

GARANTÍA DE DEPÓSITOS EN LA UNIÓN EUROPEA. ESPAÑA Y EL FANTASMA DE CHIPRE¹

Alicia Agüero Ortiz

Centro de Estudios de Consumo

Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen: El rescate a Chipre ha concluido con su sistema financiero de semiparaíso fiscal, afectando por primera vez los depósitos bancarios, que han sido obligados a participar en el sacrificio. Todo ello, acompañado de medidas de reestructuración bancaria y recapitalización, e incluso con una temporal puesta en peligro de la cobertura de los depósitos garantizados por los fondos de garantía, ha provocado una nueva pérdida de confianza en sistema financiero europeo.

Palabras clave: Chipre, depósito, Fondo de Garantía de Depósitos, rescate, quita, "corralito".

Title: Deposit-guarantee schemes in the European Union. Spain and the Cyprus's ghost.

Abstract: Cyprus's bail out has concluded with its offshore financial system, affecting bank deposits for the first time, being forced to contribute in the sacrifice. All this, accompanied with bank restructuration and recapitalization measures, including a temporary compromise of the guaranteed deposits by the deposit-guarantee schemes, has caused a new confidence loss in the european financial system.

Keywords: Cyprus, deposit, deposit-guarantee schemes, bail out, haircut, "frozen bank deposits".

SUMARIO. 1. Los sistemas de garantía de depósitos en la Unión Europea. 2. Las especiales circunstancias de la quiebra de Chipre. 3. Primeras condiciones de la troika al rescate de Chipre: gravar los depósitos "intocables". 4. Nuevas condiciones

¹ Trabajo realizado con la ayuda del proyecto "Grupo de investigación y centro de investigación CESCO: mantenimiento de una estructura de investigación dedicada al Derecho de consumo" concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad, DER 2011-28562 (Resolución de 23 de diciembre de 2011).

que libran al pequeño ahorrador e imponen fuertes quitas a la deuda sénior. 5. La influencia del rescate chipriota en España.

1. Los sistemas de garantía de depósitos en la Unión Europea

La Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (en adelante "la Directiva") establece un "imprescindible" nivel mínimo armonizado de garantía de los depósitos para el caso de indisponibilidad de éstos por parte de las entidades de crédito. La fijación de este nivel mínimo de garantía tiene como objetivo reforzar la estabilidad del sistema bancario y la protección de los ahorradores, frente a las distorsiones del mercado que puede producir la existencia de una diversidad de regímenes de garantía y niveles de cobertura de los depósitos en los distintos Estados miembro.

Dado que la finalidad primordial de ofrecer esta garantía es proteger a los ahorradores para mantener su confianza en el mercado, quedan excluidos de los sistemas de garantía los depósitos realizados por las entidades de crédito, los fondos propios de las entidades de crédito, y los depósitos provenientes de operaciones condenadas penalmente por blanqueo de capitales (art. 2 de la Directiva). Asimismo, se obliga a los Estados miembro a aportar esta garantía mínima en caso de "indisponibilidad de créditos" entendiéndose por tal, en virtud del art. 1.3 de la Directiva, todo depósito que haya vencido y sea pagadero pero que no haya sido pagado por una entidad de crédito, cuando:

- a) las correspondientes autoridades determinen que la entidad de crédito, por razones directamente relacionadas con su situación financiera, se halla en la imposibilidad de restituir los depósitos²,
- b) o una autoridad judicial haya adoptado una decisión, por razones directamente relacionadas con las circunstancias financieras de la entidad de crédito, que tenga el efecto de suspender la capacidad de los depositantes de reclamar contra dicha entidad.

En la originaria redacción de la Directiva este nivel mínimo de garantía se estableció en 20.000 €, pero fue elevado por la Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, ante la necesidad de mantener la confianza de los depositantes y conseguir una mayor estabilidad en los mercados financieros en el contexto de crisis económica. Así, el art. 7 de la Directiva elevaba el mínimo de cobertura de los depósitos que los Estados miembro debían garantizar a 50.000 €, y a partir del 31 de diciembre de 2010 este mínimo se fijaba en 100.000 €. Observamos cómo, en realidad todos los esfuerzos estaban dirigidos a restablecer la confianza de los depositarios en el mercado bancario europeo, que se había ido deteriorando desde 2008, a fin de evitar la fuga de capitales arriesgando la estabilidad del sistema financiero europeo.

² Así pues, la garantía no exige la quiebra de la entidad financiera, como defendía la Comisión Europea, sino la situación de impago de un depósito vencido en que las autoridades competentes haya reconocido la imposibilidad de la entidad de crédito para proceder al pago, lo cual tiene lugar cuando se impone una quita o expropiación sobre el montante pagadero.

2. Las especiales circunstancias de la quiebra de Chipre

La quiebra de Chipre responde a circunstancias particulares que no comparten la mayoría de los Estados miembro, por lo que puede ampararse en estas circunstancias la adopción de medidas excepcionales. Es preciso detallarlas de forma previa a la exposición de las condiciones del rescate exigidas por la Troika para alcanzar una comprensión completa del problema.

Chipre entró en la Unión Europea en 2004 y adoptó el euro en 2008, sin embargo su estructura fiscal diverge bastante de la existente en el resto de Estados miembro, acercándose más a la de los territorios *offshore*. Prueba de ello es que el tipo nominal de su impuesto de sociedades asciende tan sólo al 10 %, siendo el menor de la Unión Europea (en España el tipo general del IS es del 30 %). Así como la ausencia de gravámenes a los ahorradores no residentes, lo que en conjunción con el elevado interés ofrecido por sus depósitos³ y la escasa transparencia en el origen de los fondos, ha propiciado que Chipre se erigiera como un refugio seguro de capitales extranjeros, especialmente rusos. De hecho Chipre es considerado paraíso fiscal por España⁴.

El principal negocio de Chipre pues, consiste en ser centro financiero internacional, como muestra el hecho de que el sistema financiero del país suponga siete veces su riqueza nacional, que el 40 % de los depósitos procedan de capital extranjero y que el 42 % de los depósitos correspondan a cuentas de más de 500.000 €. A este respecto, despertaba aún más inquietud la política de confidencialidad mantenida por Chipre, que hacía sospechar que los capitales de la isla eran de dudosa procedencia, como había advertido el Grupo de Acción Financiera contra el blanqueo de capitales (GAFI). En este mismo sentido se expresaba Durao Barroso, presidente de la Comisión Europea, al decir que "a quienes dicen que estamos a punto de estrangular a un pueblo, deben tener en cuenta que se trata de una economía casino que estaba al borde de la quiebra".

El comienzo de la quiebra vino de la mano de Grecia, las entidades de crédito chipriotas habían invertido enloquecidamente en deuda griega, que tenía un alto rendimiento como contrapartida de su elevado riesgo. Así con la imposición de recortes del 80 % para los tenedores de deuda pública en el segundo paquete de ayuda a Grecia, los bancos chipriotas quedaron al borde de la ruina. Ello unido al pinchazo de la burbuja inmobiliaria y la crisis financiera, provocó que ni los 2.500 millones prestados por Rusia en 2011 evitaran su caída. Además, los bancos chipriotas también habían adquirido gran parte de la deuda de su país deviniendo inviable un rescate a la griega -imponiendo una quita a la deuda- pues no haría más que agravar su situación.

³ Fácilmente un 6 %, e incluso se ha llegado a alcanzar el 10 %, cuando la media en la eurozona era del 1,5 %.

⁴ Art. 1.6 Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, ya que aún no se ha firmado un convenio de doble imposición, <https://www.boe.es/boe/dias/1991/07/13/pdfs/A23371-23371.pdf> , en su redacción dada por el RD 116/2003 de 31 de enero, <http://www.boe.es/boe/dias/2003/02/01/pdfs/A04294-04297.pdf> .

En suma, las exigencias establecidas por el Eurogrupo para acceder al rescate no sólo amenazan la confianza de los ahorradores, sino al entero sistema financiero y modelo de negocio de Chipre.

3. Primeras condiciones de la troika al rescate de Chipre: gravar los depósitos "intocables"

La Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, exigen a Chipre conseguir 5.800 millones de euros propios a cambio del rescate de 10.000 millones de euros, para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de su sector financiero, evitando que la deuda pública fuera excesiva. El sábado 16 de marzo el Ejecutivo comunitario alcanzó un acuerdo para que Chipre obtuviera esos 5.800 millones, que preveía el establecimiento de una tasa sobre los depósitos de menos de 100.000 € del 6,75 %, y del 9,9 % para los depósitos superiores a 100.000 €. Huelga decir que este acuerdo fue resultado de una negociación en la que el Presidente de Chipre se opuso radicalmente a gravar con más de un 10 % a los grandes depósitos en pos de salvaguardar su modelo de negocio, esto es, ser un centro financiero atractivo para el capital extranjero. Por esta razón, Anastasadis rechazó un primera propuesta de quita del 15 % a los grandes depósitos, dejando intactos a los inferiores a 100.000 €, e incluso una segunda propuesta de quita del 12,5 % a los depósitos no asegurados, y del 3,5 % a los cubiertos.

Así pues, desde el día 16 de marzo y hasta el jueves 28 de marzo los bancos de Chipre permanecieron cerrados, bloqueándose las cuentas corrientes para evitar las retiradas de efectivo, lo que se conoce como "corralito", limitándose a su vez la extracción de dinero de los cajeros a 100 € diarios e impidiendo las transacciones por tarjetas de crédito.

Con este acuerdo, bajo el velo de un tasa (no cubierta por el Fondo de Garantía de Depósitos) se encubre una quita o apropiación de los depósitos, incluidos los depósitos inferiores a 100.000 €, esto es, aquellos que suponían el imprescindible nivel mínimo de garantía, gracias al cual se buscaba adquirir la confianza de los sujetos del mercado bancario rápidamente. Sin embargo, no habría habido reales problemas en admitir dicha tasa incluso a los depósitos cubiertos si ésta hubiera gravado a todo tipo de instrumentos financieros, como bonos y deuda pública, e incluso si hubiera ido acompañada de un aumento del gravamen del impuesto sobre sociedades, pero no fue así. De este modo, la propia Troika propone vulnerar no sólo la garantía de los depósitos que Chipre debía preservar, sino que destruye la confianza de cualquier depositario, permitiendo que se tambalee el sistema financiero que pende de la seguridad de los depósitos. Más aún, la adopción de esta medida comportaría en bloque la pérdida de confianza en el resto de Estados miembro, lo que hubiera podido producir la fuga de capitales que se trataba de evitar al elevar el nivel de garantía de los depósitos de 20.000 € a 100.000 €, y de facto manifiesta el fracaso de la unión bancaria.

Con todo, el Parlamento chipriota rechazó el 19 de marzo el Proyecto de Ley que contenía el acuerdo con la Troika de imponer una tasa a los depósitos, que no recibió ningún voto a favor. Ante esta negativa, el BCE anunció que cortarían la liquidez a Chipre si no aportaba un plan alternativo para conseguir esos

5.800 millones de euros el martes 26 de marzo. Comenzaba la cuenta atrás en la búsqueda de "plan B" a la quita en los depósitos, incluidos los "intocables".

4. Nuevas condiciones que libran al pequeño ahorrador e imponen fuertes quitas a la deuda sénior

El lunes 25 de marzo, se alcanzó el *ansiado* acuerdo alternativo entre la Troika y el Gobierno de Chipre, que finalmente excluye de la quita a los depósitos garantizados, aunque prevé una fuerte quita para los superiores a 100.000 € y se acuerda la liquidación de Laiki Bank (segunda entidad del país) que será dividido en un "banco malo" y un "banco bueno" que quedará en manos de la principal entidad del país, el Banco de Chipre. Concretamente el acuerdo contempla las siguientes medidas:

- Creación de un "banco bueno" al que se transferirán los activos saneados y los depósitos de menos de 100.000 € de Laiki Bank. Este banco bueno se fusiona con el Banco de Chipre, que además será reestructurado, procediendo a la destitución de su equipo directivo, nombrando a un Administrador Especial;
- Creación de un "banco malo" al que se transfieren los préstamos en el activo de Laiki Bank en mora y los depósitos superiores a 100.000 €. De igual modo, se nombra un Administrador Especial para proceder a la liquidación de Laiki Bank, cuyos accionistas y bonistas asumirán las pérdidas correspondientes;
- Aplicación de una quita a los depósitos bancarios superiores a 100.000 € del 37,5 % sobre la cuantía no garantizada, cantidad que será cambiada por acciones del banco, y la congelación del 22,5 % durante al menos 90 días, por lo que tan sólo el 40 % restante quedará libre y podrá seguir rindiendo intereses aunque condicionado a la evolución financiera del banco;
- Restricción a los movimientos de capital, a fin de evitar la fuga de capitales en la apertura de los bancos producida el jueves 28 de marzo, tras la llegada de 5.000 millones de euros enviados por el Banco Central Europeo a Nicosia. Las medidas establecidas por el Gobierno chipriota limitan la extracción de dinero o cobro de cheques a un máximo de 300 € diarios, las transferencias al extranjero no podrán superar los 3.000 €, y no se permite retirar o gastar más de 5.000 € en el extranjero vía tarjeta de crédito (cuya utilización dentro del país no está sometida a restricción). Estas medidas han sido suavizadas recientemente, permitiéndose a los particulares pagar con cheques hasta 9.000 € entre los días 2 y 4 de abril, y respecto a las empresas se eleva el máximo pago permitido por cheque de 5.000 € a 25.000 €, estando los pagos superiores sujetos a aprobación por el Banco de Chipre.

Por otro lado, el portavoz del Gobierno chipriota, Christos Stylianides ha anunciado la conclusión de las negociaciones sobre el memorando, que recogerá las siguientes condiciones del rescate:

- El interés del préstamo de 10.000 millones de euros oscilará entre el 2,5 % y el 2,7 % -interés mucho menor al impuesto al rescate de Grecia, que ascendía al 6 %-;

- El plazo de devolución será de 12 años, y se otorga un período de carencia de 10 años, por lo que no será hasta 2023 cuando Chipre comience a devolver el préstamo. La generosidad de los intereses impuestos y los plazos de devolución se deben al descubrimiento de yacimientos de gas en Chipre, valorados aproximadamente en 80.000 millones de euros, que comenzarían a generar beneficios a partir de 2018;
- Además de los 5.800 millones de euros que se exigieron como requisito previo a la concesión del préstamo, se requieren ahora 1.200 millones que obtendrán de la privatización de empresas públicas y de la elevación del tipo general del impuesto de sociedades del 10 % al 12,5 %;
- El recorte de empleados públicos, que deberá producirse antes del año 2016, se reduce de 5.000 a 4.500 funcionarios.

Asistimos pues, a un cambio de paradigma en el modelo de rescate seguido en la eurozona, donde hasta el momento quienes pagaban el rescate eran los contribuyentes en su conjunto y, a lo sumo, como en el caso español, los accionistas y los tenedores de deuda preferente y subordinada. Lo nuevo es que ahora también son llamados al sacrificio los depositantes no garantizados. En esencia, se hace sufrir la pérdida a los acreedores que se vieron beneficiados por altos tipos de interés por ser partícipes de los riesgos que, naturalmente, tales depósitos comportaban: es decir, se hace pagar a Rusia su parte. En palabras del Presidente del Eurogrupo, Jeroem Dijsselbloem "la única forma de tener un sistema financiero sano es decir 'mira, si corres riesgos debes afrontarlos, y si no puedes afrontarlos, no debiste asumirlos'"⁵, es decir, el que asume el riesgo, paga. Ahora bien, ante tales declaraciones sería probable que quienes estén "asumiendo el riesgo" manteniendo su capital depositado en otros países de la Unión Europea, decidan dejar de asumirlo trasladando sus depósitos a terceros países, lo cual sería aún más lacerante para la estabilidad financiera comunitaria.

5. La influencia del rescate chipriota en España

La incertidumbre creada por la puesta en jaque de la intocabilidad de los depósitos garantizados no es, ni puede ser, ajena a la situación financiera española. Esta desconfianza puede producir la tan temida huida de capitales en los países del sur que se trataba de evitar con la elevación de la garantía de los depósitos hasta 100.000 €, ello añadido a la baja rentabilidad de los depósitos –limitada al 1,5 %- puede suponer un incentivo a los pequeños ahorradores a guardar por sí mismos sus ahorros, y a los grandes depositarios a buscar destinos más fiables para su capital, diversificando su patrimonio fuera de la eurozona por las cantidades no cubiertas.

Tampoco ayuda a regenerar la confianza perdida que nuestro Ministro de Economía afirme que los depósitos españoles son sagrados y que horas después el Ministro de Hacienda anuncie una tasa a los depósitos. Esta tasa

⁵ "If we want to have a healthy, sound financial sector, the only way is to say: 'Look, where you take the risks, you must deal with them, and if you can't deal with them you shouldn't have taken them on and the consequence might be that it is end of story'," he added. "That's an approach that I think we, now that we are out of the heat of the crisis, should consequently take."

<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/68c9c18e-955e-11e2-a151-00144feabdc0.html#axzz20xMB9Pkx>

tendrá un tipo de interés entre el 0,1 % y el 0,2 % y, se insiste, en que gravará a los bancos y no a los depositantes lo cual resulta harto ingenuo, pues en última instancia la tasa será repercutida a los ahorradores, probablemente vía reducción de la rentabilidad. Con ello se consigue el efecto contrario al que exigen las circunstancias, a saber, fomentar el ahorro y repartir confianza.

Sin embargo, no se han apreciado hasta el momento grandes movimientos de capital, y parece poco probable que en España puedan adoptarse condiciones a un potencial rescate similares a las de Chipre, pues como analizamos en el apartado segundo, las circunstancias chipriotas revestían particularidades determinantes a la hora de establecer su modelo de rescate. Ahora bien, en realidad en España los usuarios de participaciones preferentes y valores de deuda subordinada ya han sufrido quitas -han experimentado su particular "corralito"- que según el FROB serán de una media del 38 % para tenedores de preferentes de Bankia, del 43 % en el caso de Novacaixa Galicia y para el Banco Gallego del 50 %.

Con todo, el efecto del "corralito" chipriota se siente en el sur de Europa, así el Ibex 35 se deja un 3,77 % en marzo⁶, lo que supone su mayor caída desde julio de 2012. Por su parte, la prima de riesgo que a 15 de marzo se situaba en 346 puntos, subía el 27 de marzo a 381 puntos⁷. Asimismo, el interés al bono español a 10 años está a 5,06 % de nuevo⁸.

En conclusión, la Directiva 94/19/CE no ofrece una garantía europea de los depósitos de menos de 100.000 €, sino un mandato a los Estados miembro de configurar Fondos de Garantía de Depósitos que cubran tales cantidades, por lo que está en sus exclusivas manos la garantía de los depósitos de los pequeños ahorradores. De otro lado, no parece probable que se convierta en regla general el que los rescates sean sufragados por los depositantes, sin embargo existen otros riesgos que el sistema financiero europeo debe afrontar a raíz del rescate de Chipre. En especial la fuga de capitales que puede propagarse en la zona euro como consecuencia de la desconfianza generada sobre la solvencia de los depósitos en pequeños y grandes ahorradores, como muestra en España la subida de la prima de riesgo, la caída de los valores bursátiles españoles y el aumento de la rentabilidad del bono español en reflejo de su riesgo.

⁶ <http://www.eleconomista.es/indice/IBEX-35>

⁷ <http://www.datosmacro.com/prima-riesgo/espana>

⁸ <http://www.datosmacro.com/bono/espana>