

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 26.5.2010
COM(2010) 254 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL BANCO
CENTRAL EUROPEO**

Fondos de resolución bancaria

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL BANCO CENTRAL EUROPEO

Fondos de resolución bancaria

1. CONTEXTO

A lo largo de la actual crisis, los gobiernos, tanto a escala de la Unión Europea como internacionalmente, han aportado ingentes cantidades de dinero público para apoyar a sus sectores financieros¹. Este apoyo era necesario con el fin de garantizar la estabilidad financiera y proteger a los depositantes, y ha ido acompañado de medidas de apoyo a la economía real. No obstante, su efecto global ha sido el de hacer recaer una pesada carga económica sobre los contribuyentes de hoy día y de las futuras generaciones².

De la reunión celebrada por el G-20 en Pittsburgh, en septiembre de 2009, surgió un mensaje político claro, firmemente respaldado por la UE³, a saber, que el dinero de los contribuyentes no debería utilizarse nunca más para cubrir las pérdidas de los bancos. La Comisión Europea está trabajando para que así sea, al menos por dos vías complementarias: i) reduciendo la probabilidad de quiebra bancaria mediante el reforzamiento de la supervisión macro y microeconómica, la mejora del gobierno corporativo y disposiciones legales más estrictas; y ii) garantizando que, si, pese a tales medidas, la quiebra llega a producirse, existan instrumentos adecuados, y, entre otras cosas, recursos suficientes, que permitan una resolución pronta y ordenada. La creación de fondos de resolución financiados por el sector privado es parte importante de la respuesta.

La Comisión es **partidaria de crear fondos de resolución *ex-ante***, financiados con un tributo aplicado a los bancos⁴, al efecto de facilitar la resolución de las crisis de bancos en dificultades graves de modo tal que se evite el contagio y que los bancos puedan liquidarse de forma ordenada y en un plazo que impida que los activos se vendan «a precios de saldo» («*principio de previsión*»). La Comisión considera que los fondos de resolución necesariamente han de formar parte de los diversos instrumentos que recoja el nuevo régimen de gestión de crisis de la UE, orientado a disminuir la carga que soporten los contribuyentes y reducir al mínimo o, aun mejor, eliminar en el futuro el recurso al dinero de los contribuyentes para rescatar a los bancos.

En una época en la que los mercados financieros están cada vez más globalizados e integrados, es de crucial importancia hallar soluciones que permitan gestionar eficazmente las crisis bancarias. La extrema volatilidad registrada recientemente en los mercados financieros

¹ Según el FMI, el coste presupuestario directo neto de la crisis ha sido, en promedio, del 2,7 % del PIB en el caso de los países avanzados (G-20), si bien los importes comprometidos, incluidas las garantías y otros pasivos contingentes, han supuesto un promedio de un 25 % del PIB.

² Se prevé que la deuda pública de las economías avanzadas (G-20) aumentará casi 40 puntos porcentuales durante 2008-15 (véase FMI).

³ Conclusiones del Consejo ECOFIN de 18 de mayo de 2010.

⁴ De conformidad con el ámbito de aplicación de la legislación bancaria europea, esto es, la Directiva relativa a los requisitos de capital, 2006/48/CE, en la presente Comunicación, por «banco» se entenderá tanto los bancos como las empresas de inversión.

es un claro ejemplo, y un recordatorio, del grado de integración de los mercados financieros. Ahora más que nunca es necesario disponer de mecanismos de financiación sólidos y fiables.

En su Comunicación de octubre de 2009⁵, la Comisión se mostró firmemente partidaria de implantar un nuevo régimen de gestión de crisis en la UE, destinado a facilitar la quiebra ordenada de los bancos y minimizar el coste para los contribuyentes. En abril de 2010, en un documento de trabajo elaborado por sus servicios⁶, la Comisión consideraba que la aplicación de un tributo a los bancos podía constituir una opción de cara a lograr que el sector financiero contribuyera a sufragar los costes de la crisis, y evitar futuras crisis. El 9 de mayo de 2010, el ECOFIN decidió que era preciso acelerar los trabajos sobre gestión y resolución de las crisis.

Políticamente, aumentan los partidarios de aplicar el **principio de «quien contamina paga»**, tomado de la política medioambiental, también al sector financiero, a fin de que el coste de las posibles futuras crisis financieras recaiga sobre quienes las generan. Muchos países ya aplican o tienen previsto aplicar ciertos tributos a los bancos, si bien éstos difieren de unos a otros.

El G-20 debatirá por primera vez sobre tales tributos en su reunión ministerial de junio. La presente Comunicación supondrá una importante contribución a dicha reunión. La UE debería encabezar los esfuerzos del G-20 por llegar a un planteamiento y un modelo de alcance global que permita mantener condiciones de competencia equitativas a escala mundial.

La presente Comunicación expone la opinión de la Comisión sobre cómo podría el sector financiero contribuir a la financiación de la resolución de las crisis de los bancos. Explica, asimismo, el lugar que ocupan los fondos en el conjunto de instrumentos que debería existir para la prevención y gestión de las crisis bancarias. Recoge también las ideas generales de la Comisión sobre una serie de aspectos importantes, como son la finalidad de los fondos, su volumen potencial y las condiciones en las que podrían utilizarse.

No se refiere, sin embargo, a posibles exacciones o impuestos destinados a recuperar los fondos públicos comprometidos durante la actual crisis para la estabilización del sistema bancario, o para contrarrestar la asunción excesiva de riesgo o la especulación. El examen de estas medidas debería proseguir en paralelo, como complemento valioso de los fondos preventivos de que trata la presente Comunicación.

El establecimiento de fondos de resolución plantea algunos problemas, en particular por lo que atañe a la **preocupación frente al riesgo moral**, que se ha visto exacerbada como consecuencia de las medidas adoptadas durante la crisis. La Comisión reconoce la importancia de esta inquietud, a la que ha de darse respuesta dejando claro, sin ningún género de duda, que los accionistas (dentro de los límites del valor de su inversión) y los acreedores (excepto los depositantes cubiertos por un sistema de garantía de depósitos) deben ser los primeros en correr con las consecuencias de la quiebra de un banco, y que los **fondos de resolución no deben utilizarse como un seguro frente a quiebras o para rescatar a bancos en dificultades graves**, sino para facilitar una quiebra ordenada. Resumiendo, se considera que los fondos de resolución deberían estar, tal y como propone el FMI, estrechamente vinculados al futuro régimen de resolución.

⁵ COM(2009) 561.

⁶ *Innovative Financing at a Global Level* (Financiación innovadora a escala mundial), SEC(2010) 409 de 1 de abril de 2010.

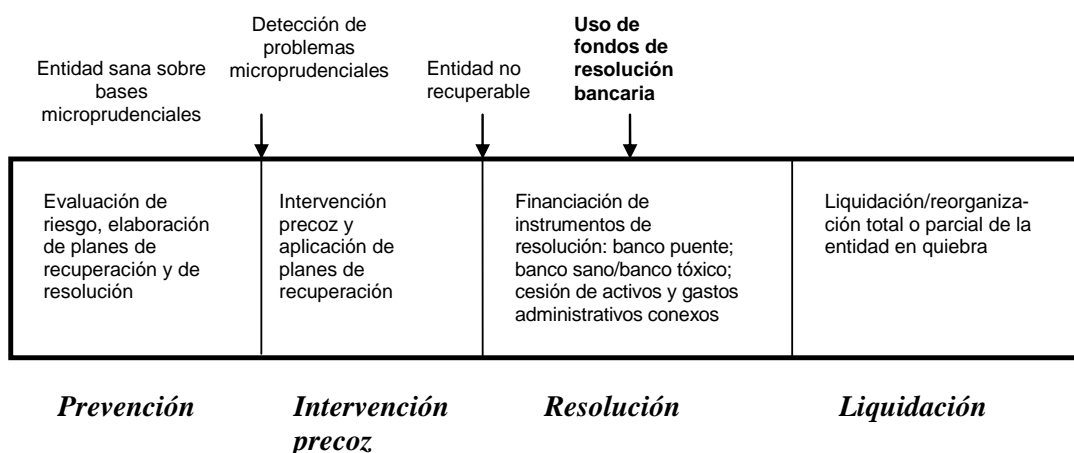
La creación de fondos de resolución bancaria formará parte del nuevo régimen de gestión de crisis. Se es consciente de que ello acarreará costes a los bancos, en un periodo en el que están incurriendo en la aplicación de medidas adicionales de respuesta a la crisis. La Comisión reconoce que es esencial llegar a comprender bien y analizar cuidadosamente los efectos acumulativos del amplio conjunto de reformas en materia de tributos, sistemas de garantía de depósitos y capital de los bancos, y ajustar en consecuencia los diferentes elementos del conjunto de medidas de reforma. Es necesario garantizar que los costes se midan de forma que no se ahogue la recuperación económica ni aumente el coste del crédito para la economía real. Habría que evitar también que el incremento de los costes se repercuta en los clientes bancarios cobrando más en concepto de gastos. La Comisión velará por que todos estos elementos se tomen debidamente en cuenta en la pertinente evaluación de impacto.

2. LOS FONDOS DE RESOLUCIÓN BANCARIA DEBERÍAN ENCUADRARSE EN UN RÉGIMEN DE ESTABILIDAD FINANCIERA

La creación de fondos de resolución bancaria no debería contemplarse de forma aislada, sino que debería entenderse como parte de toda una serie de iniciativas más generales dirigidas a fortalecer el sistema financiero a raíz de la actual crisis. Actualmente, se lleva a cabo una importante reforma de la regulación y la supervisión de los mercados financieros, con el objetivo de solventar las deficiencias que la crisis bancaria ha puesto de manifiesto. La Comisión ha propuesto medidas dirigidas a reforzar los requisitos de capital y reformar la arquitectura supervisora de la UE y, en julio, presentará una propuesta de mejora de los actuales sistemas de garantía de depósitos. Asimismo, emprenderá pronto una extensa consulta con vistas al fortalecimiento del gobierno corporativo de las entidades financieras y, en particular, los bancos.

Comprender el contexto general es esencial para decidir qué uso debería hacerse de los fondos, cómo funcionarían y qué volumen podría ser necesario que tuvieran. Cabe prever que reformas más generales del marco financiero, centradas en la *prevención*, reduzcan la probabilidad de que los bancos registren graves dificultades, y la intensidad de éstas, y que procedimientos más eficaces, que impliquen una pronta intervención y medidas eficaces de resolución, disminuyan el coste de las posibles medidas adoptadas y atenúen las garantías que implícitamente se asocian con las entidades consideradas «demasiado grandes para quebrar».

Gráfico nº 1: ¿En qué supuestos se utilizaría un fondo de resolución?



En octubre de 2010, la Comisión adoptará un programa que contendrá el calendario, las medidas concretas, los instrumentos y los planes para la elaboración de un régimen completo de la UE para la gestión de crisis. Está previsto presentar las pertinentes propuestas legislativas sobre medidas de gestión de crisis y sobre instrumentos y fondos de resolución a principios de 2011.

El objetivo del nuevo régimen será asegurar que las autoridades de los Estados miembros dispongan de unas mismas herramientas que puedan utilizarse de forma coordinada, de tal manera que sea posible actuar con rapidez y seguridad jurídica en el caso de quiebras bancarias importantes, protegiendo el sistema financiero en general, evitando costes a los contribuyentes y garantizando condiciones equitativas de competencia. En particular, se trata de garantizar que una quiebra ordenada sea una opción verosímil para todo banco, sea cual sea su tamaño o su complejidad.

En el caso de entidades financieras de muy gran tamaño y complejidad, el recurso a instrumentos de resolución, con la consiguiente financiación del sector privado, puede plantear especiales problemas. Por ello, es preciso disponer de otros instrumentos, que no conllevarían financiación pública. Podrían utilizarse en circunstancias específicas a fin de estabilizar situaciones y evitar liquidaciones forzosas y precipitadas que puedan menoscabar la estabilidad financiera a corto plazo.

Actualmente, se realizan importantes trabajos de ámbito internacional para reducir la probabilidad de que tales entidades vayan a la quiebra, así como las consecuencias de ésta (véase el recuadro 1).

RECUADRO 1: Soluciones para las entidades financieras de gran tamaño y complejidad en caso de dificultades

Es necesario que exista la suficiente seguridad de que los casos de entidades en dificultades pueden gestionarse sin poner en riesgo la estabilidad financiera o desencadenar una reacción sistémica. Los instrumentos que, a continuación, se indican podrían servir de complemento de fondos de resolución *ex-ante* y poner a disposición de las autoridades un conjunto de medidas

suficientemente sólidas para hacer frente a las situaciones de entidades financieras de gran tamaño y complejidad que se hallen en dificultades.

Planes de recuperación y de resolución

Tanto a escala de la UE (CSBE) como en el ámbito internacional (Consejo de Estabilidad Financiera) se trabaja actualmente en la elaboración y experimentación de planes de **recuperación y de resolución** (el G-20 ha pedido que estos planes estén preparados antes de finales de 2010), que serán un elemento esencial del futuro régimen de prevención de crisis de la UE. Las autoridades competentes deberían estar en condiciones de utilizar activamente sus actuales o, en su caso, nuevas prerrogativas en materia de prevención, a fin de garantizar, antes de que se produzca una crisis, que los bancos puedan ser reorganizados de forma ordenada. Será esencial contar con un régimen legal de resolución de crisis eficaz.

Recortes de derechos a los acreedores y conversión de deuda en capital

Las opciones posibles en relación con entidades concretas comprenden la **conversión de deuda en capital** (por vía administrativa o contractual⁷) o la imposición de «recortes» (*haircuts*) a los titulares de deuda subordinada y los acreedores carentes de garantía (exceptuados los depósitos), a fin de que la empresa en dificultades disponga de bastante financiación y pueda mantenerse como empresa en funcionamiento.

Existe un activo debate a escala internacional sobre la posible introducción de tales medidas. Ello podría incluir la modificación de las normas prudenciales con el fin de exigir o alentar el uso de instrumentos de deuda convertible (de modo que las entidades puedan «autoasegurarse»), o la concesión de prerrogativas administrativas a las autoridades para aplicar recortes a la deuda no convertible o convertir la deuda en capital. La recapitalización mediante tales mecanismos, antes de la situación de insolvencia, podría servir para dar estabilidad a la entidad. Este tipo de medidas repercutirían claramente en el coste de financiación de los bancos, en la estructura del capital y en las prácticas del mercado, pero servirían también para reforzar la disciplina de mercado al garantizar que los acreedores sin garantía soporten íntegramente los costes de los riesgos a que se exponen. A fin de que esto sea viable, sería necesario superar importantes obstáculos jurídicos y prácticos, y se está trabajando en ello.

3. NECESIDAD DE UN ENFOQUE DE LOS FONDOS DE RESOLUCIÓN BANCARIA A ESCALA DE LA UE

El grado de integración de los mercados financieros mundiales exige planteamientos comunes, a escala de la UE y a escala internacional, sobre la introducción de fondos de resolución bancaria. La experiencia obtenida en la gestión de quiebras transfronterizas durante la actual crisis ha hecho evidente la necesidad de disponer de nuevos mecanismos de gestión de crisis. La reacción inmediata de la UE ante la crisis financiera ha sido la de proponer legislación destinada a potenciar la supervisión macroeconómica y los mecanismos de supervisión transfronteriza, mediante el establecimiento de nuevas autoridades, reconociendo la necesidad de cooperar más estrechamente. De acuerdo con los nuevos mecanismos, la supervisión cotidiana seguirá siendo responsabilidad nacional, conforme a la competencia de

⁷ Por ejemplo, emitiendo capital contingente con la posibilidad de conversión de deuda en capital o de amortización. Muchos bancos, tales como Lloyd's y Rabobank ya han emitido este tipo de instrumentos.

los Estados miembros en materia presupuestaria. Sin embargo, esta decisión de mantener un sistema de supervisión esencialmente descentralizado se basa en un elevado grado de confianza entre las autoridades, y en la cooperación en el marco de las nuevas Autoridades Europeas de Supervisión, y sólo arrojará plenamente sus frutos si se sustenta en un régimen de gestión de crisis transfronterizas respaldado por sólidos mecanismos de financiación.

En principio, la puesta en común de recursos en un fondo único de resolución para toda la UE tendría claras ventajas, ya que: aumentaría la diversificación del riesgo; permitiría realizar economías de escala; reduciría el importe de la carga a compartir; ofrecería los incentivos adecuados para la cooperación; aceleraría la toma de decisiones; y garantizaría condiciones equitativas de competencia. Al mismo tiempo, reflejaría mejor la naturaleza paneuropea de los mercados bancarios, en particular en el caso de los grupos bancarios transfronterizos.

No obstante, la Comisión reconoce que sería muy difícil empezar por crear un fondo de resolución de la UE sin contar con un régimen de supervisión y de gestión de crisis integrado a escala de la UE. El enfoque europeo con respecto a la creación de fondos de resolución de crisis bancarias debe ser acorde con el enfoque más general de los mecanismos de supervisión.

Por ello, como primera medida, podría ser oportuno dotarse de un sistema basado en la implantación de una red armonizada de fondos nacionales conexas a un conjunto de mecanismos nacionales de gestión de crisis coordinados⁸. Estos mecanismos constituyen un primer paso y se revisarían a más tardar en 2014⁹ con la finalidad de crear mecanismos de supervisión y de gestión de crisis integrados a escala de la UE y, a más largo plazo, un fondo de resolución de ámbito europeo.

Una mayor transparencia y comprensión mutua entre las autoridades, merced a mecanismos de financiación más sólidos, será también esencial para que las distintas autoridades se sientan por igual incentivadas a cooperar plenamente en caso de quiebra bancaria transfronteriza. Esto constituiría, al mismo tiempo, un importante pilar en el que basar los mecanismos de gestión de las crisis transfronterizas.

Sin una perspectiva europea de los fondos de resolución bancaria, podría ocurrir que se impusieran tributos nacionales de resolución unilaterales, con el consiguiente riesgo de falseamiento de la competencia entre los mercados bancarios nacionales. Ello podría también dar lugar a una superposición de tributos en el caso de los bancos transfronterizos. Por otra parte, la existencia de planteamientos heterogéneos con respecto a los mecanismos de financiación por el sector privado puede suponer un obstáculo para la gestión eficiente de las crisis o el uso de instrumentos de resolución, si existen fondos financiados por el sector privado en algunos Estados miembros pero no en otros, y puede, asimismo, hacer más difícil o incluso inviable un acuerdo sobre reparto de costes.

Se considera, por tanto, que **un enfoque de ámbito europeo es el más adecuado** en lo que atañe a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad establecidos en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. Únicamente la actuación de la UE podría garantizar que los grupos bancarios que operen en más de un Estado miembro estén sujetos a obligaciones similares en relación con los fondos de resolución -y, por tanto, condiciones de competencia

⁸ Este planteamiento tiene en cuenta que ya existen fondos de resolución en algunos Estados miembros.

⁹ 2014 es la fecha prevista en la propuesta de Reglamento de las ABE para la revisión de la nueva arquitectura supervisora.

globalmente equitativas-, así como evitar costes de cumplimiento injustificados en las actividades transfronterizas y favorecer una mayor integración dentro del mercado interior. Además, este planteamiento aseguraría la coherencia, en su caso, con la legislación europea vigente. La intervención a escala de la UE incrementaría igualmente la estabilidad financiera en ésta.

4. FINANCIACIÓN, ALCANCE DEL GASTO Y GOBERNANZA DE UN FONDO DE RESOLUCIÓN BANCARIA

El presente apartado explora tres elementos fundamentales de un fondo de resolución: financiación (4.1); alcance y volumen (4.2) y gobernanza (4.3).

4.1. Financiación de los fondos de resolución bancaria

Los mecanismos de financiación de un fondo deben responder a dos objetivos: i) obtener los importes necesarios en función del uso (esto es, la probabilidad de uso y el coste de la resolución); ii) hacerlo de modo que se incentive un comportamiento adecuado, mitigando el riesgo de resolución. En esencia, son tres los parámetros principales: la aportación podría basarse en los pasivos, los activos o los beneficios de la entidad.

- Los **activos de los bancos** son buenos indicadores de su nivel de riesgo. Podrían reflejar también con precisión la probabilidad potencial de que un banco quiebre y, por tanto, de que se necesiten medidas de resolución¹⁰. Indirectamente, los activos podrían ser un indicador del importe que podría ser necesario destinar a gestionar la resolución de la crisis del banco. Sin embargo, los activos bancarios están ya sujetos a requisitos prudenciales de capital, ponderados en función del riesgo, consistentes en exigencias de capital. La imposición de un tributo basado en los activos podría, por tanto, representar un requisito adicional de capital y debería sopesarse cuidadosamente en el contexto de la reforma, más extensa, de las normas en materia de capital actualmente en curso.
- Los **pasivos de los bancos**¹¹ podrían considerarse los indicadores más adecuados de los importes que podrían necesitarse en caso de tener que resolver una crisis bancaria. El coste de resolución de la crisis de un banco se derivará, con toda probabilidad, de la necesidad de respaldar ciertos pasivos (salvo el capital y los pasivos garantizados, p.ej., depósitos). Sin embargo, los pasivos bancario podrían ser menos eficaces como indicadores del grado de riesgo.
- Además de tributos conexos al balance, podrían existir tributos conexos a los **beneficios e incentivos**, como indicadores éstos de la envergadura de un banco y que reflejan mejor el principio de «quien contamina paga»¹². No obstante, es posible que no exista una estrecha correlación entre los beneficios e incentivos y el importe que se podría necesitar para financiar la resolución de la crisis de un banco o la probabilidad de que éste quiebre.

¹⁰ En términos de regulación bancaria, ello supondría partir de la actual capacidad de vigilancia del riesgo que representen los activos para evaluar la probabilidad de incumplimiento y la pérdida en caso de incumplimiento, a fin de calcular la correspondiente cuantía de los tributos.

¹¹ El uso de los pasivos como base de cálculo de la cuota tributaria es la opción que prefiere el FMI.

¹² Algunos Estados miembros han decidido, recientemente, introducir impuestos sobre los incentivos. El tributo bancario que se discute en la presente Comunicación es diferente.

La Comisión estudia detenidamente cuál sería, de entre los mencionados, el parámetro más adecuado para la financiación de un fondo de resolución bancaria. En todo caso, sea cual sea el parámetro finalmente escogido, la Comisión cree que debería cumplir al menos los siguientes principios: a) evitar toda posibilidad de arbitraje; b) reflejar los riesgos apropiados; c) tener en cuenta la naturaleza sistémica de ciertas entidades financieras; d) basarse en los posibles importes que habría que destinar a la resolución, si fuera necesaria; y e) evitar falseamientos de la competencia.

Es importante también determinar si los fondos deberían aportarse *ex-post* o *ex-ante*. **La Comisión estima que los fondos de resolución deberían crearse con la premisa de aportaciones bancarias *ex-ante*.** Los sistemas financiados íntegramente *ex-post* pueden implicar que el contribuyente asuma inicialmente la financiación y, por tanto, aumentar el riesgo de que las quiebras bancarias vayan acompañadas de efectos económicos negativos más generales. Un planteamiento de este tipo puede resultar procíclico y generar presión sobre el presupuesto público durante una crisis financiera, momento en que el Estado está en peores condiciones para aportar financiación adicional¹³.

4.2. Alcance y volumen del gasto del fondo

El objetivo de los fondos de resolución bancaria será contribuir a financiar las medidas de resolución ordenada aplicadas a entidades financieras en dificultades. Estos fondos deberían destinarse a la resolución de las crisis de los bancos, sea cual sea su envergadura y su grado de interconexión con otros, pero en ningún caso deberían emplearse para rescatar entidades. Por el momento, no parece adecuado hacer extensivos los fondos de resolución a otras entidades financieras, tales como los fondos de inversión o las aseguradoras. Aunque participan también activamente en los mercados financieros, tienen toda una serie de rasgos específicos que complicarían la aplicación de un régimen de resolución similar al que se contempla para los bancos. Pese a que los fondos de resolución no se utilizarán para recapitalizar los bancos, será preciso dotarlos de recursos suficientes para hacer frente a los diversos costes de resolución, y el planteamiento adoptado habrá de adecuarse a entidades de diverso tamaño y naturaleza.

El volumen del fondo dependerá del tipo de entidades financieras que entren en el ámbito de un posible régimen de resolución de crisis, y habrá de determinarse también en el contexto de las reformas, más extensas, previstas para el sector financiero.

RECUADRO 2: ¿A qué medidas cabría destinar un fondo de resolución bancaria?

Las medidas adoptadas por las autoridades de resolución para proceder a la resolución ordenada de la crisis de un banco pueden comportar diversos tipos de costes. En principio, un régimen de resolución bien concebido debería comportar la obligación de que las autoridades de resolución solucionen la crisis de entidades en dificultades al menor coste económico y social, de acuerdo con las pertinentes disposiciones del Tratado, entre ellas las normas sobre ayudas públicas. A continuación, se ofrecen ejemplos de las diferentes medidas a las que cabría destinar los fondos de resolución:

¹³ Si los fondos *ex ante* resultaran insuficientes para sufragar el coste de una resolución, los fondos de resolución necesitarían, además, el respaldo de otra fuente de financiación suficientemente fiable.

- **Financiación de un banco puente** (que implicará que la autoridad de resolución intervenga el banco), de modo que puedan proseguir las actividades de la entidad insolvente. Esto puede conllevar, por ejemplo, financiación y/o garantías transitorias.
- **Financiación de una cesión total o parcial de activos y/o pasivos** de la entidad en dificultades a un tercero. Los costes podrían incluir una garantía sobre los activos (por ejemplo, reparto de pérdidas con un posible adquirente de activos de mala calidad) y/o la financiación o garantía de la cesión de pasivos durante un cierto tiempo, a fin de conservar la confianza del mercado y evitar el riesgo de huida de los acreedores.
- **Financiación de la escisión en un banco sano y un banco tóxico.** Los costes del fondo podrían incluir la adquisición y gestión temporal de activos de mala calidad, y financiación puente para el banco sano.
- **Cobertura de los gastos administrativos, legales y de asesoría,** así como de los necesarios para preservar ciertas funciones vitales de los bancos, como son los sistemas de pago.

Durante la actual crisis, los avales públicos de respaldo al sector bancario llegaron a suponer un importante porcentaje del PIB de la UE. Los fondos de resolución que se describen en la presente Comunicación no se prevé que vayan a alcanzar semejante volumen, pues la finalidad de un fondo de resolución es, precisamente, garantizar que los gobiernos no tengan que intervenir en rescate de los bancos. Es importante señalar que, a juicio de la Comisión, un régimen de gestión de crisis debe garantizar que las posibles pérdidas por quiebra de un banco corran a cargo, primera y primordialmente, de los accionistas, los titulares de deuda subordinada y los acreedores sin garantía, antes de poder recurrir a los fondos de resolución. La Comisión adoptará una postura en relación con el límite adecuado para los fondos tras una análisis cuantitativo detallado y una evaluación de impacto general. Los ejemplos que figuran en el recuadro 3 tienen valor ilustrativo y representan una variedad de posibles objetivos de volumen basada en iniciativas recientes.

RECUADRO 3: Gastos que implican las recientes iniciativas de creación de fondos

Algunos países ya han adoptado la decisión de imponer tributos a los bancos con el objetivo expreso de constituir fondos con fines específicos. Sin embargo, los fines exactos de esos fondos, y sus repercusiones financieras, varían:

- En Alemania, se están preparando propuestas con vistas a implantar un tributo sistémico aplicable a los bancos y que se aportaría a un fondo de estabilidad destinado a financiar medidas al amparo de un régimen especial de resolución. Los detalles sobre la configuración del tributo, el volumen del fondo y la forma en que deberían invertirse y utilizarse los recursos de éste están aún por determinar, pero existen indicios de que con el citado tributo podrían obtenerse hasta 1000 millones de euros anuales.

- Suecia acaba de crear un «fondo de estabilidad» bancaria, cuyo objetivo es financiar medidas destinadas a hacer frente al riesgo de alteraciones graves del sistema financiero de ese país¹⁴. Se prevé que en 15 años el fondo alcance una cifra igual al 2,5 por ciento del PIB. Se constituirá a partir de una cuota de estabilidad abonada por los bancos y otras entidades de crédito, equivalente al 0,036 por ciento anual y calculada sobre ciertas partes del pasivo de la entidad (excluido el capital y algunos valores de deuda subordinada).

- El FMI ha manifestado¹⁵ que, según indica la experiencia de crisis anteriores, bastaría con que los fondos de resolución tuvieran una provisión aproximada de entre el 2 y el 4 por ciento del PIB (lo que se corresponde con el coste directo de la actual crisis bancaria), dependiendo de la importancia relativa del sector financiero.

En algunos Estados miembros, los sistemas de garantía de depósitos ya tienen asignada la función de financiar la cesión de depósitos de la entidad en dificultades graves¹⁶. La Comisión opina que el uso de los fondos de garantía de depósitos a efectos de la resolución de crisis debe limitarse a la cuantía que habría sido necesaria para reembolsar los depósitos garantizados. Los costes que sobrepasen este límite deben correr a cargo de los fondos de resolución. Al elaborar estos sistemas habrá que tener cuidado en evitar duplicaciones.

4.3. Gobernanza de los fondos de resolución bancaria

El volumen de un fondo de resolución bancaria será previsiblemente significativo para la mayoría de las economías, por lo que es de crucial importancia adoptar normas sobre la gobernanza del mismo. Las aportaciones de los bancos para sufragar el coste de futuras medidas de resolución podrían destinarse al presupuesto general o a un fondo. Algunos Estados miembros podrían estar tentados de utilizar estas aportaciones para reducir sus déficits públicos. Sin embargo, a largo plazo, si no se crearan fondos de resolución específicos, podría aumentar la dependencia del sector financiero de recursos públicos en caso de nuevas crisis, e intensificarse el problema del riesgo moral conexas a las entidades

¹⁴ El mandato debe entenderse que es de carácter más genérico que el de los «fondos de resolución bancaria» descrito por la Comisión.

¹⁵ *A fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, informe intermedio destinado al G-20, abril de 2010.

¹⁶ Ya se han dado casos de quiebra ordenada de bancos con recurso al sistema de garantía de depósitos durante la actual crisis. Estos casos sirven para ilustrar los costes potenciales de la quiebra de bancos de pequeño y mediano tamaño (p.ej., Dunfermline Building Society, 1 500 millones de libras, Bradford and Bingley, 14 000 millones de libras).

consideradas «demasiado grandes para quebrar». Además, existirá siempre el riesgo de que los tributos destinados al presupuesto general acaben siendo asignados a otros usos.

Así pues, la Comisión considera que los fondos de resolución bancaria deberían mantenerse al margen del presupuesto nacional y destinarse solo a sufragar los costes de resolución.

Por razones prácticas, la gestión de los fondos de resolución bancaria debería confiarse a las autoridades responsables de aplicar medidas de resolución a las entidades bancarias, que actuarían como órganos ejecutivos independientes. Será preciso fijar claramente normas para la rendición de cuentas en los casos en que se otorguen nuevas competencias para la asignación de los fondos. La independencia funcional frente a los gobiernos garantizaría que los fondos se reservaran estrictamente para sufragar las medidas de resolución. Será preciso desarrollar ulteriormente las normas sobre los sistemas de gobernanza. Cabe considerar, en este sentido, tres aspectos de especial relevancia para la gestión de un fondo:

i) *Cómo debería conservarse* el dinero recaudado, ii) en qué condiciones deberían utilizarse los fondos para resolver las crisis de bancos, y iii) cómo se decidiría la distribución de los costes abonables por los fondos en caso de resolución transfronteriza:

- i) Los fondos deberían invertirse en una cartera, geográficamente muy diversificada, de activos no bancarios de gran liquidez, con bajo riesgo de crédito y de mercado, y de modo que sirvan para respaldar a la economía real.
- ii) En cuanto al uso de los fondos, la Comisión tiene previsto elaborar un régimen de resolución armonizado que debería perseguir evitar las posibles diferencias resultantes de la forma en que las autoridades nacionales apliquen las competencias y los instrumentos de resolución, limitando así posibles falseamientos de la competencia. Dicho régimen fijará cuándo y cómo pueden utilizarse los fondos de resolución.
- iii) En cuanto a las disposiciones en caso de resolución transfronteriza, la Comisión tiene la intención de presentar propuestas que establezcan normas claras sobre cómo cabe esperar que se produzca la coordinación. Pieza central de estas disposiciones podría ser la creación de colegios integrados por las autoridades responsables de la resolución con vistas a la toma conjunta de decisiones sobre la adopción de medidas de resolución con respecto a un grupo bancario transfronterizo, bajo la supervisión de un ente como la futura Autoridad Bancaria Europea propuesta por la Comisión. Estos planes de medidas de resolución, basados en principios claros establecidos por norma legal, incluirían el análisis de la forma más equitativa de compartir las cargas y del reparto de costes entre fondos de resolución financiados por el sector privado.

Por último, debemos señalar que los fondos de resolución deberán **cumplir las normas de ayudas estatales de la UE**. Al definir los aspectos operativos de los fondos de resolución deberán tomarse debidamente en cuenta las posibles implicaciones en cuanto a ayudas estatales. Así pues, las intervenciones que recurran a fondos de resolución deberán, por sus características, facilitar el análisis de compatibilidad, en particular en relación con el tipo de ayuda dado, el adecuado reparto de los gastos y la evitación de indebidos falseamientos de la competencia.

5. PRÓXIMAS ETAPAS

La presente Comunicación es una contribución a los debates sobre los tributos y los fondos de resolución que tendrán lugar en el contexto de las próximas reuniones del G-20. Es importante alcanzar cuanto antes a acuerdos globales, dentro de la UE y a escala internacional, sobre los principios y orientaciones generales al respecto, a fin de evitar que surjan planteamientos nacionales divergentes.

La Comisión pide al Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 que apruebe los principios y propuestas de actuación que recoge la presente Comunicación, y que exhorte a los representantes de la UE en el G-20 a defenderlos en las próximas reuniones.

Como siguiente medida para la creación de un régimen general de prevención y gestión de crisis, la Comisión presentará, en octubre de 2010, una Comunicación que contendrá una hoja de ruta y sus planes, más extensos y detallados, con vistas a la elaboración de un nuevo régimen de gestión de crisis, y que incluirá un análisis más pormenorizado de la viabilidad de instrumentos que garanticen que los acreedores contribuyan a la resolución de la crisis en una fase temprana (p.ej., mediante recortes de derechos). **La Comisión tiene previsto adoptar propuestas legislativas sobre la gestión de crisis y sobre los fondos de resolución a principios de 2011.**