativos en el Mundo y se comparan con el arreglo institucional vigente en México. Se hace la evaluación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) con el propósito de identificar algunas de las brechas o áreas de oportunidad que podrían delinear elementos para la actualización del marco normativo y operativo actual.



De la comparación de la estructura del IPAB y de su marco legal con lo que sucede en otros países se puede concluir que en general nuestro SSD cumple con estándares internacionales.

El único aspecto en el que México está fuera de los dos arreglos institucionales más utilizados es que se paga el seguro de depósito sobre los pasivos totales en lugar de hacerlo sobre depósitos totales o depósitos asegurados. Además, se aplica una cuota fija que es elevada.

En las conclusiones se presentan algunas propuestas de cómo se puede mejorar el diseño institucional del SSD en México. También se hacen algunas reflexiones relevantes en la coyuntura actual derivada de la crisis sanitaria.



ANTECEDENTES Y CONTEXTO



ANTECEDENTES Y CONTEXTO

El enfoque con que se ha abordado la operación y alcance de los SSD han registrado modificaciones que han respondido principalmente a la forma en que se han tenido que enfrentar las crisis financieras.

En la década de los 90 del siglo pasado, la experiencia de una serie de crisis bancarias en diferentes países¹ motivó un replanteamiento en el diseño de los seguros de depósito, a partir de reconocer su importancia como mecanismo para mantener la confianza de los agentes en el sistema financiero y, por tanto, en la estabilidad de éste, pero al mismo tiempo, procurando minimizar el riesgo moral que conlleva el seguro de depósito.

En materia de seguro de depósito, el riesgo moral puede inducir a la toma de mayores riesgos por parte de las instituciones financieras. Otra manifestación de este problema es en el tratamiento de las instituciones demasiado grandes para quebrar.

Los gobiernos pueden limitar la toma de riesgos excesiva para evitar las externalidades asociadas con la fragilidad

financiera. También pueden diseñar las redes de seguridad, las garantías asociadas y los sistemas de resolución de insolvencia necesarios para proteger a los depositantes poco sofisticados y satisfacer las demandas sociales de una red de seguridad.

Sin embargo, algunas de las regulaciones que reducen la imperfección de un mercado pueden crear otras distorsiones. Por ejemplo, cuando los gobiernos aseguran los pasivos de los bancos para reducir la probabilidad de corridas bancarias, los inversionistas asegurados no monitorean a los bancos ni a la administración bancaria, lo que puede conducir a una toma de riesgos excesiva y a una mayor inestabilidad.

Dicho de otra forma, el monitoreo por parte de los participantes del mercado está influenciado por el tipo de esquema de seguro de depósito que puede llevar a reducir la disciplina del mercado.

Las modificaciones a los seguros de depósito posteriores a la crisis de los 90's giraron en torno a establecer un sistema de protección explícito vs el sistema de protección implícito.

¹"Durante el periodo de 1980 a 1996 por lo menos dos tercios de los 181 países que eran miembros del FMI (...). Más aún, la incidencia de crisis bancarias en las décadas de los ochenta y noventa ha sido mucho mayor que en las tres décadas anteriores [y su] frecuencia y tamaño (...) no tienen precedentes." Véase J. Amieva y B. Urriza (2000), Crisis Bancarias: causas, costos, duración, efectos y opciones de política. CEPAL.

El problema con los sistemas implícitos es que se confunden con la función de prestamista de última instancia que, por lo general, tenían los bancos centrales. Como resultado de esos cambios, hoy la mayoría de los países tienen SSD explícitos.

Pasando al contexto de la crisis de 2008, dentro del modelo adoptado de SSD explícitos, hubo una tendencia de volverlos más generosos en varios países, entendiendo esto como ampliar la cobertura y aumentar el monto asegurado. Dichas expansiones

de la cobertura y el alcance del seguro de depósitos pueden haber ayudado a restaurar la confianza en el sector bancario en todo el mundo derivado de la turbulencia financiera de 2008.

Varios países introdujeron nuevos esquemas de seguro de depósitos o ampliaron el alcance y la cobertura de los esquemas existentes para restablecer la confianza en sus sistemas bancarios y evitar corridas. En la siguiente gráfica se muestran algunos ejemplos.

Esquema II.1 Estrategias aplicadas por diversos países en materia de sistemas de seguro de depósito después de la crisis global



Fuente: Elaboración propia, con base en Gómez Fernández-Aguado, Pilar; Partal Ureña, Antonio; y Hueso Garrido, José (2012). Reforma de los seguros de depósitos tras la crisis financiera. Universidad de Jaén.

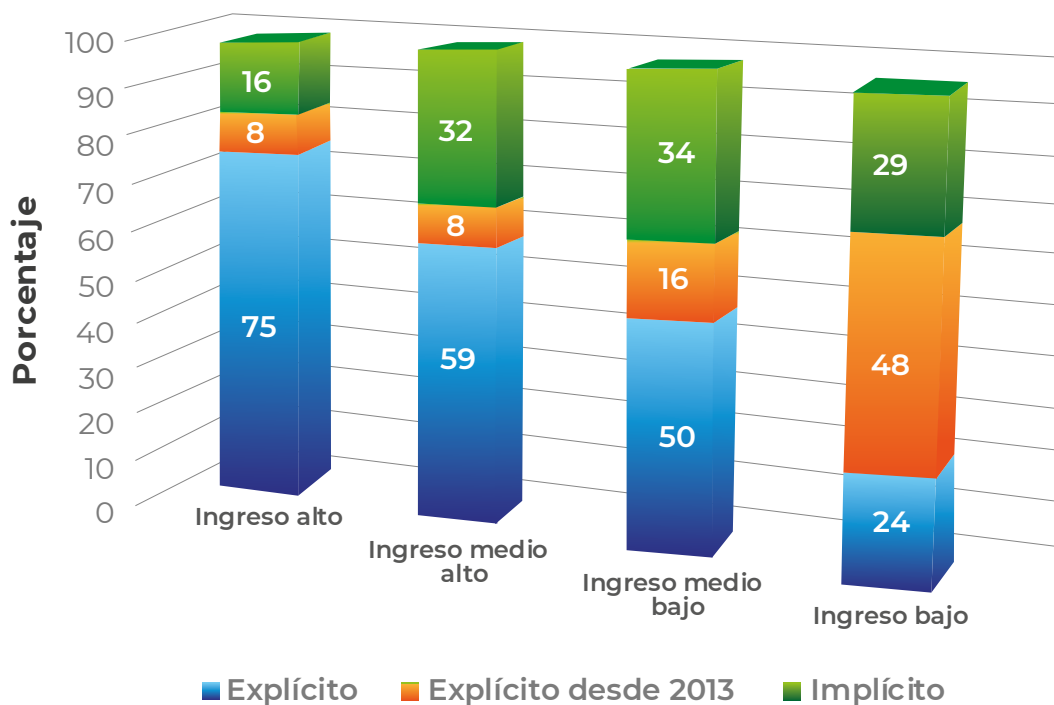
La evidencia muestra que una mayoría de países, especialmente aquellos en el grupo de altos ingresos, aumentaron significativamente tanto el límite, como el tipo de cuentas cubiertas por el seguro de depósito.

Las expansiones de la cobertura y el alcance del seguro de depósito ayudaron a restaurar la confianza en los sectores bancarios de todo el mundo. Salvo algunas excepciones, no

hubo corridas contagiosas por parte de los ahorradores e inversionistas.

Actualmente, más de 110 países tienen algún tipo de seguro de depósito explícito, en comparación con 93 en 2013, según la encuesta más reciente del Bank Regulation and Supervision Survey (BRSS). El 83% de los países del grupo de altos ingresos tienen algún tipo de seguro de depósito explícito.

Gráfica II.1 Sistema de seguro de depósito implícito y explícito posterior a la crisis financiera global por grupos de países (participación %)



Fuente: Banco Mundial "Global Financial Development Report 2019/2020".

El compromiso limitado ex ante de los Gobiernos es crucial en tres aspectos importantes para que los esquemas de seguro de depósito funcionen de manera efectiva. Primero, limita los incentivos de los bancos para asumir riesgos excesivos. En segundo lugar, limita la cantidad de fondos de los contribuyentes que podrían estar en riesgo. Y, tercero, ayuda a armonizar los esquemas de seguros en regiones bancarias comunes para limitar el arbitraje regulatorio.

En general, los diversos estudios a partir de los 90's argumentaron la superioridad del sistema de protección explícito comparado con el implícito, entre otras, por las siguientes razones:

- » Su operación se ajusta a reglas bien definidas.
- » Al establecer niveles de cobertura diferenciados, es posible orientar el sistema para dar mayor protección a los pequeños depositantes.
- » Transfiere los costos de protección al propio sistema bancario.
- » Genera incentivos para la disciplina bancaria al compensar los problemas de riesgo moral que proceden:

- i) de la cobertura total.
- ii) del hecho que el costo de protección se diluyera hacia la economía en forma de subsidios a las instituciones bancarias en problemas de solvencia.²

Aunque el financiamiento adecuado de los planes de seguro es crucial para que el seguro de depósito sea creíble, los Gobiernos terminaron haciendo mucho para evitar una crisis más profunda y restaurar la estabilidad. Sin embargo, la crisis financiera de 2008 confirmó que el problema de riesgo moral era real. Con la crisis surgieron más variantes en torno a la discusión de cómo propiciar sistemas de seguro de depósito más eficaces. Uno de esos temas fue el de las instituciones “demasiado grandes para quebrar” e incluso su variante de “demasiadas instituciones para quebrar”.³

La problemática anterior se debe a que hacia finales del siglo pasado y principios del actual se observó una tendencia a la concentración del sistema bancario tanto del número de instituciones —debido a los procesos de fusión—, como en cuanto al monto de activos de los bancos más grandes.⁴

² Ver Alejandro Díaz de León (1994). Seguro sobre Depósitos en México. Reformas al Fondo de Protección al Ahorro. Trabajo presentado para el I Premio de Investigación sobre Seguros y Fianzas 1994.

³ Joseph E. Stiglitz (2018), señala que además de la problemática que plantea el tema “demasiado grande para quebrar” existen dos más: “demasiado correlacionado para quebrar” (en referencia a la integración de grupos financieros) y un sistema financiero “demasiado inter-relacionado para quebrar”.

⁴ Entre 1997 y 2007 el número de bancos se redujo en 22% en Estados Unidos y 29% en la Unión Europea, en tanto que los indicadores de concentración de mercado (CR-5) mostraron en promedio una tendencia creciente.



RESPUESTA REGULATORIA A LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL





RESPUESTA REGULATORIA A LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL

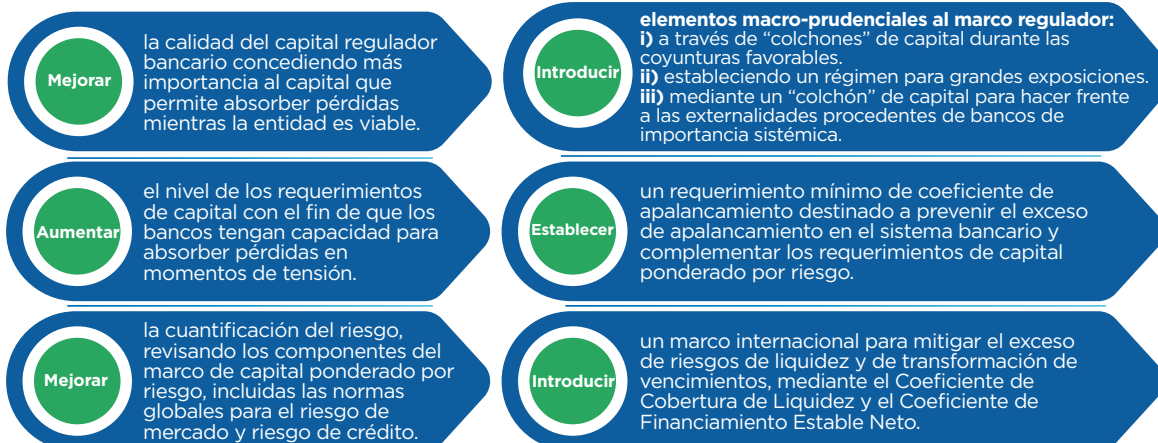
El impacto de la crisis financiera global de 2007-2008 generó una respuesta regulatoria plasmada en los acuerdos de Basilea III.

Los diagnósticos de la crisis señalaron las deficiencias en la regulación como una de las principales causas que provocaron la excesiva toma de riesgos de los participantes del sistema financiero.

Debido a la forma en que se desarrolló la crisis, recibieron especial interés las entidades financieras de importancia sistémica, que además de la nueva regulación prudencial, han debido cumplir con normatividad adicional para su resolución ordenada cuando sea éste el caso. Los aspectos que se revisaron en el marco la respuesta a la crisis del G-20, fueron los siguientes:

- » El riesgo macro-prudencial con el fin de realizar un seguimiento del sistema financiero e identificar riesgos y vulnerabilidades para actuar oportunamente en su contención, lo que podría incluir requisitos adicionales de capital.
- » Reforzamiento del capital tanto cuantitativa como cualitativamente, así como asegurar su consistencia en el ámbito financiero internacional.
- » Mejoramiento de las normas contables internacionales.
- » La elaboración de nuevos principios en cuanto a la remuneración de administradores y directivos.

Esquema III.1 Medidas post-crisis adoptadas por Basilea III



Fuente: Elaboración propia con base en Comité de Supervisión de Basilea (2017). Resumen de las reformas de Basilea III.

Respecto del Coeficiente de Cobertura de Liquidez (o LCR por sus iniciales en inglés) que se incluye en el Esquema III.1, se le considera como una de las reformas más importantes de Basilea III. “El objetivo del LCR es promover la resistencia a corto plazo del perfil de riesgo de liquidez de los bancos. Con este fin, el LCR garantiza que los bancos tengan un fondo adecuado de activos líquidos de alta calidad (HQLA) y libres de cargas, que pueden convertirse fácil e inmediatamente en efectivo en los mercados privados, a fin de cubrir sus necesidades de liquidez en un escenario de problemas de liquidez de 30 días naturales.

El LCR mejorará la capacidad del sector bancario para absorber perturbaciones procedentes de tensiones financieras o económicas de cualquier tipo, reduciendo con ello el riesgo de contagio desde el sector financiero hacia la economía real.”⁵

En la metodología para la estimación del LCR los depósitos estables son iguales a los que están totalmente asegurados por un sistema efectivo de seguro de depósito.

Por sistema efectivo de seguro de depósito se entiende un sistema:

- i) Que garantice que es capaz de realizar rápidos desembolsos.
- ii) Cuya cobertura esté claramente definida.
- iii) Que el público conozca sobradamente.

La aseguradora en un sistema eficaz de seguro de depósito está facultada legalmente para desempeñar su cometido y es operativamente independiente, transparente y responsable de sus actuaciones.⁶

Es decir, hay una cierta relación entre el esquema de seguro de depósito y la cobertura de liquidez de los bancos.

⁵Véase Comité de Supervisión de Basilea (2013). Basilea III: Coeficiente de cobertura de liquidez y herramientas de seguimiento del riesgo de liquidez.

⁶Ibid, pág 23.

IV

CRISIS BANCARIAS Y RESOLUCIÓN DE INSTITUCIONES FINANCIERAS



CRISIS BANCARIAS Y RESOLUCIÓN DE INSTITUCIONES FINANCIERAS

Numerosos bancos en Europa y Estados Unidos cayeron en insolvencia o recibieron inyecciones de capital del gobierno y algunos fueron nacionalizados.

Se establecieron esquemas de eliminación o sustitución de activos en algunos países para ayudar a los bancos a gestionar sus activos emproblemados. Estos esfuerzos lograron prevenir un colapso del sistema financiero y la economía. No obstante, los costos fiscales resultantes del apoyo financiero al sector bancario y los aumentos de la deuda pública fueron sustanciales. Como ya se señaló, varios países ampliaron la cobertura del seguro con el fin de disminuir el riesgo de las corridas bancarias.⁷

Uno de los aspectos de mayor complejidad, que no se había abordado suficientemente en el marco regulatorio, fue el relativo a las resoluciones bancarias. De hecho, como resultado de la crisis global, cada país fue adoptando medidas para enfrentar este problema a través de una variedad de esquemas incluyendo

casos de nacionalización de instituciones financieras⁸ y apoyo para la capitalización de diversas instituciones, destinando para ello cuantiosas sumas de dinero.

Las pérdidas de los acreedores no asegurados se cubrieron con fondos de los contribuyentes, lo que confirma las expectativas del mercado de las garantías gubernamentales implícitas.

En octubre de 2014 el Financial Stability Board (FSB) publicó los Atributos Clave para los Regímenes Efectivos de Resolución de Instituciones Financieras (Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions). En 2015 el Banco de Pagos Internacionales (BIS) publicó sus Orientaciones para identificar y hacer frente a bancos en dificultades.

La adopción de estos principios debe facilitar procesos para la salida ordenada de instituciones financieras con particular énfasis en instituciones de importancia sistémica.

⁷Entre los países que ampliaron la cobertura de su seguro de depósito se encuentran los siguientes: Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Francia, España, Holanda, Italia, Dinamarca y Austria. Entre los países que no contaban con un sistema de seguro de depósito explícito y que lo implantaron están Australia y Nueva Zelanda.

⁸En el Reino Unido se nacionalizaron los bancos Northern Rock, y posteriormente Bradford & Bingley; Holanda, Bélgica y Luxemburgo intervinieron para rescatar al banco Fortis; Bélgica, Francia y Luxemburgo intervinieron para rescatar a Dexia; el gobierno alemán, por su parte, salió al rescate de Hypo Real Estate Holdings AG.

Se entiende por salida ordenada aquellos procesos que:

- i)** No conllevan pérdidas para los contribuyentes.
- ii)** Permiten mantener la continuidad de los servicios financieros sistémicamente importantes y las funciones de pago, compensación y liquidación.
- iii)** Propicia que las pérdidas de las instituciones financieras en problemas sean absorbidas por los agentes relacionados con dichas instituciones.

El BIS sostiene que las causas de las dificultades de los bancos pueden atribuirse a los siguientes factores: un modelo de negocio inadecuado⁹, un esquema de gobierno corporativo deficiente; un proceso de toma de decisiones débil por parte de la alta dirección y/o la existencia de conflictos de interés mal procesados. Respecto de acciones posteriores que incorporan los principios que se discutieron después de la crisis, se presentan a continuación tres casos relevantes.

En 2014 la Unión Europea creó el Mecanismo Único de Resolución Bancaria, con dos componentes: la Junta Única de Resolución y el Fondo Único de Resolución (FUR).

El principal objetivo de este mecanismo consiste en generar confianza y evitar corridas bancarias. El FUR es un fondo de la Unión Europea, cuya finalidad es apoyar la resolución de los bancos en quiebra una vez que se han agotado otras opciones. El fondo se financia con las aportaciones de los bancos y, en un plazo de ocho años, deberá alcanzar al menos el 1% de los depósitos con cobertura de las entidades financieras autorizadas en todos los estados miembros de la unión bancaria de la Unión Europea¹⁰.

Las decisiones de la Junta Única de Resolución comprenden los siguientes aspectos:

- i)** Sobre los sistemas de resolución para bancos en quiebra, incluyendo el uso del Fondo Único de Resolución.
- ii)** La resolución de los bancos transfronterizos y los grandes bancos de la unión bancaria.
- iii)** Es responsable en última instancia de los bancos de la unión bancaria y puede ejercer su potestad respecto de cualquier banco en cualquier momento.

En Estados Unidos el tema de las resoluciones bancarias se abordó a través de la Ley Dodd-Frank de 2010, que obliga a los bancos de importancia sistémica a presentar sus planes

⁹La crisis global hizo evidente que las quiebras bancarias por lo general son resultado de modelos de negocio inviables. Por lo anterior, la evaluación de los modelos de negocio se convirtió en un componente estructural de los procesos de supervisión para la detección temprana de riesgos y vulnerabilidades. Los modelos de negocio inviables por lo común presentan las siguientes características: estructura de financiamiento inadecuada; concentración excesiva en distintos aspectos del modelo de negocio; volatilidad de los resultados que sugieren vulnerabilidad ante cambios bruscos en el entorno de negocios; supuestos poco realistas relacionados con el entorno macroeconómico y del mercado; producción e inversión en productos complejos, que aumenta la exposición al riesgo sin controles adecuados. Véase Banco de Pagos Internacionales (2015) Orientaciones para identificar y hacer frente a bancos en dificultades.

¹⁰Al término del periodo de ocho años, el importe aproximado del FUR se estima en 55,000 millones de euros.

de resolución, conocidos como Living Wills. En éstos deben explicar con detalle cómo enfrentarían una crisis de manera rápida y ordenada. Estos planes deben presentarse en julio de cada año a las autoridades financieras (Reserva Federal y el FDIC) para su aprobación. Con ello, se pretende contener los efectos de una posible quiebra en el sistema financiero.

A partir de 2021 los bancos más grandes de Reino Unido (con más de 50 mil millones de libras esterlinas en depósitos personales) también estarán obligados a presentar sus Living Wills, con el mismo propósito de asegurar la salida ordenada de las instituciones inviables.

Cabe señalar que sólo Estados Unidos y el Reino Unido han instrumentado este tipo de planes de resolución¹¹. Con este mecanismo, esos países van un paso adelante respecto a la supervisión del listado de bancos de importancia sistémica global (o G-SIB, Global Systemically Important Banks) que publica el FSB en coordinación con el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

Las entidades consideradas de importancia sistémica son aquellas con capacidad de desestabilizar la totalidad del sistema financiero y afectar a la economía real en caso de quebrar. Este grupo de entidades son sujetas a requerimientos adicionales como la razón de apalancamiento¹² que tendrá que superar el 6% y el 6.75% a partir

de 2022. A los bancos sistémicos ubicados en mercados emergentes, la cobertura del 16% de los activos ponderados por riesgo y del 6% de apalancamiento será exigible a partir de enero de 2025 y tres años después estos indicadores deberán incrementarse a 18% y 6.75%, respectivamente.

Este régimen más estricto para bancos sistémicos tiene como propósito reforzar el objetivo de que los bancos más grandes, en caso de quebrar, no dañen al sistema financiero, ni haya necesidad de recurrir a salvamentos con costo para los contribuyentes, lo que en otras palabras, se encamina a contrarrestar el riesgo moral haciendo que los bancos asuman los costos de sus decisiones.

A nivel local, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) emitió el "Marco aplicable a bancos de importancia sistémica local" (o D-SIB, Domestic Systemically Important Banks) como complemento al régimen de los G-SIB. El marco para los D-SIB se basa en la evaluación realizada por las autoridades locales, con base en el impacto de una eventual quiebra sobre el sistema financiero y la economía locales.

En México, la CNBV es la encargada de realizar las evaluaciones para determinar los D-SIB. Estos bancos deben constituir un suplemento de capital adicional al 10.5% del Índice de Capitalización Mínimo requerido a las instituciones de banca múltiple con un

¹¹En Estados Unidos la exigencia de presentar planes de resolución ha encontrado cierta resistencia debido a que incrementa los costos regulatorios y por la cantidad de recursos que se tienen que utilizar para su elaboración.

¹²La razón de apalancamiento indica la relación entre el capital de máxima calidad y el total de inversión realizada por el banco y permite estimar los fondos propios que debe reservar la institución para poder asumir esos compromisos.

plazo de 4 años para llegar al 100% adicional. Para BBVA se estableció la obligación de contar con 1.50 puntos porcentuales de capital adicional al obligatorio; Santander y Citibanamex el requerimiento es de 1.20 puntos adicionales; para Banorte de 0.90 y para HSBC, Scotiabank e Inbursa, el requerimiento adicional es de 0.60 puntos porcentuales cada uno.

En síntesis, el marco legal prudencial ha

puesto mayor carga a las instituciones de importancia sistémica y junto con los cambios a las resoluciones bancarias, representan las modificaciones más relevantes de la regulación bancaria post crisis global. El concepto de recapitalización interna (bail-in)¹³ para que, en caso de crisis bancarias no sea necesario utilizar recursos públicos para “rescatar” a las instituciones financieras ha pasado a ocupar un papel preponderante.

¹³El concepto de recapitalización interna o bail-in se contraponen con el bail-out, que implica una inyección de capital externo, incluyendo el uso de fondos públicos.

**Tabla IV.1 Listado de Bancos de importancia Sistémica.
2019**

INSTITUCIÓN	PAÍS	AÑOS EN EL LISTADO	EXIGENCIA ADICIONAL DE CAPITAL
JP Morgan Chase	Estados Unidos	Desde 2011	2.5%
Citigroup	Estados Unidos	Desde 2011	2.0%
HSBC	Reino Unido	Desde 2011	2.0%
Bank of America	Estados Unidos	Desde 2011	1.5%
Bank of China	China	Desde 2011	1.5%
Barclays	Reino Unido	Desde 2011	1.5%
BNP Paribas	Francia	Desde 2011	1.5%
Deutsche Bank	Alemania	Desde 2011	1.5%
Goldman Sachs	Estados Unidos	Desde 2011	1.5%
Industrial and Commercial Bank of China	China	Desde 2013	1.5%
Mitsubishi UFJ FG	Japón	Desde 2011	1.5%
Wells Fargo	Estados Unidos	Desde 2011	1.5%
Agricultural Bank of China	China	Desde 2014	1.0%
Bank of New York Mellon	Estados Unidos	Desde 2011	1.0%
China Construction Bank	China	Desde 2015	1.0%
Credit Suisse	Suiza	Desde 2011	1.0%
Groupe BPCE	Francia	2011-2016 2018-	1.0%
Groupe Crédit Agricole	Francia	Desde 2011	1.0%
ING Bank	Holanda	Desde 2011	1.0%
Mizuho FG	Japón	Desde 2011	1.0%
Morgan Stanley	Estados Unidos	Desde 2011	1.0%
Royal Bank of Canada	Canadá	Desde 2017	1.0%
Santander	España	Desde 2011	1.0%
Société Générale	Francia	Desde 2011	1.0%
Standard Chartered	Reino Unido	Desde 2012	1.0%
State Street	Estados Unidos	Desde 2011	1.0%
Sumitomo Mitsui FG	Japón	Desde 2011	1.0%
Toronto Dominion	Canadá	Desde 2019	1.0%
UBS	Suiza	Desde 2011	1.0%
UniCredit	Italia	Desde 2011	1.0%

Fuente: FBS.2019 list of global systemically important banks (G-SIBs). Noviembre 2019.

V

MEJORES PRÁCTICAS EN LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DEPÓSITO



MEJORES PRÁCTICAS EN LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DEPÓSITO

Las mejores prácticas en materia de SSD buscan alinear los incentivos de los agentes para mantener un sistema financiero estable. La definición de las mejores prácticas no es estática y de hecho se ha ido modificando como resultado de las crisis bancarias.

A partir de la crisis global, uno de los principales retos que ha enfrentado la regulación de las instituciones financieras consistió en conciliar un sistema financiero más estable y resiliente, pero sin reprimir

su desarrollo (incluyendo la innovación) y al mismo tiempo, protegiendo el interés del público.

La relevancia que se otorga al SSD dentro de la arquitectura regulatoria que se buscó construir a raíz de la crisis global, quedó de manifiesto en junio de 2009 cuando la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI) y el BCBS publicaron los Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces.

Esquema V.1 Temas principales de los Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósito Eficaces de la IADI y el BCBS

El principal objetivo de los SSD es contribuir a la estabilidad del sistema financiero y proteger a los depositantes.

El fortalecimiento de los SSD debe incluir la gobernanza, el grado de cobertura, los esquemas de financiamiento y mejoras de las salvaguardas para el uso de los fondos del seguro de depósitos

El riesgo moral se incorporó en todos los principios en que éste es relevante

La actualización de los Principios Básicos en relación con los procesos de intervención y resolución de insolvencias, para reflejar mejor el creciente papel de los seguros de depósito en los regímenes de resolución

Se aumentó el número de lineamientos con respecto al papel del asegurador de depósitos en el manejo de crisis

Fuente: Elaboración propia con información de Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos y Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2009). Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces.

El listado completo de la IADI y el BCBS quedó integrado por 16 principios, en los que se enfatiza el hecho de que el SSD debe formar parte de una red de seguridad del sistema financiero que permita la detección de problemas en etapas tempranas, de tal manera que sea posible tomar acciones de manera oportuna y así minimizar el costo de las posibles soluciones.

Esquema V.2 Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces de la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea

- Principio 01** **OBJETIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA**
Los principales objetivos de política pública para los sistemas del seguro de depósitos son proteger a los depositantes y contribuir a la estabilidad financiera. Estos objetivos deben especificarse formalmente y difundirse entre el público.
- Principio 02** **MANDATO Y PODERES**
El mandato y los poderes del asegurador de depósitos deben respaldar los objetivos de política pública y estar claramente definidos y formalmente señalados en la legislación.
- Principio 03** **GOBERNANZA**
El asegurador de depósitos debe ser operativamente independiente, bien gobernado, transparente, responsable y libre de influencias externas.
- Principio 04** **RELACIÓN CON OTROS PARTICIPANTES**
Debe existir un marco regulatorio formal e integral para la coordinación de actividades e intercambio de información entre el asegurador de depósitos y otros participantes de la red de seguridad financiera.
- Principio 05** **TEMAS TRANSFRONTERIZOS**
Cuando existe una presencia significativa de bancos extranjeros en una jurisdicción, deben existir acuerdos formales para el intercambio de información y la coordinación entre los seguros de depósitos en las jurisdicciones relevantes.
- Principio 06** **PLANIFICACIÓN DE CONTINGENCIAS Y MANEJO DE CRISIS**
El asegurador de depósitos debe disponer de planes de contingencia, así como de políticas y procedimientos para manejo de crisis, que aseguren una respuesta efectiva ante la posibilidad o la presencia de un banco fallido u otro tipo de eventos.
- Principio 07** **MEMBRESÍA**
La membresía al sistema del seguro de depósitos debe ser obligatoria para todas las instituciones con licencia bancaria.
- Principio 08** **COBERTURA**
Las autoridades encargadas de elaborar las políticas sobre el seguro de depósitos deben definir claramente el nivel y alcance de la cobertura del mismo. La cobertura debe ser limitada, creíble y amparar a la gran mayoría de depositantes.
- Principio 09** **ORIGEN Y USOS DE LOS FONDOS**
El asegurador de depósitos debe tener disponibilidad inmediata de los fondos para asegurar el reembolso expedito a los depositantes. La responsabilidad de pagar el costo del seguro de depósitos debe ser asumida por los bancos.
- Principio 10** **CONCIENCIACIÓN DEL PÚBLICO**
Con el fin de proteger a los depositantes y contribuir a la estabilidad financiera, es esencial que se informe continuamente al público sobre los beneficios y limitaciones del sistema de seguro de depósitos.
- Principio 11** **PROTECCIÓN LEGAL**
El asegurador de depósitos y las personas que trabajan para el asegurador de depósitos deben estar protegidos contra las acciones, reclamos, demandas u otros procesos derivados de acciones en el cumplimiento normal de sus deberes.

Fuente: Klein (2019)

Esquema V.2 (continúa) Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces de la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea

- Principio 12** **MANEJO DE LOS RESPONSABLES DE UNA QUIEBRA BANCARIA**
El asegurador de depósitos u otra autoridad relevante debe tener la facultad de buscar indemnizaciones legales por parte de quienes sean responsables de la quiebra de un banco.
- Principio 13** **DETECCIÓN TEMPRANA E INTERVENCIÓN QUIEBRA BANCARIA**
El asegurador de depósitos debe ser partícipe de un esquema, dentro de la red de seguridad financiera, que permita la detección temprana e intervención oportuna de bancos en problemas.
- Principio 14** **RESOLUCIÓN**
Un régimen de resolución eficaz debe permitir al asegurador de depósitos brindar protección a los depositantes y contribuir a la estabilidad financiera. El marco legal debe incluir un régimen de resolución especial
- Principio 15** **REEMBOLSO A DEPOSITANTES**
El sistema de seguro de depósitos debe reembolsar de manera oportuna los fondos asegurados de los depositantes
- Principio 16** **RECUPERACIÓN DE ACTIVOS**
El asegurador de depósitos debe tener, por ley, el derecho a recuperar sus créditos con base en la prelación de acreedores establecida estatutariamente.

Fuente: Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos y Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2009). Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces.

Dentro del proceso de tener SSD que cumplan con los principios, algunos han hecho esfuerzos para adoptarlos. Por ejemplo, en 2014 la Unión Europea (UE) publicó la Directiva 2014/49, relativa a los sistemas de garantía de depósitos, con el propósito de lograr una armonización mínima de dichos sistemas. Esta Directiva está en línea con el Reglamento por el que se constituyó el FUR que se mencionó en la sección anterior.

Las economías de la UE tenían SSD diferentes. El documento señaló que la adopción de los requisitos comunes expuestos en la Directiva, eran de una “importancia capital para eliminar distorsiones de mercado”. Incluso se exigió a los países miembros a tener la misma cobertura en términos de montos y los tipos de depósitos como un paso para garantizar un nivel homogéneo de protección. El enfoque de la Directiva fue en el sentido de fortalecer la confianza del ahorrador lo que, a su vez, redundaría en la estabilidad del sistema financiero.

Las medidas propuestas fueron, entre otras, las siguientes:

- » Ampliar la cobertura del seguro de depósitos (el nivel sugerido es de 100,000 euros, revisable cada cinco años) y homogeneizarla entre las diferentes economías de la UE para evitar distorsiones de mercado.
- » Establecer la obligación de contar con seguro de depósito para todas las instituciones de crédito.
- » Periodo de reembolso más breve (reducción gradual para llegar a un estándar de 7 días hábiles).
- » Mejorar la información a los depositantes.
- » Mejorar los requisitos de financiamiento del Seguro y establecer un nivel objetivo de recursos disponibles¹⁴.
- » Aportaciones al seguro de depósitos basadas en el monto de los depósitos con cobertura y el perfil de riesgos.
- » Establecer buenas prácticas de gobierno corporativo.
- » Que los recursos obtenidos a través de las aportaciones al seguro de depósitos sirvan no sólo para reembolso, sino también para financiar procesos de resolución, sujeto a ciertas condiciones.

Como se ha mencionado, un SSD con un diseño eficiente, contribuye a la estabilidad del sistema financiero; por el contrario, si está mal diseñada puede incrementar los riesgos, particularmente el riesgo moral.

Anginer, Demirgüç-Kunt, y Min (2012)¹⁵, examinaron la relación entre seguro de depósitos, riesgo bancario y fragilidad del sistema financiero para un grupo de países y encontraron que antes de la crisis de 2008, una red de seguridad financiera generosa incrementó el riesgo bancario debido al efecto del riesgo moral; sin embargo, una vez que se materializa la crisis, el riesgo bancario es menor y la estabilidad del sistema financiero es mayor en las economías que cuentan con SSD de mayor cobertura. Su conclusión es que el balance es negativo, ya que el efecto del riesgo moral es mayor que el efecto estabilizador. Este resultado también indica la importancia de la flexibilidad en algunos aspectos clave del seguro de depósitos como por ejemplo, para su financiamiento o aportaciones con base en el perfil de riesgo y la revisión periódica de su funcionamiento a la luz de la situación económica y la evolución de la red de seguridad financiera.

Por otra parte, un diseño eficaz del SSD debe inscribirse en un contexto en el que se cuenta con un sólido régimen de regulación prudencial, supervisión y resolución.

¹⁴La IADI establece una Razón Objetivo para la reserva del fondo que es un porcentaje del saldo existente en el fondo del seguro de depósito comparado con el saldo total de los depósitos asegurados. La Razón Objetivo debe ser estimada caso por caso para cada país en función de la situación particular del sistema financiero nacional.

¹⁵Anginer, Demirgüç-Kunt, y Min (2012) "How Does Deposit Insurance Affect Bank Risk? Evidence from the Recent Crisis". World Bank Policy Research Paper, WPS6289.

Una regulación prudencial y supervisión fuertes permiten identificar y corregir oportunamente la problemática de una institución financiera en particular. Los procesos de resolución deben tener de manera previa procedimientos de supervisión regulares de cada institución financiera de manera individual y contar con un sistema efectivo de alertas tempranas. El marco legal, por su parte, debe establecer con precisión las facultades del SSD.

Si bien el seguro de depósitos puede mejorar la confianza de los depositantes y reducir la probabilidad de corridas bancarias durante períodos de crisis, también aumenta los incentivos para que los bancos asuman más riesgos en tiempos normales. El efecto neto del seguro de depósitos sobre el riesgo bancario y la estabilidad depende de si los beneficios del seguro de depósitos superan sus costos.

Los Principios Básicos que se presentaron en este capítulo están sujetos a evaluaciones de cumplimiento periódicas que forman parte del Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP por sus siglas en inglés) del Banco Mundial / FMI.

En 2016 la IADI publicó el Manual para la Evaluación de Cumplimiento de los Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósito Eficaces. Esta metodología se puede usar de varias formas, ya sea en

una autoevaluación llevada a cabo por el asegurador de depósitos; en evaluaciones del FMI y Banco Mundial; en revisiones de la IADI; o en revisiones efectuadas por terceros privados. Con respecto a este último punto, en 2013, la IADI estableció el Programa de Asistencia Técnica de Autoevaluación a través del cual es posible solicitar una revisión independiente in situ con el fin de tener una evaluación objetiva del cumplimiento de los Principios Básicos, toda vez que los terceros calificados aportan diferentes perspectivas al proceso de evaluación.

El FSAP ha realizado varios reportes sobre la estabilidad del sistema financiero en México, el último disponible es de 2016. En éste considera que el SSD en México cumple en términos generales con las mejores prácticas.

Este reporte hace las siguientes recomendaciones con relación al SSD de México:

- » Fortalecer el gobierno corporativo del supervisor y del IPAB, y garantizar su independencia presupuestaria y de supervisión.
- » Adoptar legislación que elimine las opciones de rescate para los accionistas y los tenedores de deuda subordinada de los bancos sistémicos.
- » Desarrollar planes formales de contingencia y ejercicios de simulación para hacer frente a una crisis sistémica.

VI

LOS SSD EN LA ACTUALIDAD



LOS SSD EN LA ACTUALIDAD

En la encuesta 2019 de la IADI se cuenta con información de 113 SSD. Los principales hechos estilizados que presentan, son los siguientes:

- » La mayoría de los sistemas cuentan con un marco regulatorio bien definido.
- » Tres cuartas partes son administrados por el sector público y son estructuralmente independientes.
- » Sólo un 10% están incorporados al Banco Central.
- » Alrededor de 30% tiene un mandato “pay box”; un 45% tiene un mandato “pay box plus”, en tanto que el 25% restante realiza funciones destinadas a minimizar el riesgo y el costo de los procedimientos.¹⁶
- » La membresía es obligatoria en prácticamente la totalidad de los sistemas.
- » La cobertura va de USD 1,000 a USD 300,000. La cobertura promedio era de USD 70,000 antes de la crisis y ha aumentado en forma considerable en los últimos diez años.
- » El periodo de reembolso también se ha reducido en el último decenio. Actualmente en promedio es de siete días en las regiones de Asia-Pacífico, África, Europa y América del Norte.
- » Más del 90% de los sistemas se fondean con aportaciones ex ante. Un número cada vez mayor de los SSD tiene la facultad de imponer contribuciones adicionales.

» Alrededor de 75% de los sistemas tienen algún régimen especial para enfrentar los casos de resolución.

La información revela que la mayoría de los SSD se han movido hacia el cumplimiento de los Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces de la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

Estos avances también han ido de la mano de la aplicación de los acuerdos de Basilea III, cuyo objetivo consistió en reforzar la regulación, la supervisión y la gestión de riesgos de los bancos.

A continuación, se presenta un ejercicio de comparación de los SSD en 23 países, incluyendo México. La muestra de países elegida se integra por países desarrollados y de economías emergentes, con el propósito de tener una visión amplia y actualizada de los SSD.

El ejercicio se divide en varios ejes temáticos. El primero de ellos hace referencia al tipo de sistema, ya sea de legislación y administración gubernamental o de legislación gubernamental y administración privada.

¹⁶En el Esquema VI.I se explica en qué consiste cada tipo de mandato.

El sistema de legislación y administración gubernamental se encuentra en 14 países incluyendo a Estados Unidos, que fue el modelo en el que un buen número de países se basaron para instaurar su SSD; por otra parte, el sistema de legislación gubernamental y administración privada se encuentra en 9 países. A este último grupo pertenecen la mayoría de los países europeos de la muestra.

La estructura legal de la institución que administra el seguro de depósito es mayoritariamente independiente, ya que los países en los que dependía de alguna institución gubernamental fueron migrando a un esquema de este tipo conforme a las buenas prácticas que se empezaron a adoptar en la década de los noventa del

siglo pasado. Sólo en un caso de la muestra de países, el seguro de depósito reside en el Ministerio de Finanzas y en otro fue establecido por la asociación de bancos.

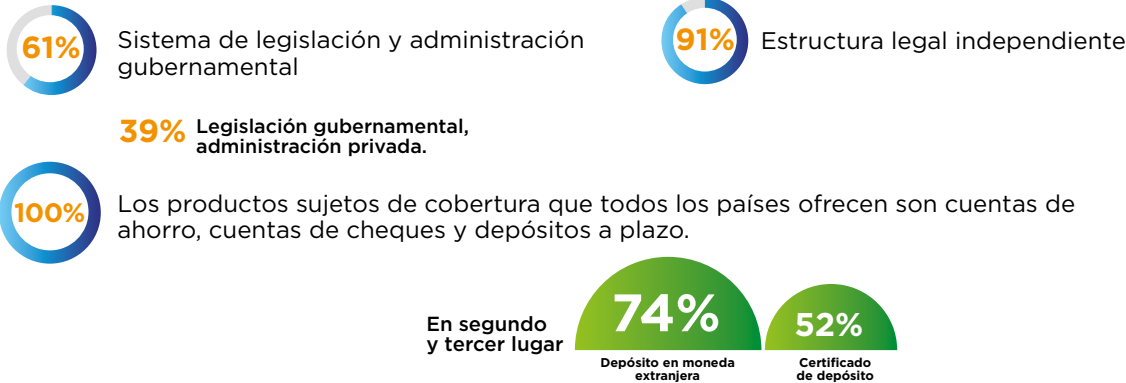
Por otra parte, se compara la cobertura provista por el SSD, antes y después de la crisis global, observándose que en más de la mitad de los países registró un incremento. Asimismo, se presenta en términos relativos la comparación del monto de límite de cobertura con respecto al PIB per-cápita, destacando que México es el país con la mayor cobertura al representar 13.1 veces.

En la gráfica VI.1 se resumen los hallazgos respecto de la información anterior de los 23 países seleccionados que participaron en la encuesta 2019 del IADI.

Gráfica VI.1 Evolución de los Sistemas de Seguros de Depósito

Comparación de **23** Países los Sistemas en

HALLAZGOS





Establece las primas de seguro sobre una tasa diferenciada

27% Sobre tasa fija



La mayoría del fondeo de seguro de depósito se realiza ex-ante

LÍMITE DE COBERTURA POR DEPOSITANTE EN DÓLARES POR PAÍS		
PAÍS	LÍMITE DE COBERTURA	
	Por depositante por Institución (USD)	Límite de cobertura (Actual / PIB per cápita)
Estados Unidos	250,000	4.0
Noruega	230,189	2.8
México	126,743	13.1
Italia	114,943	3.3
Francia	114,943	2.8
Alemania	114,943	2.4
Bélgica	114,943	2.4
Polonia	114,371	7.4
Reino Unido	110,749	2.6
Suecia	105,897	1.9
Suiza ***	100,000	1.2

LÍMITE DE COBERTURA POR DEPOSITANTE EN DÓLARES POR PAÍS		
PAÍS	LÍMITE DE COBERTURA	
	Por depositante por Institución (USD)	Límite de cobertura (Actual / PIB per cápita)
Japón	90,098	2.3
Canadá	73,529	1.6
Brasil	64,519	7.2
Hong Kong	64,103	1.3
Singapur	55,314	0.9
Corea	44,719	1.4
Ecuador	32,000	5.0
Perú	29,903	4.9
Colombia	15,386	2.3
Filipinas	9,509	3.1
India	1,446	0.7
Kenia	968	0.6

El mandato de los aseguradores de depósito se ha hecho cada vez más complejo. Son pocos los países que actualmente tienen únicamente el mandato Paybox (presente en 4 países de la muestra seleccionada). En este tipo de mandato el asegurador sólo es responsable por el reembolso de los depósitos asegurados.

El mandato Paybox Plus es más complejo, ya que además del reembolso de los depósitos tiene algunas funciones específicas de resolución (por ejemplo, apoyo financiero).

Este tipo de mandato se encuentra en 7 países de la muestra.

En el mandato de minimizar pérdidas el SSD participa en la selección de los procesos de resolución para asegurar que se elige la que implica menor costo. Este mandato se encuentra en 8 países de la muestra. El mandato de minimizar riesgos es el de mayor complejidad ya que tiene poderes de resolución y realiza acciones de seguimiento prudencial. Este mandato está en 4 países de la muestra.

Esquema VI.1 Mandatos de los administradores del seguro de depósito

Paybox

- » Proveer un mecanismo **para el pago eficiente y oportuno** a los ahorradores afectados.

Paybox: Plus

- » Además del mandato de **paybox**, desempeña algunas funciones específicas de resolución.

Minimizar pérdidas

- » Instrumentación de medidas correctivas.
- » Elección del proceso de resolución que represente el menor costo:
 - Compra y asunción de pasivos.
 - Proveer apoyo financiero a la entidad en problemas.
 - Realizar intervención gerencial.
 - Realizar procesos de fusiones y adquisiciones.
 - Facilitar operaciones puente.

Minimizar riesgos

- » Tiene un mandato más amplio que incluye **medidas prudenciales**, así como **la participación activa en la planeación** de los procesos de saneamiento y resolución de los bancos en problemas.

Fuente: Elaboración propia con información de IADI (2013). General Guidance on Early Detection and Timely Intervention for Deposit Insurance Systems.

Si situamos al IPAB en el esquema anterior, se puede afirmar que México tiene un asegurador de depósitos con el mandato de minimizar pérdidas. Este mandato es adecuado para el arreglo institucional de las autoridades financieras que tiene nuestro país. Tener funciones de minimizar riesgos implicaría darle responsabilidades adicionales al IPAB volviendo más complejo el arreglo de facultades concurrentes entre CNBV-Banxico-SHCP.

En cuanto a los productos sujetos a cobertura, todos los países analizados cubren las cuentas de cheques y de ahorro, así como de manera generalizada los depósitos a plazo. Asimismo, los depósitos en moneda extranjera son cubiertos en la mayoría de los casos. Para distintos países se han tenido esquemas que no cubren ciertas operaciones. Por ejemplo, un número menor de países cubre los depósitos interbancarios y los bonos del gobierno. México tiene cobertura en los cuatro productos.

Gráfica VI.2

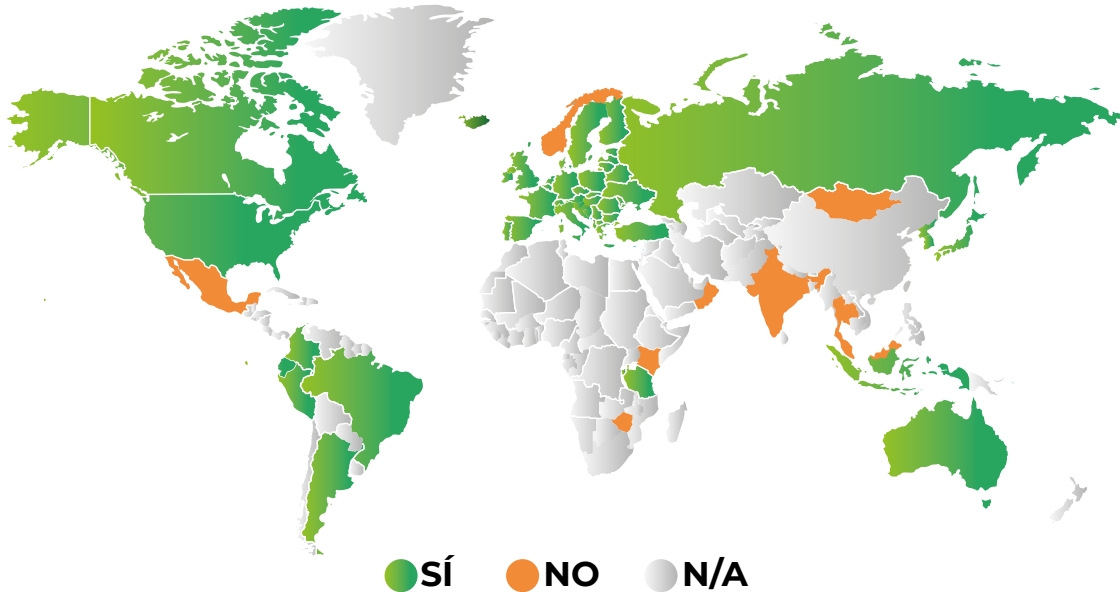


Productos sujetos a cobertura

% DE PAÍSES QUE PROTEGEN ESTOS PRODUCTOS



Mapa VI.1 Respuesta sobre el Incremento de límite de cobertura después de la crisis global



Fuente: Elaboración propia, con información de IADI. 2019 Annual Survey y de Asli Demirgüç-Kunt, Edward Kane, and Luc Laeven (2014). Deposit Insurance Database. IMF.

Como se mencionó anteriormente, el límite de cobertura se incrementó en varios casos durante la crisis global. Con esta medida se buscó estabilizar los sistemas, evitar corridas de depósitos y afectar a ahorradores medianos. En México, el límite de la cobertura se encuentra indexada a la inflación y es superior en

términos relativos al de la mayoría de los países en vías de desarrollo, e incluso mayor al de varios países desarrollados como países europeos, Canadá y Japón. Como ya se señaló y se aprecia en el siguiente cuadro, en términos relativos en función de PIB per cápita, es el de mayor cobertura.

**Esquema VI.2 Límite de cobertura del seguro de depósito
en países seleccionados**

País	LÍMITE DE COBERTURA		
	Por depositante por institución (USD)	Antes de la crisis global (USD)*	Límite de cobertura actual / PIB per cápita
Alemania	114,943	22,727	2.4
Bélgica	114,943	22,727	2.4
Brasil	64,519	6,536	7.2
Canadá	73,529	42,857	1.6
Colombia	15,386	6,954	2.3
Corea	44,719	41,960	1.4
Ecuador	32,000	7,416	5.0
Estados Unidos	250,000	100,000	4.0
Filipinas	9,509	1,845	3.1
Francia	114,943	79,545	2.8
Hong Kong	64,103	12,820	1.3
India	1,446	2,147	0.7
Italia	114,943	117,376	3.3
Japón	90,098	86,259	2.3
Kenia	968	1,317	0.6
México	126,743	121,663**	13.1
Noruega	230,189	282,486	2.8
Perú	29,903	19,676	4.9
Polonia	114,371	25,568	7.4
Reino Unido	110,749	51,967	2.6
Singapur	55,314	14,706	0.9
Suecia	105,897	30,902	1.9
Suiza ***	100,000	22,222	1.2

* Información de 2003 del documento del FMI (2014), Deposit Insurance Database, autores: Asli Demirgüç-Kunt, Edward Kane y Luc Laeven.

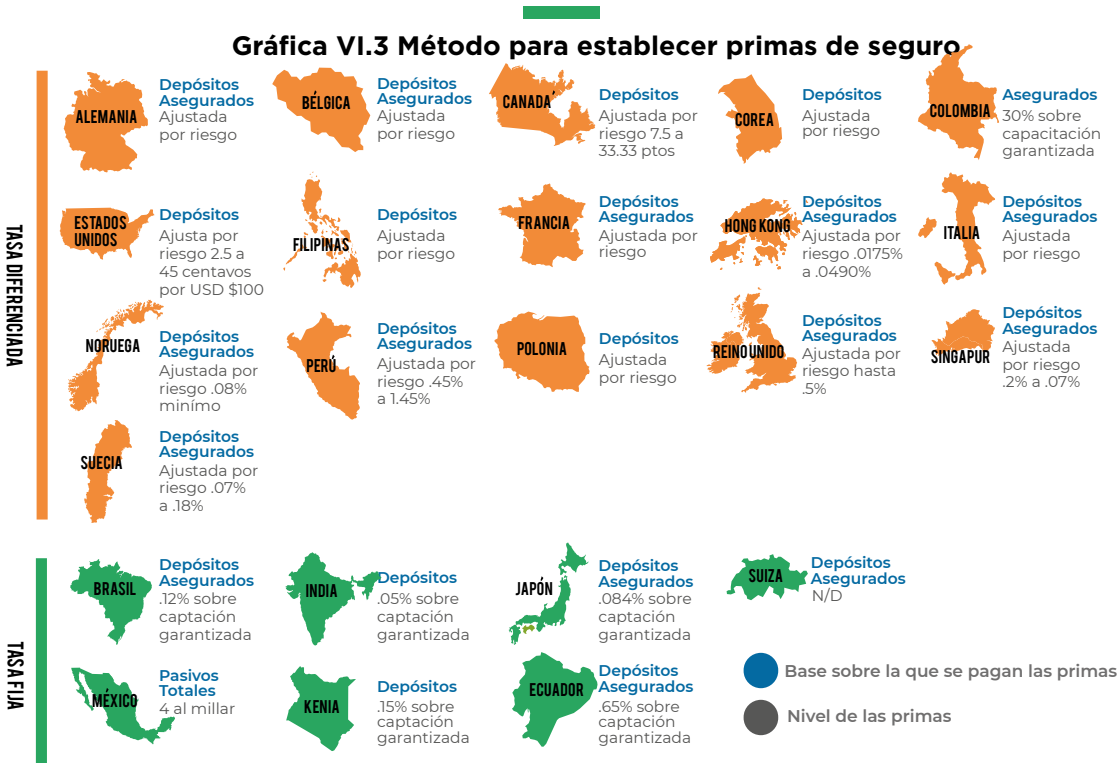
** En México el límite del seguro de depósito está indexado a la inflación, ya que se expresa en Unidades de Inversión; el monto límite es de 400,000 UDIS, por lo que la cifra en USD de 2003, refleja además de la inflación, el efecto del tipo de cambio.

*** Cifras en Francos Suizos.

Fuente: IADI. 2019 Annual Survey. Banco Mundial. Base de datos, PIB per cápita con cifras de 2018.

La mayoría de los SSD fondean ex ante su operación. Es decir, cobran cuotas para establecer un fondo y con dicho fondo pagan en caso de necesitarse. Son pocos los países que fondean ex post. En México se tiene un esquema del fondeo ex ante, que se complementa con un régimen que permite realizar fondeo ex post si los fondos fueran insuficientes. En la ley del IPAB se prevé dicho régimen que permite el apalancamiento del Fondo.

También prevalece en la mayoría de los países analizados una tasa diferenciada para establecer la prima de seguro. En 15 casos la base sobre la que se pagan las primas son los depósitos asegurados, comparado con 8 cuya base son los depósitos totales que es distinto del concepto de pasivo total. El nivel de las primas tiende a moverse hacia un modelo ajustado por riesgo. En el caso de México, se tiene una tasa fija (4 al millar) y es el único país en el que se paga sobre el total de pasivos.



Fuente: Elaboración propia con información de IADI. 2019 Annual Survey.

*La ley permite el tener cuotas diferenciadas adicionales. Dado que el nivel de la cuota es elevado esta facultad no se ejercio.

En cada vez un mayor número de sistemas financieros se determina el tamaño óptimo del Fondo de Seguro de Depósito (FSD).

Para medir el tamaño óptimo se utiliza la razón del monto del FSD con respecto a los depósitos asegurados, si bien hay países que utilizan la razón de monto del FSD con respecto al monto de los depósitos elegibles. La Unión Europea recomendó a sus países miembros un nivel objetivo del Fondo de al

menos el 0.8% de los depósitos asegurados. En un estudio del IADI, se observó que, en un grupo de países consultados, el nivel objetivo de los Fondos iba del 0.25% al 5.5%. A continuación, se presentan los niveles objetivo de varios países para los que se cuenta con información:

Tabla VI.2 Nivel Objetivo del Fondo de Seguro de Depósito en varios países

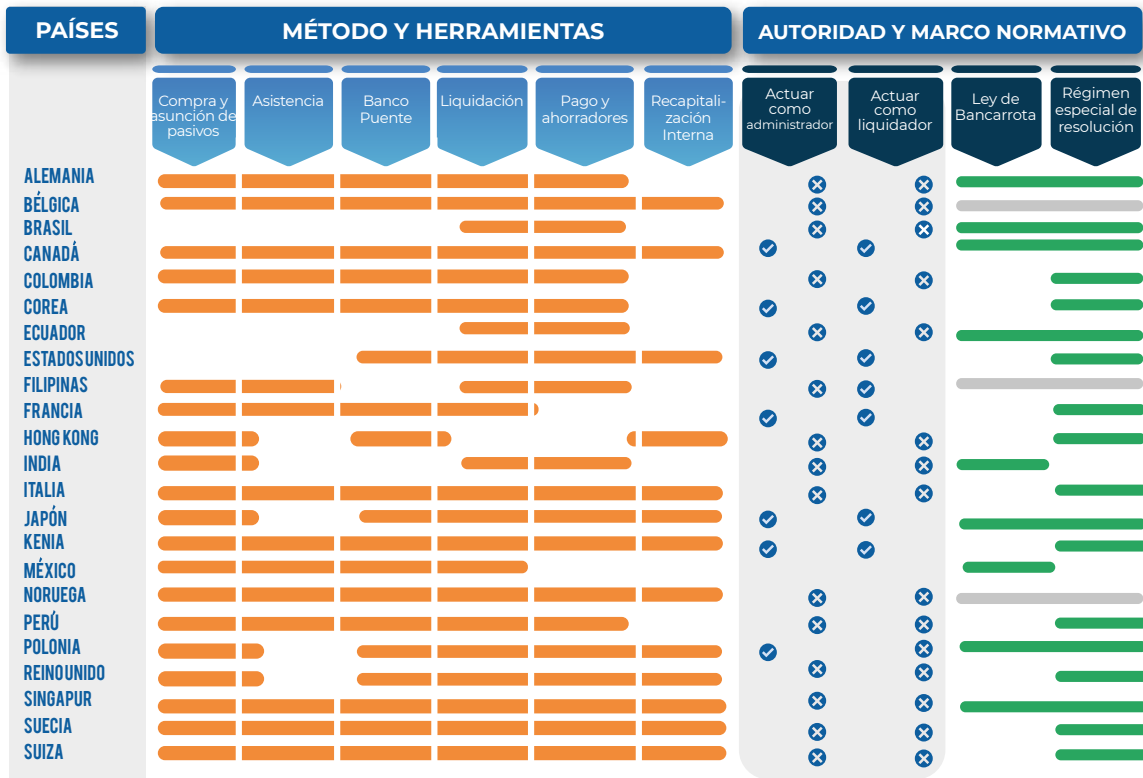
PAÍS	NIVEL OBJETIVO DEL FSD	BASE DE ESTIMACIÓN
Brasil	2%	Depósitos elegibles
Canadá	1%	Depósitos asegurados
Colombia	5.5%	Depósitos elegibles
Corea	0.825% a 1.1%	Depósitos elegibles
Estados Unidos	2%	Depósitos asegurados
Filipinas	5%	Depósitos asegurados
Hong Kong	0.25%	Depósitos asegurados
Italia	0.8%	Depósitos asegurados
Polonia	2.6%	Depósitos asegurados
Singapur	0.3%	Depósitos asegurados

Fuente: IADI (2018). Deposit Insurance Fund Target Ratio. Research Paper.

Los países de la muestra utilizan un menú amplio de métodos de resolución bancaria. El pago a ahorradores es el más básico. Sin embargo, hay otras opciones

a las que también se recurre en función de las características de cada caso y en apego a la normatividad que rige cada SSD.

Gráfica VI.4 Resolución Bancaria



Fuente: Elaboración propia con información de IADI. 2019 Annual Survey.

La mayoría de los países de la muestra (15) no tiene autoridad para actuar como administradores ni como liquidador.

El Reporte del Banco Mundial “Global Financial Development Report 2019/2020”, muestra que el SSD explícito se ha extendido desde 2013 en muchos países,

destacando el incremento en los países de menor ingreso.

Pocos países en desarrollo han incorporado mecanismos de resolución bancaria en su marco regulatorio y es débil su capacidad supervisora ante la creciente complejidad de la normatividad establecida por Basilea III.

Los mecanismos de resolución para bancos con presencia en varios países (cross-border banks) representa, de acuerdo con Carstens, uno de los retos más importantes de la nueva arquitectura regulatoria del sistema financiero internacional¹⁷, debido a su complejidad y a que los mecanismos de resolución para estos casos (como podrían ser los “living wills”) no han tenido una adopción generalizada. La otra problemática es que no se han tenido casos concretos que permitan comprobar su funcionamiento.

En síntesis, de la información anterior, se puede concluir que la narrativa respecto a nuestro país es la siguiente: al igual que la mayoría de los países, tiene un SSD explícito, que se maneja a través de un

fondo administrado por el sector público y dentro de una institución independiente. El fondo además de proteger el ahorro tiene los mandatos de fondear los procesos de resoluciones bancarias y recapitalizar los bancos en problemas. La participación en el fondo de protección al ahorro es obligatoria para los bancos que operan en México. La cobertura es por depositante por institución. El monto asegurado está indexado al incremento de precios, ya que está valuado en UDIs. La prima del seguro se establece mediante tasa fija, a diferencia de la mayoría de los países desarrollados, que tienen primas diferenciadas. La razón del fondo acumulado comparado con el total de depósitos asegurados era de 1.1% a finales de 2019.

¹⁷ A. Carstens (2018). Post-crisis bank resolution: what are the main challenges now? 8th FSI-IADI conference on “Bank resolution, crisis management and deposit insurance”.

VII

PASANDO A LA BÁSCULA AL IPAB



PASANDO A LA BÁSCULA AL IPAB

Con base en el análisis de las mejores prácticas y las tendencias de los SSD en los últimos años, en la presente sección se contrasta el sistema vigente en México y se identifican algunas de las brechas o áreas de oportunidad que podrían delinear la agenda para la actualización del marco normativo vigente en México. En el análisis se debe tomar en consideración que el sistema bancario mexicano hoy es diferente al que existía cuando se constituyó el IPAB en dimensiones como número de bancos, participación de instituciones extranjeras y complejidad de las operaciones que hoy realizan.

El SSD en México tiene su antecedente con la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, que se constituyó a partir de las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990 como un SSD implícito y con facultades limitadas, equiparable a un Paybox limitado, conforme al modelo que se presentó en el Esquema VI.1.

El IPAB fue creado con posterioridad a la crisis financiera de mediados de los noventa y se le dotó de diversas funciones, de entre las cuales destacan, por un lado, operar y hacer efectivo el SSD para

garantizar el patrimonio de los ahorradores, por otro lado, otorgar a las instituciones de banca múltiple apoyos financieros a fin de proteger los intereses del público ahorrador y evitar el contagio sistémico y, en última instancia, servir como autoridad rectora en el procedimiento de salida del sistema de aquellas instituciones que no fuesen viables.

A partir de entonces, a través de diversas reformas, se fue fortaleciendo su marco jurídico para abordar y resolver los problemas que pueden llegar a enfrentar las instituciones de banca múltiple.

En 2004, se incorporó al marco legal entonces vigente el régimen de “alertas tempranas”, que sentó las bases para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) realizara la clasificación de las instituciones de banca múltiple en categorías, con base en su índice de capitalización (ICAP); identificara de manera oportuna a aquellas cuya situación financiera se encuentre en proceso de deterioro; y, más importante, se adoptaran medidas para corregir los problemas en forma oportuna. Lo anterior permitió que el IPAB se involucre con suficiente

anticipación para definir e implementar, en su caso, el método de resolución más conveniente.

Posteriormente, en 2006 se incluyó el régimen de “resoluciones bancarias”. Esta etapa fue diseñada ante la posibilidad de que algunas instituciones bancarias no lograsen resolver sus problemas financieros a través del esquema de “acciones correctivas”. En esta etapa, la legislación facultó al IPAB para la toma de control y la administración de una entidad financiera, a fin de determinar e implementar el método de resolución más adecuado. Se prevén dos métodos de resolución: saneamiento y liquidación/disolución de instituciones de banca múltiple, evitando el contagio sistémico y procurando al mismo tiempo la coordinación de las autoridades financieras en la aplicación de dichos procedimientos.

Con la reforma financiera de enero de 2014 se estableció un procedimiento especializado para el tratamiento de la quiebra de una institución de banca múltiple, puesto que esta figura se seguía rigiendo por la legislación general de concursos mercantiles. Así, se reguló el procedimiento denominado “liquidación judicial”, que es aplicable para instituciones de banca múltiple que se encuentren en estado de “extinción de capital”, entendiéndose como tal el supuesto que se

actualiza cuando los activos de la institución no son suficientes para cubrir sus pasivos. Entre las medidas previstas, se otorgó el carácter de liquidador judicial al IPAB.

Con estas reformas se aprecia como el IPAB evolucionó de un mandato de Paybox Plus, a uno de Minimizar Pérdidas, de acuerdo con el esquema VI.1. El sistema de protección explícito cuenta ahora con un conjunto de reglas y procedimientos claros que quedaron plasmados en la Ley de Protección al Ahorro Bancario.¹⁹

- » El tipo de institución encargada de administrar el sistema de protección al ahorro bancario que, en el caso de México, quedó a cargo de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios: **el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.**
- » Limitación a la cobertura del seguro con el establecimiento de un monto máximo asegurado de los depósitos -buscando dar mayor cobertura a los pequeños ahorradores.
- » El tipo de depósitos protegidos por el seguro.
- » El sistema de financiamiento del seguro y los mecanismos de resolución en casos de insolvencia de instituciones bancarias.²⁰

¹⁹ La Ley de Protección al Ahorro Bancario de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999. A pesar de que el rediseño del sistema del seguro de depósito ya se venía discutiendo, estuvo marcado por la crisis que dio lugar al rescate bancario en la segunda mitad de la década de los 90; por lo anterior, la Ley se planteó como objetivo regular los apoyos financieros a las instituciones bancarias en caso de resoluciones bancarias, a la vez que limitar la cobertura del seguro para los ahorradores; ambos elementos se dirigían a contrarrestar el riesgo moral vinculados a estos sistemas de protección. La Ley reconoció también la importancia del seguro de depósitos para mantener la confianza de los agentes en el sistema financiero, por lo que planteó un mecanismo para su recapitalización estableciendo la obligación de las instituciones bancarias de aportar al naciente Instituto para la Protección al Ahorro Bancario cuotas ordinarias y extraordinarias. Las cuotas ordinarias se fijaron en un monto no menor al cuatro al millar del importe de las operaciones pasivas de las instituciones, en un año; la fijación individual de las cuotas a las diferentes instituciones bancarias quedó en función del riesgo a que se encuentran expuestas, aunque hasta la fecha no ha habido diferenciación en las cuotas.

²⁰ El IPAB cuenta con la facultad de elaborar planes de resolución de instituciones de banca múltiple. A diciembre de 2018 el Instituto había elaborado 22 planes de resolución y tenía como meta contar con estos planes para la totalidad de las instituciones de banca múltiple y no sólo para aquellas que representen un riesgo de solvencia.

El IPAB a nivel formal está alineado con la mayor parte de las llamadas mejores prácticas de los SSD que prevalecían en la época en que se aprobó la Ley de Protección al Ahorro Bancario y sus actualizaciones posteriores; es decir:

- » Se trata de un sistema explícito.
- » Su cobertura es limitada.
- » El instituto que administra el sistema es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- » Tiene un sistema de cuotas ordinarias y extraordinarias, las primeras no pueden ser menores de 4 al millar sobre el importe de las operaciones pasivas y las segundas no pueden exceder en un año de 3 al millar.
- » De acuerdo con el Artículo 21 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, la Junta de Gobierno del IPAB está facultada para establecer cuotas diferenciadas a las instituciones bancarias en función del riesgo, nivel de capitalización y otros indicadores.
- » Es un sistema que busca minimizar los costos de bancos con problemas de insolvencia.

- » Las resoluciones se realizan a través del pago directo de las obligaciones garantizadas; transferencia de activos y pasivos a una institución bancaria; y, transferencia de activos y pasivos mediante un “banco puente”.

Sin embargo el SSD en México no ha tenido la flexibilidad para adoptar los desarrollos más recientes propuestos por los mecanismos internacionales de cooperación, ya que los países con sistemas financieros más desarrollados se han movido hacia el establecimiento de primas de seguro con base a tasas diferenciadas, las cuales se fijan en función del riesgo, además de implantar un nivel objetivo del Fondo, que permite que las instituciones bancarias puedan dejar de realizar aportaciones una vez que hayan alcanzado el nivel objetivo, entendido éste como aquel que permite alcanzar y conservar la viabilidad financiera del sistema y evitar los altos costos de financiamiento en caso de realizar el pago de pasivos garantizados; dicho nivel objetivo se expresa generalmente como un porcentaje de los depósitos asegurados que puede variar de acuerdo con las condiciones del mercado.²¹ En México, la legislación no prevé un nivel objetivo para el fondo del IPAB.

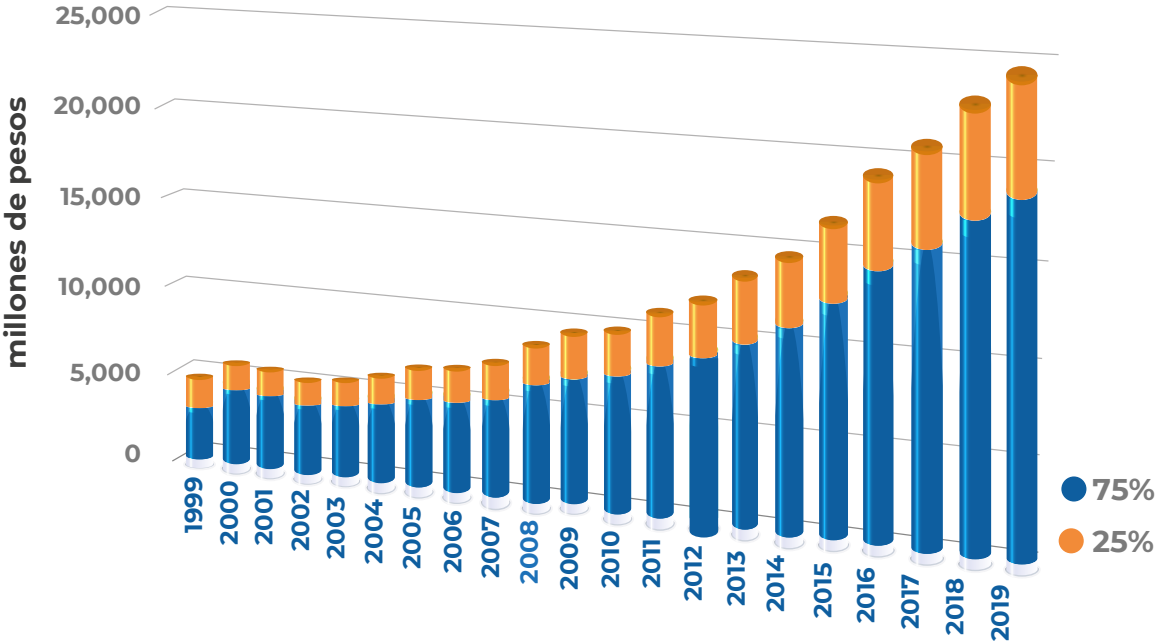
Derivado de lo anterior, a continuación se analiza la parte de cuotas. La ley del IPAB define las cuotas con dos propósitos: aportar al SSD y ser un esquema para que el Sistema contribuya al pago de los costos de la crisis bancaria de mediados de los noventa.

²¹ En Estados Unidos los bancos pueden dejar de pagar sus cuotas al fondo una vez que hayan alcanzado su nivel objetivo y tengan la más alta calificación crediticia.

Las cuotas que se definieron se distribuyen un 75% al Fondo Bancario de Protección al Ahorro destinado al pago de las obligaciones financieras derivadas del rescate bancario y un 25% al Fondo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) para el seguro de depósito; la cuota total es de 4

al millar y la base sobre la que se aplica son los pasivos totales con algunos ajustes. La evolución del monto de las cuotas aportadas ha sido de crecimiento constante, aún en el periodo de incertidumbre que generó la crisis global y que se explica por la evolución del propio sistema bancario local.

Gráfica VII.1 IPAB Cuotas Anuales Pagadas por las Instituciones de Banca Comercial (millones de pesos)



Fuente: IPAB

Las instituciones de banca múltiple proporcionan mensualmente a la CNBV la información provisional y definitiva sobre la que se calculan las cuotas ordinarias. La información que se reporta es el promedio mensual del saldo diario total de las operaciones pasivas del mes de que se trate. La mecánica de cálculo, vigente desde 2014, permite ciertas compensaciones, determinándose las operaciones pasivas a considerar, de acuerdo con lo siguiente:

- » El importe total de operaciones pasivas (conforme al artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito), adicionando las Obligaciones por Avaluos otorgados (que se registran en cuentas contingentes), y sin incluir las operaciones de compraventa de instrumentos financieros y divisas fecha valor 24, 48, 72 y 96 horas, las obligaciones subordinadas de conversión forzosa en títulos representativos del capital social de las Instituciones, ni el financiamiento recibido del IPAB.
- » Con respecto a las operaciones de reporto, préstamo de valores y derivados, se considera el importe positivo que resulta de restar, al monto, a valor de mercado, de la parte pasiva del total de operaciones, el monto, a valor de mercado, de la parte activa correspondiente.
- » Al importe total resultante, se resta el financiamiento otorgado a otras Instituciones, ya sea por la vía del crédito o la tenencia de títulos de deuda.

- » Se deberá convertir a moneda nacional las operaciones pasivas en moneda extranjera y en unidades de inversión.

El procedimiento anterior se regula en las reglas para el cálculo de las cuotas ordinarias publicadas en diciembre de 2014. Estas reglas le dan más atribuciones al IPAB en comparación con las reglas que estuvieron vigentes de 1999 a 2014.

Por ejemplo, en las reglas vigentes el IPAB calcula las cuotas, en las anteriores era la CNBV; el IPAB informa a Banxico el cargo del monto provisional y definitivo de las cuotas que deberán pagar los bancos. En las reglas de diciembre de 2014 se otorgó al IPAB la facultad de realizar visitas de inspección para revisar, verificar y validar la información entregada y, en caso de haber diferencias, se establece la mecánica de compensación. A diferencia de las reglas de 1999, en las vigentes se detalla el reporte que las instituciones bancarias deberán enviar a la CNBV a través del Sistema Interinstitucional de Transferencia de Información para determinar el saldo sobre el que se determinarán las cuotas.

El IPAB se concibió en buena medida como un mecanismo que permitiera administrar dichos costos y llevar a cabo la transición de un sistema de red de protección implícito y debilitado a uno que cumpliera con los estándares que se consideraban mejores prácticas.

Tres cuartas partes de las cuotas aportadas por los bancos mexicanos después de la crisis y hasta la fecha, se han destinado a cubrir los costos fiscales heredados de la crisis y sólo una cuarta parte a la función central del fondo de protección al ahorro. Este arreglo enfocado a

administrar los costos legados de la crisis se puede considerar un impuesto a la intermediación.

En la siguiente tabla se aprecia la evolución del fondo del seguro de depósito en términos absolutos y relativos.

**Tabla VII.1 Activos del fondo del Instituto de Protección al Ahorro Bancario
(Millones de pesos y porcentajes)**

Año	Fondo del Instituto de Protección al Ahorro Bancario	Fondo del Instituto de Protección al Ahorro Bancario como % de los pasivos de la Banca Comercial	Fondo del Instituto de Protección al Ahorro Bancario como % de los depósitos garantizados
2008	2,950	0.07%	0.16%
2009	5,006	0.12%	0.26%
2010	7,343	0.16%	0.34%
2011	10,056	0.19%	0.42%
2012	13,156	0.24%	0.52%
2013	16,706	0.29%	0.60%
2014	20,528	0.34%	0.66%
2015	24,974	0.36%	0.72%
2016	30,498	0.39%	0.77%
2017	37,566	0.47%	0.85%
2018	46,079	0.54%	0.97%
2019	56,024	0.65%	1.12%

Fuente: Estados Financieros IPAB y CNBV

La ley del IPAB en su artículo 46 establece que en caso de agotarse el fondo se tiene una capacidad de endeudamiento de 6% de los pasivos totales de las instituciones bancarias cada tres años.

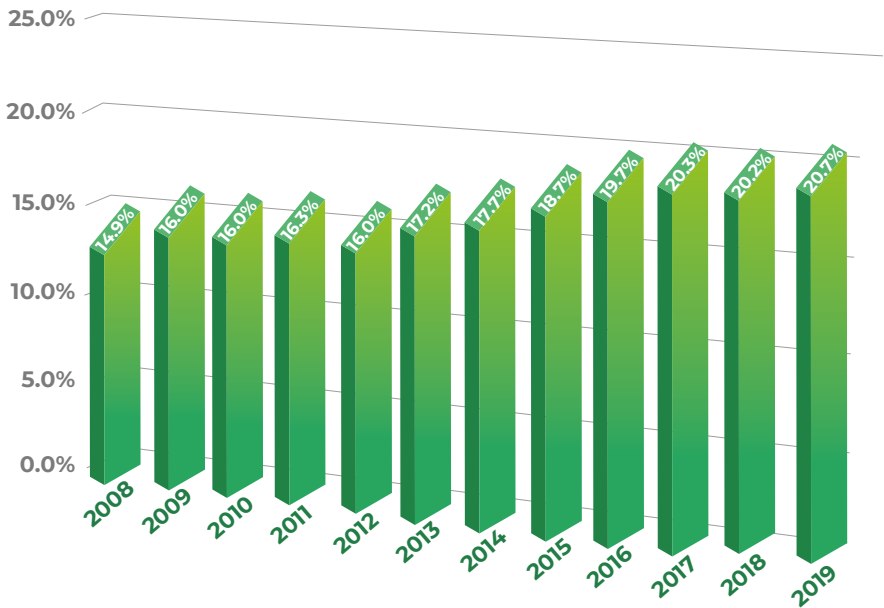
Con información de la CNBV a mayo de 2020 este monto asciende a 413 mil millones de pesos si se utiliza como base la capacitación total y a 627 mil millones si se utiliza el pasivo total.

Como ya se señaló, se han observado cambios importantes en el sistema de banca múltiple en México, ya que la operación de los bancos actualmente es diferente y más sofisticada a la que existía en 1998-99, cuando se discutió y aprobó la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

El crédito bancario al sector privado pasó de 30.89% en 1994, a 12.88% en 2001 después de un profundo proceso de reestructuración bancaria, desintermediación y desendeudamiento del sector privado, empezando a partir de 2002 un proceso de recuperación hasta alcanzar 35.31% del PIB en 2017.

Los pasivos del sistema bancario mexicano muestran en cambio mucha estabilidad y una tendencia de crecimiento sostenido a partir de la crisis global, por lo que se observa un aumento moderado de Depósitos garantizados/ PIB ubicándose en 20.7% al cierre de 2019. Los depósitos totales han seguido la misma tendencia.

Gráfica VII.2 México: Depósitos Garantizados como % del PIB (Millones de pesos y porcentajes)



Fuente: Estados Financieros IPAB y CNBV

Por otra parte, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera para el 2018, de la población adulta representada (79,096,971), el 68% cuenta con al menos un producto financiero. A principios del siglo (2001), la inclusión financiera era de menos del 25%.

A lo largo del presente siglo, la regulación bancaria se ha vuelto cada vez más compleja, conforme a los estándares internacionales, lo que en gran medida refleja la transformación del negocio bancario. El Balance General de la banca múltiple en 1999 era considerablemente más sencillo que el actual.

Por el lado del activo, la cartera de crédito total como porcentaje de los activos totales pasaron de 65% en 1999 a 53% en 2019, lo que se explica en parte debido a que las empresas han diversificado sus fuentes de fondeo, así como procesos de desintermediación y estructuras financieras que implican un menor costo de capital de dichos financiamientos, en los que se han sacado del balance algunas operaciones.

Los deudores por reporto se incrementaron de 3,699 millones de pesos a 116,947 en el mismo lapso, es decir a una tasa promedio anual de 19%, en tanto que las operaciones con derivados se incrementaron en 30% promedio anual. Por su parte, las inversiones en valores incrementaron de manera muy

importante su participación en el activo, al pasar de 15.4% en 1999, a 25% en 2019.

En cuanto a los pasivos, se ha observado una reducción de la participación de la captación garantizada en los pasivos totales (de 76% a 59% entre 1999 y 2019). Los acreedores por reporto pasaron de 1,447 millones de pesos en 1999 a 1,292,281 millones de pesos en 2019, es decir, una tasa de crecimiento promedio anual de 40% en términos nominales.

Las operaciones pasivas con derivados pasaron de 760 millones de pesos a 591,677 millones de pesos en el mismo lapso, con una tasa de crecimiento promedio anual de 39% en términos nominales. Cabe señalar, que este es un buen ejemplo de partida sobre la que se paga cuota y no esta cubierta.

El IPAB se creó en un contexto diferente al que se experimenta en la actualidad. Si bien el IPAB afirma que cumple con los mejores estándares internacionales (ver el informe de Seguro de Depósitos Bancarios de México 2018), al hacer un análisis más detallado, hay tendencias importantes en las que se ha experimentado rezago, como ya se señaló previamente. Además, es un hecho que el sistema financiero nacional es muy diferente al que existía cuando se aprobó la creación del IPAB; lo anterior se observa al comparar los estados financieros de la banca múltiple en 1999 a los de la actualidad.

Tabla VII.2 Pasivos de la Banca Múltiple en México. Diciembre de 1999
(millones de pesos)

CONCEPTO	Total Banca Múltiple
	dic-99
PASIVO	1,267,498
Captación tradicional	965,175
Préstamos bancarios y de otros organismos	240,641
Saldos acreedores en operaciones de reporto	1,447
Valores a entregar en operaciones de préstamo	0
Operaciones con instrumentos derivados	760
ISR y PTU por pagar	1,907
Otras cuentas por pagar	36,113
Obligaciones subordinadas	19,799
Impuestos diferidos	0
Créditos diferidos	1,654

Fuente: Estados Financieros IPAB y CNBV

**Tabla VII.3 Pasivos de la Banca Múltiple en México.
Diciembre de 2019 (millones de pesos)**

CONCEPTO	Total Banca Múltiple dic-19
PASIVO	8,681,816
Captación tradicional	5,658,660
» Depósitos de exigibilidad inmediata	3,568,991
» Depósitos a plazo	1,740,531
» Títulos de crédito emitidos	333,942
» Cuenta global de captación sin movimientos	15,195
Préstamos interbancarios y de otros organismos	368,219
Valores Asignados por Liquidar	8,163
Acreedores por reporto	1,119,596
Préstamo de valores	36
Colaterales vendidos o dados en garantía	98,897
Derivados	566,095
Ajustes de valuación por cobertura de pasivos financieros	3,071
Obligaciones en operaciones de bursatilización	0
Otras Cuentas por Pagar	615,460
Obligaciones Subordinadas en Circulación	222,319
Impuestos y ptu diferidos (a cargo)	908
Créditos Diferidos y cobros anticipados	20,393

Fuente: Estados Financieros IPAB y CNBV

En síntesis, la operación del IPAB está en general alineada con las mejores prácticas internacionales, reflejando una brecha solamente en algunos aspectos puntuales. Los principales son que la base sobre la cual se paga la cuota no son los depósitos garantizados, sino una base mucho más amplia de los pasivos bancarios; asimismo, se aplica una cuota elevada y la distribución de la misma mezcla el pago del seguro de depósito (25%) con un impuesto a la intermediación bancaria (75% de la cuota) que se destina a cubrir los costos

pasados de la crisis; la estimación de la cuota o prima es fija sin tomar en cuenta el perfil de riesgos que representa. La base sobre la que se calculan las cuotas son prácticamente los pasivos totales y no los pasivos garantizados. Por último, en México no se cuenta con un nivel objetivo del fondo, que permitiría flexibilidad en las cuotas en la parte de seguro de depósito, dando un uso más eficiente a los fondos y reduciendo el costo regulatorio para las instituciones con mejores perfiles de riesgo.

VIII

CONCLUSIONES



CONCLUSIONES

A partir de la crisis global de 2007-2008 ha tenido lugar un intenso debate sobre cómo construir un sistema financiero más estable en el que el SSD ha ocupado un papel central. Las economías, principalmente de países desarrollados, han adoptado cambios o introducido innovaciones. Este esfuerzo se ha realizado a través de un trabajo conjunto de mecanismos de cooperación internacional económica y financiera, que ha implicado la movilización de recursos humanos y materiales sin precedente como respuesta ante la magnitud de la crisis.

Las reformas han controlado la cantidad de fondos de los contribuyentes que se pondrán en riesgo, y las nuevas reglas establecidas a través de Basilea III resuelven el problema en gran medida de las instituciones financieras insolventes, reduciendo el daño para el erario y la economía real. Sin embargo, debido a que muchos países proporcionaron garantías generales con cobertura total durante la crisis, el riesgo moral asociado con las garantías generales puede permanecer por mucho tiempo.

Además, la crisis puso en el centro del debate el tema de la resolución de instituciones bancarias, es decir, el énfasis de las instituciones a cargo de administrar el seguro de depósito se ha orientado a la parte operativa de resolución de instituciones bancarias y se ha puesto menos énfasis en

las condiciones inherentes al seguro mismo.

La complejidad del papel que se asigna al SSD para contribuir a la estabilidad del sistema financiero ha exigido de esfuerzos específicos para atender los problemas de riesgo moral y oportunidad de su aplicación. Las mejores prácticas en este campo se han ido desplegando en el transcurso del último decenio, no sin dejar todavía algunas interrogantes sobre la carga regulatoria y su impacto sobre el costo de dinero, así como posibles impactos en otras dinámicas del mercado, como podría ser la desintermediación bancaria y el impulso a diversos mecanismos de financiamiento innovadores y que demandan menos capital.

Uno de los elementos que ha tenido un mayor acento ha sido el mandato del SSD en las resoluciones bancarias, cuyo objetivo ha sido minimizar los riesgos y asegurar que los costos de estos procesos no recaigan sobre los contribuyentes y tengan lugar de manera ordenada.

Como se puede observar, la discusión y los avances en torno al SSD ha sido muy intensa durante los últimos diez años, con propuestas novedosas que buscan conciliar una mayor eficiencia de este sistema, al tiempo que se aligera el impacto sobre la operación de las instituciones bancarias que tienen riesgos controlados y les ayuda en el

propósito de otorgar más financiamiento en condiciones favorables y con esto, apoyar la recuperación económica ante el lento crecimiento registrado en la época posterior a la crisis global.

En México, el SSD ha evolucionado en materia de resoluciones, en particular, a partir de la reforma financiera publicada en enero de 2014 y está alineado con los estándares internacionales actuales. No obstante, dada la estabilidad macroeconómica en general y del sistema bancario mexicano, en particular, cuando se ha puesto a prueba el marco de resoluciones bancarias después de la crisis de mediados de los 90's ha resultado que opera razonablemente bien.

En el caso reciente de Banco Ahorro Famsa, se ha confirmado que la operación del IPAB en lo relativo a sus facultades como entidad a cargo de los procesos de resolución es adecuada. El proceso se ha llevado a cabo sin tener una afectación a los clientes que tenían depósitos asegurados. Es decir, en el caso de Banco Ahorro Famsa se reaccionó rápido y se evitó un contagio generalizado.

En síntesis, el SSD en México adoptó las mejores prácticas desarrolladas en su época y se ha actualizado, lo que hace que en la parte operativa de resoluciones funcione bien.

El sistema bancario sin duda se ha vuelto más complejo y sofisticado desde que fue aprobada la Ley del IPAB, por lo que es necesario actualizar algunos aspectos de la normatividad y diseño vigentes.

El principal problema de diseño que lo vuelve un sistema oneroso, que impone un elevado impuesto a la intermediación y que no ha tenido la flexibilidad para adaptarse a una nueva realidad es el de las cuotas. Otro aspecto a considerar es el establecimiento de una metodología para determinar un fondo objetivo.

Los aspectos positivos del SSD de la banca comercial de México se pueden resumir en los siguientes 4 puntos:

- » Está alineado con las mejores prácticas internacionales.
- » Cuenta con un mecanismo para recurrir al pago ex post bajo determinadas circunstancias.
- » Cuenta con mecanismos de resolución en casos de insolvencia de instituciones bancarias.
- » Es un pilar que provee estabilidad y confianza.

Sin embargo, también hay aspectos negativos sobre los que será necesario trabajar para tener un SSD más moderno, que cumpla con eficiencia sus objetivos:

Primero, reconocer que el pago por el seguro de depósito hoy tiene dos componentes de naturaleza distinta.

Segundo, dejar el esquema del 75% de las cuotas como un "Impuesto a la Intermediación" que las instituciones deben cubrir si operan en México. Es un costo de hacer negocio bancario en México.

Tercero, de esta parte solo hay que revisar si las reglas actuales de cálculo son las adecuadas o si se deben modificar. Es decir, hay que evaluar si para algunas operaciones que hacen hoy los bancos se deberían modificar las reglas para evitar hacer cobros no justificados. Un ejemplo puede ser en las reglas de compensación de los derivados.

Cuarto, separar el pago del 25% que corresponde al seguro de depósito y plantear modificaciones a la mecánica de operación.

Quinto, dicho componente hay que tratarlo de acuerdo con las buenas prácticas en los SSD:

A La base sobre la que se pagan las cuotas deben ser los depósitos garantizados.

B Se deben poder aplicar primas diferenciadas en función al riesgo de las instituciones.

C El monto de las cuotas totales de este rubro no debe ser el mismo antes y después de una propuesta de cambio.

D Se debe definir un nivel objetivo del Fondo del IPAB y de acuerdo con su evolución modificar el esquema de cuotas.

Los puntos anteriores son relevantes en cuanto al diseño institucional permanente. Sin embargo, en la coyuntura actual de la crisis por el Covid-19 se deben considerar aspectos adicionales derivados del proceso de liquidación de Banco Ahorro Famsa:

i) El SSD ha mostrado que en la parte operativa funciona bien pero hay que evaluar si es escalable para atender más casos.

ii) En la coyuntura es razonable esperar que otros bancos puedan tener problemas financieros.

iii) El tamaño del fondo fue suficiente para enfrentar el proceso de Banco Ahorro Famsa pero va a consumir aproximadamente el 40% de sus recursos.²² Dicha situación implica que no alcanzará si varias instituciones más entran a este proceso.

²²Datos del IPAB revelan que el saldo del fondo a junio de 2020 era de 61.0 mil millones de pesos y para julio era de 36.7 mil millones.

iv) El artículo 188 de la LIC establece que en protección de los intereses del público ahorrador el IPAB proveerá los recursos necesarios para el pago de pasivos garantizados. Los artículos 189 a 194 establecen aspectos de procedimiento.²³

v) El artículo 23 de la Ley IPAB da la facultad a la Junta de Gobierno para que en caso de agotarse los recursos del fondo se pueda establecer una cuota extraordinaria anual de 3 al millar.²⁴

vi) Lo previsto en el artículo 46 de la ley IPAB da el marco para que, en caso de ser necesario, con deuda se realicen los pagos de depósitos asegurados para procesos similares en otros bancos tal y como en la LIC.

En cuanto a lo específico de como funciona el régimen hay que resaltar que en lo que se refiere al pago de obligaciones se tiene que hacer en términos de la LIC. Sin embargo, en el artículo 46 de la Ley IPAB se establece un procedimiento de notificación al Ejecutivo y se dice que "podrá contratar financiamientos". Lo anterior implica que el IPAB no esta obligado a endeudarse.

En el contexto actual, es importante dar certeza a depositantes, industria y mercado sobre si el Gobierno a través del IPAB va

a operar apegado al marco legal vigente pagando depósitos asegurados utilizando la opción de endeudamiento o no lo va a hacer.

Como se dijo anteriormente, el IPAB tiene la facultad de pedir cuotas extraordinarias y de endeudarse para cumplir con su función de pagar depósitos asegurados pero no es obligatorio. El primer mecanismo es un paliativo pero el segundo es el que realmente puede ayudar a mitigar una crisis bancaria.²⁵ El destino de los recursos de acuerdo con la ley es específico y va dentro del esquema de resolución que se defina. No es para dar un apoyo para los accionistas de los bancos.

En síntesis, el Gobierno tiene dos opciones:

i) Pagar depósitos asegurados en apego a la Ley lo que implica el uso de su facultad de endeudamiento.

ii) Optar por no apegarse a la Ley y no pagar depósitos asegurados generando una percepción de debilidad en el Sistema y un posible riesgo y contagio sistémico.

En conclusión, se deben evaluar estrategias y tener planes de contingencia que se hagan transparentes a la industria y a los mercados ex-ante de como se procederá ante un escenario en el que el fondo del IPAB se consuma.

²³En el Capítulo II de la Ley IPAB se regula lo correspondiente al pago de obligaciones garantizadas. Es consiente con lo establecido en la LIC.

²⁴De acuerdo con los Estados Financieros Dictaminados del IPAB de 2019 lo que se podría recaudar por este concepto sería un monto ligeramente mayor a 18 mil millones de pesos.

²⁵La proporción relativa de recursos disponibles para el IPAB del artículo 46 en comparación con el artículo 23 es de 22.9 a 1 considerando que el límite se calcula sobre captación total. En caso de pasivos totales sería de 34.8 a 1.

IX Bibliografía

- **Amieva, J. y Urriza, B. (2000)**
Crisis Bancarias: causas, costos, duración, efectos y opciones de política. CEPAL.
- **Anginer, Demirgüç-Kunt, y Min (2012)**
“How Does Deposit Insurance Affect Bank Risk? Evidence from the Recent Crisis”. World Bank Policy Research Paper, WPS6289.
- **Arun Gupta (2019)**
The Spillover Effects of Forced Bank Recapitalizations and Government Guarantees. Yale School of Management.
- **Asli Demirgüç-Kunt, Edward Kane, and Luc Laeven (2014)**. Deposit Insurance Database. IMF Working Paper.
- **Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (2016)**. Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces.
- **Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (2013)**. General Guidance on Early Detection and Timely Intervention for Deposit Insurance Systems.
- **Banco Mundial**.
“Global Financial Development Report 2019/2020”.
- **Banco de Pagos Internacionales (2015)**
Orientaciones para identificar y hacer frente a bancos en dificultades.
- **Carstens, A. (2018)**
Post-crisis bank resolution: what are the main challenges now? 8th FSI-IADI conference on “Bank resolution, crisis management and deposit insurance”.
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012)**. La Crisis Financiera Internacional y sus Repercusiones en América Latina y el Caribe.
- **Comité de Supervisión de Basilea (2017)**
Resumen de las reformas de Basilea III.
- **Comité de Supervisión de Basilea (2013)**.
Basilea III: Coeficiente de cobertura de liquidez y herramientas de seguimiento del riesgo de liquidez.
- **Comité de Supervisión de Basilea (2012)**
Marco aplicable a bancos de importancia sistémica local.
- **Dávila, Eduardo y Goldstein, Itay (2016)**
Optimal Deposit Insurance
- **Diana Bonfim and Joao Santos (2019)**.
The importance of deposit insurance credibility.

- **Díaz de León, Alejandro (1994)**
Seguro sobre Depósitos en México. Reformas al Fondo de Protección al Ahorro. Trabajo presentado para el I Premio de Investigación sobre Seguros y Fianzas 1994.
- **Douglas W. Diamond y Philip H. Dybvig (2007)**. Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity.
- **Dowd, Kevin (2019)**
Moral Hazard and the Financial Crisis. Cato Journal, Vol. 29, No. 1 (Winter 2009).
- **European Commission (2007)**
Insurance guarantee schemes in the EU. Comparative analysis of existing schemes, analysis of existing schemes, analysis of problems and evaluation of options.
- **Federal Deposit Insurance Corporation (2019)**. Final guidance for resolution plans.
- **Frederic S. Mishkin (2004)**
The Economics of Money, Banking and Financial Markets. Pearsons.
- **Fundación de Estudios Financieros - FUNDEF (2017)**. Regulación o Desregulación ¿Hacia Dónde Puede ir el Sistema Financiero?
- **Gómez Fernández-Aguado, Pilar; Partal Ureña, Antonio; y Hueso Garrido, José (2012)**. Reforma de los seguros de depósitos tras la crisis financiera. Universidad de Jaén.
- **Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (2014)**. Marco Legal de la Protección al Ahorro Bancario y Resoluciones Bancarias.
- **Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (diversos años)** Informes financieros y diversos informes anuales. <https://www.gob.mx/ipab/archivo/documentos>
- **International Association of Deposit Insurers (2019)**. Deposit Insurers' Role in Contingency Planning and System-wide Crisis Preparedness and Management. Guidance Paper.
- **International Association of Deposit Insurers (2013)**. Enhanced Guidance for Effective Deposit Insurance Systems: Mitigating Moral Hazard. Guidance Paper.
- **International Association of Deposit Insurers (2013)**. General Guidance on Early Detection and Timely Intervention for Deposit Insurance Systems.

- **Jacopo Carmassi, Sonja Dobkowitz, Johanne Evrard, Laura Parisi, André F. Silva and Michael Wedow (2019).** Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: Who is Afraid of Cross-subsidisation? 2019 Biennial IADI Research Conference.
- **Mark D. Flood (1992)** The Great Deposit Insurance Debate. Economic Research, Federal Reserve Bank of St. Louis, July / August 1992, Vol. 74, No. 4.
- **Monetary Authority of Singapore (2018).** Proposed Amendments to the Deposit Insurance Scheme and Policy Owners' Protection Scheme.
- **Oana Croitoru, Marc Dobler, and Johan Molin (2018).** Resolution Funding: Who Pays When Financial Institutions Fail? IMF, Technical Notes and Manuals. Pruski, Jerzy (2014). Advancing robust deposit insurance systems. Banken Magazin.
- **Roy Jean (2019)** In Search of Optimal Liquidity for Deposit Insurers. 2019 Biennial IADI Research Conference
- **Schich, Sebastian (2008)** Financial Turbulence: Some Lessons Regarding Deposit Insurance. OECD, Financial Market Trends. Banco Mundial.
- **Stiglitz, Joseph (2010)** Regulación y Fallas. Revista de Economía Institucional, vol.12 no. 23 Bogotá, Colombia, julio-diciembre 2010.
- **Stiglitz, Joseph (2018)** Lessons from the Financial Crisis and their Implications for Global Economic Policy.
- **Ingves, Stefan, Chairman of the Basel Committee on Banking Supervision (2017).** Designing an Optimal Deposit Insurance System. Remarks at IADI conference.
- **Voellmy, Lukas (2019).** Shadow Banking and Financial Stability under Limited Deposit Insurance. 2019 Biennial IADI Research Conference.
- **Note by the Staffs of the International Association of Deposit Insurers and the International Monetary Fund (2010).** Update on Unwinding Deposit Insurance Arrangements.