

Seguro de depósitos en Chile: referencias para el cálculo del valor objetivo y las primas

Gabriela Covarrubias · Nancy Silva



Regulador y Supervisor Financiero de Chile

The Working Papers series is a publication of the Financial Market Commission (CMF), whose purpose is to disseminate preliminary research in the finance area for discussion and comments. These works are carried out by professionals of the institution or entrusted by it to third parties.

The objective of the series is to contribute to the discussion and analysis of relevant topics for financial stability and related regulations. Although the Working Papers have editorial revision of the CMF, the analysis and conclusions contained therein are the sole responsibility of the authors.

La serie de Documentos de Trabajo es una publicación de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), cuyo objetivo es divulgar trabajos de investigación de carácter preliminar en el área financiera, para su discusión y comentarios. Estos trabajos son realizados por profesionales de esta institución o encargados a terceros.

El objetivo de la serie es aportar a la discusión y análisis de temas relevantes para la estabilidad financiera y normativas relacionadas. Si bien los Documentos de Trabajo cuentan con la revisión editorial de la CMF, los análisis y conclusiones en ellos contenidos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Documentos de Trabajo de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) Financial Market Commission (CMF)
Av. Libertador Bernardo O'Higgins 1449, Santiago, ChileTeléfono: (56) 22617 4058

Copyright ©2021 CMF
Todos los derechos reservados

Seguro de depósitos en Chile: referencias para el cálculo del valor objetivo y las primas*

Gabriela Covarrubias M.¹, Nancy Silva S.²
Abril 2025

RESUMEN

Este documento evalúa y complementa los aspectos cuantitativos de la propuesta de creación de un Sistema de Seguro de Depósitos (SSD) para Chile, presentada en el documento de política de la CMF (2023), adaptando la experiencia y mejores prácticas internacionales a las condiciones locales. La propuesta considera la creación de un SSD financiado con primas ex ante planas (no sensibles al riesgo) de instituciones financieras, en lugar de depender de fondos estatales. El documento profundiza en la evaluación de la razonabilidad de la cobertura propuesta por la CMF, la determinación del tamaño objetivo del Fondo de Seguro de Depósitos (FSD) y las primas necesarias para constituirlo.

Específicamente, el documento: (1) presenta el marco legal vigente en Chile y los principios fundamentales de los SSD a nivel internacional, además de explorar su adaptación al contexto chileno; (2) analiza la suficiencia de la cobertura anual propuesta por la CMF, tanto por persona como por institución; (3) estima el tamaño objetivo necesario para el fondo de seguro de depósito con las características propuestas en el documento de política antes señalado; y (4) determina las primas anuales necesarias para alcanzar dicho objetivo en un plazo razonable.

Se concluye que una cobertura anual razonable por persona debería situarse entre 2 y 4 veces el PIB per cápita, lo que equivale a entre UF 900 y UF 1.600. Para garantizar que el FSD cuente con suficientes recursos para enfrentar situaciones de estrés, se calcula un tamaño objetivo de al menos el 2% de los depósitos totales, con un límite máximo de al menos el 4%. El FSD se financiaría con primas anuales equivalentes al 0,27% de los depósitos totales de cada institución financiera, lo cual se alinea con la experiencia internacional. Esto permitiría alcanzar el objetivo mínimo del 2% en un plazo de 10 años. Se evalúan sensibilizaciones a esta métrica para medir su impacto sobre las utilidades antes de impuestos de los bancos.

ABSTRACT

The document evaluates and complements the quantitative aspects of the proposal to create a Deposit Insurance System (DIS) for Chile, presented in the CMF policy document (2023), adapting international experience and best practices to local conditions. The proposal considers the creation of a DIS financed with flat ex-ante premiums (not risk-sensitive) from financial institutions, instead of relying on state funds. The document delves into the assessment of the reasonableness of the coverage proposed by the CMF, the determination of the target size of the Deposit Insurance Fund (DIF), and the necessary premiums to constitute it.

Specifically, the document: (1) presents the current framework in Chile and the fundamental principles of Deposit Insurance Schemes (DIS) at the international level, in addition to exploring their adaptation to the Chilean context; (2) analyzes the sufficiency of the proposed annual coverage proposed by CMF, both per person and per institution; (3) estimates the necessary target size for the fund with the characteristics proposed in the previously mentioned policy document; and (4) determines the annual premiums required to reach that target within a reasonable timeframe.

It is concluded that a reasonable annual coverage per person should be between 2 and 4 times the GDP per capita, which is equivalent to between UF 900 and UF 1,600. To ensure that DIF has sufficient resources to face stressful situations, a target size of at least 2% of total deposits is suggested, with a maximum limit of at least 4%. The DIF would be financed with annual premiums equivalent to 0.27% of the total deposits of each financial institution, which is in line with international experience. This would allow us to reach the minimum target of 2% within 10 years. Sensitizations to this metric are evaluated to reduce the impact on pre-tax profits.

*/ Las opiniones emitidas en este trabajo, los errores y omisiones, son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan la visión de la institución. Se agradecen los comentarios, consejos y sugerencias del referato interno, así como también los de otros participantes en seminarios internos.

¹/ Dirección de Análisis de Riesgos, Dirección General de Estudios, CMF, gcovarrubias@cmfchile.cl

²/ Dirección General de Estudios, CMF, nsilva@cmfchile.cl

1. INTRODUCCIÓN

Chile tiene un esquema de garantía de depósitos inusual a nivel internacional. La garantía estatal, regulada por la Ley General de Bancos, cubre depósitos y captaciones a plazo solo de personas naturales en bancos y cooperativas de ahorro y crédito (CACs) supervisadas por la CMF. Esta garantía se financia con fondos estatales, es decir, sin aporte de las instituciones tomadoras de depósitos. Adicionalmente, existe una garantía del 100% para depósitos a la vista de personas naturales y jurídicas en bancos, exclusivamente, otorgada por el Banco Central de Chile (BCCh). Esta garantía se enfoca en asegurar la estabilidad del sistema de pagos, lo que expone al BCCh a potenciales pérdidas (FSAP 2021).

El Financial Sector Assessment Program (FSAP 2021) del FMI evaluó el marco de gestión y resolución de crisis financiera de Chile. Entre las principales conclusiones y recomendaciones se encuentra el establecimiento de un nuevo Sistema de Seguro de Depósitos (SSD), financiado por la industria. Las dos garantías de depósitos vigentes deberían dejar de existir, lo que limitaría el riesgo moral y los riesgos al balance fiscal y del BCCh. Se recomendó además que el SSD fuera pre-financiado por la industria y contara con una línea de liquidez temporal proporcionada por el Ministerio de Hacienda o el Banco Central (en el segundo caso, indemnizado por el Estado). Por último, el SSD debería tener autoridad para proporcionar financiamiento para el uso de herramientas de resolución, como la transferencia de pasivos desde un banco en problemas a un competidor solvente, sujeto a una prueba de menor costo.

En 2022 la CMF solicitó una Asistencia Técnica al FMI para el establecimiento de un sistema de seguro de depósitos en Chile, cuyas principales conclusiones se listan a continuación:

- Diseñar un marco de SSD con un nivel de cobertura limitado, en línea con los Principios Básicos de la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI, por sus siglas en inglés) y las mejores prácticas internacionales.
- Decidir una estrategia de salida para las actuales garantías estatal (plazo) y del BCCh (vista).
- Garantizar que el seguro de depósitos y la reforma al proceso de resolución ordenada estén sincronizados y se apliquen conjuntamente.
- Aclarar los mandatos y funciones de la red de seguridad ampliada e incluir al nuevo SSD y al agente de resolución en sus actividades.
- Otorgar al SSD un mandato para el financiamiento de la resolución, sujeto a salvaguardas, y asegurar el desembolso de los depósitos asegurados en un plazo de siete días.
- Crear un fondo de seguro de depósitos jurídicamente independiente, con su propio consejo de administración, y un nivel objetivo creíble, financiado ex-ante por las contribuciones del sector.
- Garantizar financiamiento de respaldo de liquidez para el fondo de seguro de depósitos, con fondos públicos.
- Mejorar la protección jurídica del personal involucrado en el proceso de resolución y administración del seguro de depósitos.
- Comprobar que todas las instituciones miembros que integren el nuevo SSD cumplan con los requisitos reglamentarios para su afiliación.

En base a estos insumos, y al trabajo realizado desde 2020 con un equipo asesor de la Oficina del Tesoro Americano (OTA), en enero de 2023 la CMF publicó un documento de política sobre “Lineamientos para un nuevo marco de resolución bancaria y de seguro de depósitos en Chile”. Este documento fue comentado por la industria y sus observaciones fueron discutidas en un taller en la CMF en el cuarto trimestre de 2023. Algunas observaciones también fueron capturadas en el Informe de Actividades del Consejo Consultivo del Mercado de Capitales, 2023.

El presente documento busca complementar la propuesta de creación de un SSD para Chile, presentada en el documento de política de la CMF, aclarando conceptos y aportando evidencia sobre la experiencia internacional y análisis cuantitativos. Para esto: (1) se presenta el esquema actual y los principios fundamentales de los SSD a nivel internacional, además de explorar su adaptación al contexto chileno; (2) se analiza la suficiencia de la cobertura anual propuesta, tanto por personas como por institución; (3) se estima el tamaño objetivo necesario para el FSD; (4) se determina las primas anuales necesarias para alcanzar dicho objetivo en un plazo razonable; y, (5) se cuantifica preliminarmente el impacto de la creación de este SSD.

2. MARCO VIGENTE: RED DE SEGURIDAD FINANCIERA Y GARANTÍA ESTATAL

La red de seguridad financiera busca garantizar que el sistema financiero sea sólido y estable, y está conformada por cuatro pilares: la regulación y supervisión; el prestamista de última instancia; el marco de resolución; y el esquema de protección a los depósitos.

Dado que, inevitablemente, a lo largo del tiempo habrá bancos que quiebren, y la red de seguridad financiera, por fuerte que sea, no puede evitar fracasos derivados de una mala gestión o de crisis económicas inesperadas, es crucial gestionar los efectos de una institución fallida. Para ello se requiere de un conjunto complejo de políticas que establezca claramente los mandatos, facultades, responsabilidades y objetivos de cada miembro de la red de seguridad financiera.

En el caso de Chile, la red de seguridad financiera está compuesta por las siguientes instituciones:

- El BCCh vela por la estabilidad del sistema financiero, garantizando una adecuada liquidez en el mercado, el funcionamiento del sistema de pagos y gestionando los riesgos macro prudenciales. En eventos especiales puede actuar como prestamista de última instancia, para facilitar el rescate ordenado de instituciones viables. Adicionalmente, bajo el marco legal vigente garantiza el pago de los depósitos a la vista en casos que un banco entre en liquidación.
- La CMF identifica las debilidades de liquidez, solvencia y gestión de los bancos en funcionamiento, antes de que puedan amenazar la estabilidad financiera, y trabaja con las instituciones para revertir estas dificultades. Si esos esfuerzos no tienen éxito y la institución pasa de ser una “empresa en funcionamiento” a una “empresa en problemas”, debiera entrar en un proceso ordenado de resolución. El marco legal actual en Chile solo considera la liquidación forzosa de estas instituciones, lo que dificulta implementar un proceso ordenado y podría acarrear externalidades negativas al sistema. Por esta razón, el documento de política de la CMF (2023) propone establecer formalmente un proceso de resolución a=desarrollar e implementar por una autoridad de resolución.
- La garantía estatal de los depósitos a plazo y la garantía del BCCh a los depósitos y obligaciones a la vista pretenden dar confianza a los depositantes, al reembolsar los depósitos asegurados de una institución fallida, evitando así los incentivos para corridas de depósitos. El documento de política de la CMF (2023) propone entregar estas facultades a la autoridad de resolución y seguro de depósitos.
- Actualmente, el Ministerio de Hacienda es quien financia la garantía estatal de los depósitos en caso de activarse. En el documento CMF (2023) se propone que adicionalmente sea una fuente de financiamiento de respaldo para el asegurador de depósitos y proporcione financiamiento para la resolución en casos sistémicos, cuando otras fuentes de financiamiento se hayan agotado.

Tal como se señaló, el documento CMF (2023) propone añadir nuevas funciones a la red de seguridad financiera, en la forma de una autoridad de resolución y seguro de depósitos, con mandatos y poderes adicionales. Lo anterior sin duda requerirá coordinar esfuerzos, pero también permitirá cerrar brechas históricas en la arquitectura financiera nacional. Es aquí donde el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF) cumple un rol natural para gestionar esta coordinación y reforzar la comprensión de los distintos mandatos y funciones de todos los miembros. No obstante, el CEF no cuenta con una institucionalidad especializada, con conocimientos específicos, facultades ejecutorias y personas necesarias para dedicarse a las funciones de resolución. En el futuro, el CEF debería convertirse en un foro interinstitucional de gestión de crisis, en que participen todos los miembros de la red de seguridad financiera, incluyendo, eventualmente, al organismo encargado de resolución y seguro de depósitos. Un avance en esta dirección fue la suscripción en 2023 de un Memorando de Entendimiento y un protocolo de acción para la gestión de crisis financieras entre los miembros de dicho consejo.

Actualmente, la garantía estatal de los depósitos cubre a personas naturales y se hace exigible cuando un banco entra en liquidación y su pago está a cargo del liquidador, con cargo a fondos del Estado. El Estado se subroga de los derechos de los depositantes en el proceso de liquidación, sin una clara preferencia sobre otros acreedores. Los depositantes que acepten la garantía reciben un máximo de 200 UF (aproximadamente 7.500 dólares) por banco y año calendario, y un máximo de UF 400 en caso de que el problema afecte a todo el sistema, en el mismo periodo. El límite de UF 400 se introdujo en 2019, con el objetivo de restituir el nivel de cobertura de las captaciones a plazo que tuvo la garantía al momento de su constitución en 1986, equivalente a una vez el PIB per cápita. No obstante, este nivel de cobertura está por debajo del observado en otras economías (con una cobertura global en torno a 3 veces PIB per cápita) y, dada la tendencia del PIB per-cápita nacional, esta brecha tenderá a aumentar en el tiempo.

Al aceptar la garantía, los depositantes renuncian al saldo remanente de sus acreencias, cuestión que debilita la protección del seguro y hace complejo el cálculo del contingente anual de la garantía estatal. Si rechaza el pago de la garantía, el beneficiario conserva sus derechos para hacerlos valer en la liquidación, con la incertidumbre que eso conlleva.

La CMF desarrolló un modelo de estimación de la exposición fiscal máxima involucrada en esta garantía, que entrega anualmente a la Dirección de Presupuestos (Dipres) para el cálculo de los pasivos contingentes del Estado (Dipres, 2023). Este modelo combina los datos administrativos de la CMF con supuestos sobre el comportamiento de las personas, además de algunas simplificaciones necesarias para viabilizar la estimación³. La primera estimación calcula la exposición máxima para el Estado, y supone que la totalidad de los clientes ejerce la garantía estatal (UF 200 por banco con un límite de UF 400 en el sistema). La segunda, calcula un “monto racional”, asumiendo que un porcentaje de las personas naturales que mantiene captaciones en la vecindad del máximo garantizado ejerce la garantía, y que este porcentaje disminuye de manera uniforme en la medida que aumenta el monto total de los depósitos mantenidos individualmente. El modelamiento anterior responde a que, cuando se cobra la garantía se renuncia al saldo remanente y, por lo tanto, para montos muy superiores al umbral, disminuye el incentivo a cobrar la garantía. La tabla 1 muestra los resultados publicados en Dipres (2023) que, en el caso más benigno (monto racional, por construcción), alcanza a 4,38% del PIB.

³ Se considera al sistema financiero como una sola institución. En promedio existen 1,24 cuentas de ahorro por cliente; 1,50 depósitos a plazo por cliente; 1,05 bancos por cliente en los depósitos a plazo y 1,01 bancos por cliente en las cuentas de ahorro.

Tabla 1. Pasivos contingentes del Estado asociado a la garantía estatal a los depósitos (montos en millones de UF y como porcentaje del PIB, septiembre 2023)

Saldo de depósitos y captaciones a plazo (millones UF)				Estimaciones (millones UF)			
Bancos y CAC's	Total	Persona Jurídica	Persona Natural	Máxima Exposición	% PIB	Monto racional	% PIB
Depósitos a plazo	2.513	1.518	995	273	3.50%	169	2.18%
Cuentas de ahorro a plazo	257	0.2	256	190	2.45%	172	2.20%
Total	2.770	1.518	1.251	463	5.94%	341	4.38%

Fuente: CMF.

La garantía que otorga el BCCh a las cuentas vista de personas naturales y jurídicas también se hace exigible cuando un banco entra en liquidación, e importa una exposición fiscal adicional de casi UF 200 millones o 1,8% del PIB. Para el pago de esta garantía deben utilizarse los fondos que se encuentren en la caja, depositados en el BCCh o invertidos en documentos representativos de la reserva técnica. Si estos son insuficientes, el BCCh podrá adquirir activos del banco o concederle préstamos, los cuales gozarán de preferencia respecto de cualquier otro acreedor en la liquidación, sean éstos preferentes o valistas.

La reserva técnica representa un costo para los bancos, equivalente a valores o depósitos en el BCCh por el 100% de los depósitos a la vista que superen en 2,5 veces su patrimonio efectivo. No obstante, la mayor parte del tiempo este costo no es activo. Habitualmente, estos fondos bordeaban el 20% del valor de saldos a la vista del sistema, constituidos también por el 20% de las instituciones. En 2020 - con el retiro de los fondos de pensiones - ambos valores se duplicaron.

Utilizando la estimación de la tabla 1, en el mejor de los casos (máxima exposición) la actual garantía estatal cubriría 17% del monto de los depósitos y obligaciones a plazo de personas naturales en bancos y cooperativas de ahorro y crédito supervisadas por la CMF⁴. Si a esto se suma la garantía al 100% de los depósitos a la vista a personas naturales y jurídicas en instituciones bancarias, el esquema actual cubriría 47% del monto de los depósitos totales⁵ y 94% del total de depositantes.

Tabla 2. Cobertura de la garantía estatal de depósitos y de la garantía a las obligaciones a la vista del BCCh, diciembre de 2023 (porcentaje)

Cobertura UF 200/400	Veces PIB per cápita	Por monto					Por clientes con cobertura total				
		Vista naturales	Vista jurídica	Plazo naturales*	Plazo jurídica	Depósitos totales	Vista naturales	Vista jurídica	Plazo naturales**	Plazo jurídica	Depósitos totales
Bancos CAC	0,98	100% 0%	100% 0%	17%	0%	47%	100% 0%	100% 0%	90%	0%	94%

* Considera la exposición máxima. Si se usa el monto racional, la cobertura sería de 12%. ** Considera número de ruts con saldos por institución menores o iguales a UF 200 y saldo en el sistema menor o igual a UF 400.

Fuente: Estimaciones propias.

Al financiarse con recursos públicos, el modelo chileno no incluye una institucionalidad específica a cargo de la administración de la garantía a los depósitos (ni un fondo), la que habitualmente se involucra directa o indirectamente en los procesos de resolución. Esto implica también que el nivel de preparación del país frente a eventos en que deba gatillarse el pago de tal garantía es bajo, sin que existan responsabilidades claras o procesos documentados.

⁴ 12% si se considera el monto racional.

⁵ Los depósitos a la vista representaban a diciembre de 2023 el 42% de los depósitos totales.

El conocimiento de la población sobre la cobertura de depósitos frente a la liquidación de instituciones financieras también es bajo. La encuesta de capacidades financieras de la OCDE, implementada en la población adulta nacional en 2023 (CAF-CMF 2023), muestra que solo el 50% sabe que existe garantía para los depósitos en la banca y menos de un 30% conoce sobre la cobertura para depósitos en cooperativas supervisadas por la CMF. Por otra parte, 47% de la población cree que sus acreencias en otras instituciones financieras están aseguradas.

3. PRINCIPIOS BÁSICOS PARA SISTEMAS EFICACES DE SEGURO DE DEPÓSITOS

Los Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces de la IADI, publicados originalmente en 2009, fueron revisados en 2014 en respuesta a las lecciones aprendidas de la Gran Crisis Financiera de 2007-2009. El *Financial Stability Institute* del Banco Internacional de Pagos (FSI, 2022) ofrece un buen resumen de estos principios, en base al cual se estructura este capítulo.

Los principios revisados en 2014 reforzaron las normas de seguro de depósitos, incluida la velocidad de reembolso, el monto de la cobertura, las fuentes de financiamiento y la gobernanza. Asimismo, añadieron orientaciones, basadas en los Atributos Clave de los Regímenes de Resolución Eficaces del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés), sobre el papel del asegurador de depósitos en la preparación y gestión de crisis, y en la intervención de entidades y resolución de fallas bancarias.

Los objetivos de política pública de un SSD son promover y resguardar los intereses de los depositantes y la estabilidad financiera. En el diseño de este marco se deben determinar sus objetivos e identificarse las competencias y recursos necesarios para alcanzarlos.

Los mandatos básicos de un SSD son:

- 1) Asegurar los depósitos. El SSD proporciona una cobertura máxima de seguro de depósitos por depositante y por banco. Para pagar las reclamaciones sobre los depósitos asegurados, el SSD constituye un Fondo de Seguro de Depósitos (FSD), principalmente a través de las cuotas de las instituciones miembros (bancos y otras agencias tomadoras de depósitos). En caso de liquidación de una institución miembro, el SSD utiliza los recursos del FSD para pagar a los depositantes cubiertos.
- 2) Apoyo financiero a las medidas de resolución bancaria. Los fondos del FSD pueden utilizarse para apoyar medidas de resolución bancaria propuestas por la autoridad de resolución. Sin embargo, el SSD no puede utilizar sus recursos para tomar una posición de propiedad (como accionista) en una entidad en resolución o en un banco puente, ni puede proporcionar préstamos o capital bancario a entidades en resolución.

Para cumplir con estos mandatos, un SSD puede organizarse como:

- a) Una "caja pagadora", en la que el asegurador de depósitos sólo es responsable del reembolso de los depósitos asegurados.
- b) Una "caja de pago plus", en la que el asegurador de depósitos tiene responsabilidades adicionales, tales como funciones en resolución (por ejemplo, apoyo financiero).
- c) Un "minimizador de pérdidas", en el que el asegurador de depósitos participa activamente en la selección de estrategias de resolución de menor costo.
- d) Un "minimizador de riesgos", en el que el asegurador de depósitos desempeña amplias funciones,

que incluyen la evaluación/gestión de riesgos, un conjunto completo de poderes de intervención temprana y resolución y, en algunos casos, responsabilidades de supervisión prudencial. Este es el caso del FDIC en EE. UU.

El asegurador de depósitos debe ser operacionalmente independiente, estar bien gobernado, ser transparente, responsable y estar aislado de interferencias externas (tanto de las instituciones miembro, como del mundo político). También debe contar con políticas y procedimientos eficaces de planificación de contingencia y de gestión de crisis, para garantizar que puede responder eficazmente ante el riesgo de fallas de sus miembros, en coordinación con los otros integrantes de la red de seguridad financiera.

La afiliación a un sistema de seguro de depósitos debe ser obligatoria para todas las instituciones tomadoras de depósitos, que, a su vez, deben estar sujetas a una sólida regulación y supervisión prudencial. Las condiciones, el proceso y los plazos para ser miembro del SSD deben ser explícitos y transparentes en la ley o la regulación.

Cuando se cancele la afiliación, por revocación de la licencia de un miembro, debe notificarse inmediatamente a los depositantes para informarles que los depósitos existentes seguirán estando asegurados, hasta por un máximo de un año. Asimismo, deben adoptarse medidas para coordinar el retiro inmediato de la licencia de captación de depósitos de la institución en problemas, por parte de la autoridad competente.

La cobertura debe ser limitada, creíble y cubrir a la gran mayoría de los depositantes, pero dejar una cantidad sustancial de depósitos expuestos a la disciplina del mercado. El nivel y el alcance de la cobertura deben revisarse periódicamente (al menos cada cinco años), para garantizar que cumple con los objetivos de política pública establecidos.

El financiamiento del sistema de seguro de depósitos debe realizarse sobre una base ex-ante, y los acuerdos de financiamiento extraordinario deben definirse y establecerse claramente en el momento de la constitución del sistema por ley o por reglamento.

Los SSD suelen necesitar financiamiento inicial del gobierno o de organizaciones internacionales⁷ para asegurar la credibilidad en el sistema, especialmente cuando se transita desde sistemas de cobertura total luego de una crisis (*blanket guarantees*). Aunque este “capital semilla” es una opción permitida, el financiamiento habitual del sistema de seguro de depósitos debe ser responsabilidad de las instituciones miembros.

Para proteger a los depositantes y contribuir a la estabilidad financiera, el público en general debe estar informado de manera permanente sobre las ventajas y limitaciones del sistema de seguro de depósitos, y sobre los procedimientos a seguir para obtener los pagos en caso de falla de una institución miembro.

Los directores, funcionarios y empleados actuales y anteriores de la agencia de seguro de depósitos, así como cualquier persona contratada o empleada por ella, deben contar con un adecuado nivel de protección legal, consagrado en la ley, y defensa legal proporcionada o contratada por el asegurador de depósitos. Esta protección debe cubrir las decisiones y las acciones u omisiones tomadas de buena fe en el ejercicio normal de sus funciones.

El asegurador de depósitos (u otra autoridad pertinente) debe estar facultado para interponer recursos legales contra las partes culpables de un delito o de la falla de una institución miembro. La investigación de la conducta de dichas partes puede ser llevada a cabo por el propio asegurador de depósitos, el supervisor o la autoridad reguladora, autoridades penales o de investigación, o cualquier otro organismo profesional o disciplinario.

El asegurador de depósitos debe formar parte de la red de seguridad financiera, y disponer de

información sobre la detección temprana y la intervención oportuna en bancos con problemas, antes de que deje de ser viable.

Los procedimientos de resolución y protección de los depositantes no deben limitarse al reembolso de los depósitos. La autoridad de resolución debe disponer de herramientas eficaces, diseñadas para ayudar a preservar las funciones críticas y resolver a las instituciones fallidas. Esto incluye, entre otros poderes, el de sustituir y destituir a la alta dirección, rescindir contratos, transferir y vender activos y pasivos, amortizar o convertir la deuda en capital y/o establecer una institución puente temporal

El sistema de seguro de depósitos debe reembolsar con prontitud los fondos asegurados de los depositantes, en un plazo de siete días hábiles, disponiendo para ello de la capacidad interna necesaria (como acceso a los datos de los depositantes y recursos humanos y técnicos adecuados).

El asegurador de depósitos debe tener derecho, por ley, a recuperar sus fondos de acuerdo con la jerarquía legal de acreedores (con al menos la misma prelación de un depositante en el tratamiento de sus créditos).

Para la administración del SSD la autoridad debe contar con las facultades para establecer presupuestos, políticas, sistemas y prácticas de funcionamiento; celebrar contratos; determinar sanciones administrativas contra las instituciones miembros; y emitir regulación para la aplicación de la ley.

Para la gestión del fondo de seguro de depósitos, la autoridad debe contar con las facultades para evaluar y recaudar las primas; o determinar la estrategia de inversión, que el SSD aplicará directamente o mediante delegación; y obtener financiamiento de respaldo de una fuente pública en caso de insuficiencia de fondos para cumplir los objetivos.

Para el pago del seguro de depósitos la autoridad debe contar con las facultades para obtener información de las entidades miembro, en el formato que la SSD determine, de manera confiable y puntual. Asimismo, debe tener autoridad legal para transferir depósitos a otro banco y apoyar otras herramientas de resolución que afecten a los depósitos.

Para una adecuada coordinación, la autoridad debe contar con las facultades para compartir información y trabajar con otros miembros de la red de seguridad financiera local y de otras jurisdicciones.

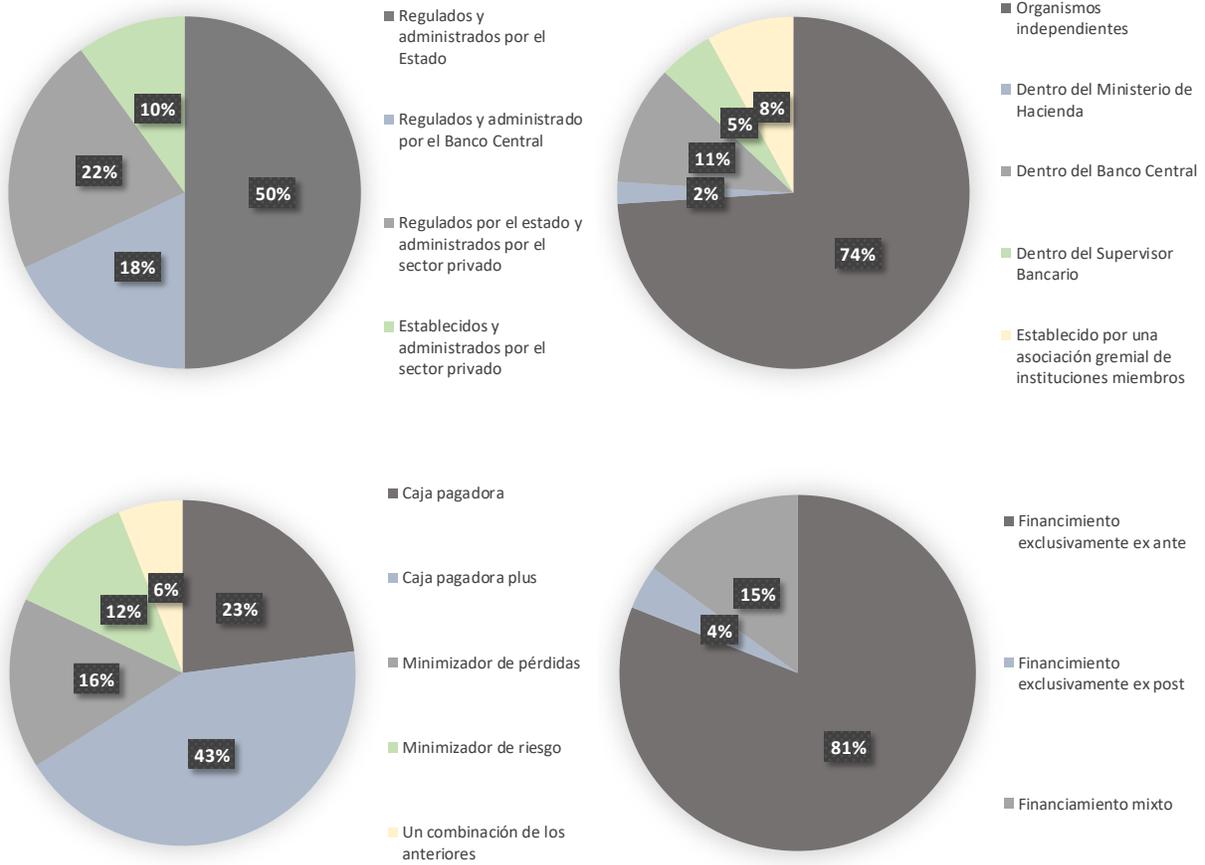
4. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DEPÓSITOS A NIVEL INTERNACIONAL

La IADI se creó en mayo de 2002, con el objetivo de mejorar la eficacia de los sistemas de seguro de depósitos, mediante la promoción de orientación y de cooperación internacional, en beneficio de las jurisdicciones que desean establecer o mejorar sus sistemas de seguro de depósitos. Actualmente agrupa a 97 jurisdicciones, algunas de las cuales tienen más de un SSD.

La IADI realiza anualmente una encuesta sobre seguros de depósitos, que mide las características de los SSD: año de introducción del SSD; tipo de SSD; estructura jurídica; mandatos; tipos de instituciones miembros; obligatoriedad de la membresía; número de entidades aseguradas; productos de depósito elegibles; límite máximo de cobertura; tipo de financiamiento; método para evaluar primas; herramientas de resolución; autoridad para actuar como administrador o conservador; autoridad para actuar como administrador o liquidador; y regulación del marco de resolución.

La última encuesta se refiere a noviembre de 2022 e incluye a 108 agencias en 94 países. Las principales características de los sistemas revisados se resumen en la figura 1.

Figura 1: SSD – principales características



Fuente: Elaboración propia en base a IADI Survey 2022.

La mitad de las agencias tiene más de 25 años de existencia, siendo la más antigua la *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* en EE. UU., establecida en 1931, luego de la Gran Depresión. La mitad de los SSD son regulados y administrados por el Estado, 18% regulados y administrado por el Banco Central, 22% regulados por el Estado y administrados por el sector privado, y 10% establecidos y administrados por el sector privado. Un 74% son organismos independientes, 2% están dentro del Ministerio de Hacienda, 11% dentro del Banco Central⁶, 5% dentro del Supervisor Bancario y 8% establecido por una asociación gremial de instituciones miembros⁷. Un 23% opera como una "caja pagadora", 43% como una "caja de pago plus", 16% como un "minimizador de pérdidas", 12% como un "minimizador de riesgos", y 6% como una combinación de los anteriores.

La membresía es obligatoria en el 95% de los casos y la mediana del número de miembros es 35. Los miembros más comunes son bancos y cooperativas de ahorro y crédito⁸. Las cuentas corrientes y las cuentas de ahorro, en moneda local y extranjera, son los instrumentos que presentan mayores niveles de

⁶ De las 19 legisladas y administradas por el Banco Central, 10 están dentro del Banco Central, 1 dentro de la autoridad supervisora y 8 son agencias independientes.

⁷ De las 9 SDD establecidas por asociaciones gremiales, 9 tiene regulación privada y 3 regulación pública.

⁸ También existen SSD que incluyen compañías aseguradoras.

cobertura. En la gran mayoría de los casos los depósitos interbancarios y gubernamentales están fuera del seguro.

La mediana de la cobertura es de USD 34.500 y la moda de USD 110 mil. Para el financiamiento, 50% usa primas planas, 40% primas ajustadas por riesgo y 10% usa una mezcla de las anteriores o no lo tiene definido.

El 81% de los SSD se financia exclusivamente con primas ex ante; 4% exclusivamente con primas ex post; y 15% tiene un financiamiento mixto. De los 4 SSD que se financian exclusivamente ex post, 2 se constituyeron luego de la crisis subprime y 3 actúan exclusivamente como caja de pago (no se involucran en los procesos de resolución).

El caso que más ha llamado la atención de la banca chilena es el de Australia, donde la administración del seguro de depósito se aloja en el supervisor prudencial. Brinda protección por hasta 250.000 dólares australianos por titular de cuenta y por institución de depósito, y por hasta 5.000 dólares australianos para asegurados y reclamantes contra aseguradoras generales. El sistema puede ser activado por el gobierno australiano y, una vez activado, es administrado por el supervisor. Los depósitos se restituyen con fondos públicos, que se recuperan ex post con primas que se cobran a las instituciones sobrevivientes. A nuestro mejor entender, este sistema nunca ha sido utilizado, y adolece de dos riesgos. El primero, que las entidades sobrevivientes no puedan cubrir los costos. Y segundo, genera un riesgo moral para los bancos que fallan, pues no participan de la cobertura de costos que imponen al sistema.

Como destacan O'Keefe y Ufier (2017), un fondo financiado con primas ex ante puede mejorar la confianza pública; tiene un fondeo más justo, ya que los bancos fallidos contribuyen al fondo antes de su liquidación; y las primas basadas en riesgo pueden utilizarse para desincentivar la toma de riesgos de las instituciones miembro. Como contraparte, el financiamiento ex ante tiene el costo de oportunidad del capital; impone una carga a los bancos, que puede ser alta en mercados con pocas instituciones; e impone costos administrativos para gestionar el fondo. No obstante, IADI (2009) concluye que los beneficios del financiamiento ex ante superan sus costos, especialmente cuando un sistema de seguro de depósitos se está creando (tabla 3).

Sobre el "sujeto de protección" (personas y/o empresas, depósito o depositante) la práctica internacional es mixta. Teóricamente suele argumentarse que las personas naturales (particularmente los pequeños ahorrantes) son los que poseen menores niveles de conocimiento y enfrentan mayores costos relativos para monitorear el riesgo de las instituciones financieras, pero lo mismo puede argumentarse para pequeñas empresas o fondos. Asimismo, es común que los sistemas cubran a los depositantes más que a cada depósito, pues en caso contrario la atomización de los depósitos constituye un mecanismo de apalancamiento de la garantía. La revisión de FSB (2012) muestra que todas las jurisdicciones encuestadas (20 países) brindan cobertura para depósitos a la vista y depósitos a plazo fijo, así como para depósitos de no residentes. La mayoría (80%) también cubría depósitos en moneda extranjera, depósitos de empresas no financieras (95%) y entidades del sector público (60%). Los depósitos interbancarios generalmente no están cubiertos (solo 20% los considera).

Tabla 3. Evaluación relativa del financiamiento ex ante vs ex post

Eficacia	Ex ante	Ex post
Liquidez del asegurador de depósitos	+	-
Solvencia del asegurador de depósitos	+	-
Transparencia e intercambio de información	+	-
Conducente a la supervisión que permite la medición y control del riesgo	+	-
Ajuste transversal del riesgo de primas en aras de la equidad y de incentivos correctos	+	-
Suavización de las primas a lo largo del tiempo para mejorar la estabilización	+	-
Posibilidad de financiamiento público (ya que la mayoría de los sistemas de capitalización son públicos)	+	-
Confianza de los depositantes	+	-
Eficiencia		
Costo de funcionamiento	-	+
Costo de gestión del fondo	-	+
Optimización de la cantidad-nivel objetivo	-	+
Optimización de la calidad-riesgo-rentabilidad	-	+

+: ventaja relativa, -: desventaja relativa

Fuente: FDIC (2009).

El seguro de depósitos debe estar claramente reconocido en la ley como acreedor del banco en quiebra por subrogación de los depositantes beneficiados, con sus mismos derechos y prelación. El tratamiento de los depositantes en la jerarquía de acreedores puede tener un impacto profundo en los costos incurridos por el seguro de depósitos y en el régimen de resolución en general. Por una parte, la preferencia de los depositantes asegurados puede reducir los costos de liquidación y el reembolso del depositante, incluso si el asegurador contribuye a una resolución. También puede facilitar la implementación de opciones de resolución, como transferencias de depósitos parciales, el uso de instituciones puente y la conversión de deuda en capital. Además, el trato más uniforme de los depositantes en todas las jurisdicciones podría contribuir a resoluciones transfronterizas más eficaces. Por otra parte, la preferencia de los depositantes aumenta la exposición potencial a pérdidas de los acreedores de menor rango, que podrían tomar medidas para protegerse, como garantizar sus reclamaciones o acortar los plazos de vencimiento, con consecuencias profundas sobre el costo de financiamiento bancario.

Según los principios básicos de la IADI, el seguro de depósitos debiera poder reembolsar a la mayoría de los depositantes asegurados, en un plazo máximo de siete días hábiles. En 2012 el FSB publicó una comparación de los sistemas de seguro de depósitos de los países miembros del Comité de Basilea. Los datos disponibles a 2010 mostraban periodos de pagos del seguro de depósitos desde un día hasta más de un año, aunque esto habría disminuido en los últimos años. La encuesta de la IADI (2021) mostraba que cerca de un 60% de las jurisdicciones están preparadas o en preparación para hacer pagos en menos de 7 días.

5. ESTIMACION DEL NIVEL DE COBERTURA DEL SSD

Tradicionalmente, la literatura académica en relación con los SSD ha destacado la necesidad de equilibrar la estabilidad financiera y la disciplina del mercado, para lo que sugiere niveles de cobertura acotados. Altos niveles de cobertura pueden generar incentivos perversos y ser fuente de riesgo moral, pues los depositantes pierden estímulos para efectuar un adecuado monitoreo de sus acreencias, y las instituciones bancarias pueden verse inclinadas a incrementar en exceso su toma de riesgo, apalancada

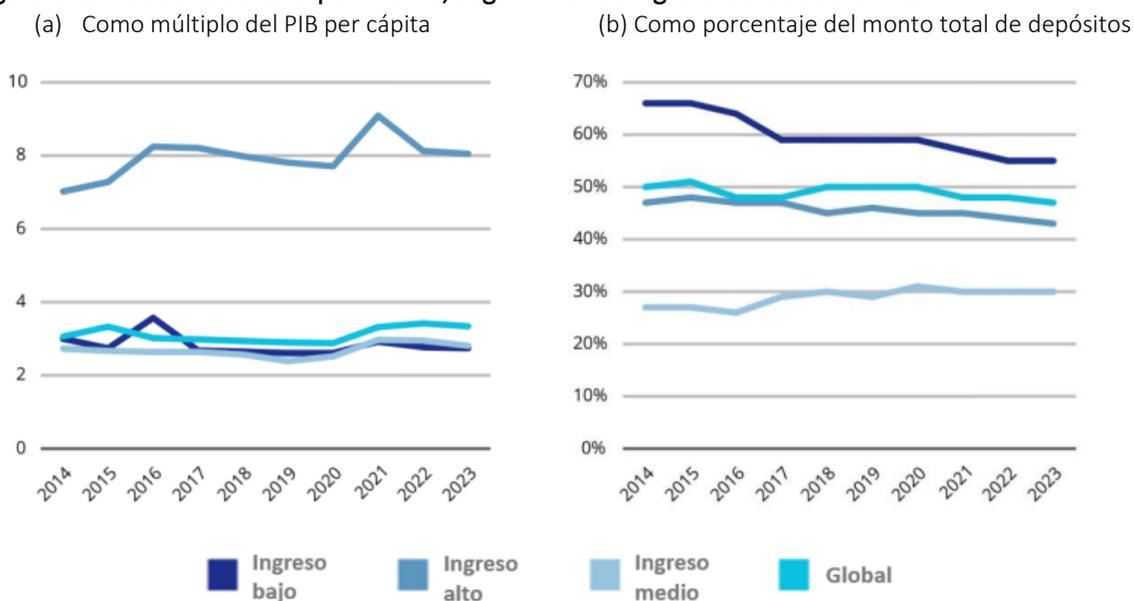
en recursos de terceros (problemas de agencia). En este sentido, los esquemas con tope a la garantía se justifican habitualmente sobre la base de moderar la responsabilidad y la exposición del agente que otorga la cobertura; hacer que los depositantes participen de la solución, obligándolos a soportar parte de las pérdidas (bail-in); y generar incentivos para que los depositantes y la administración del banco mantengan un adecuado monitoreo de los riesgos (disciplina de mercado, que acota el riesgo moral). No obstante, mientras menor sea la cobertura, menor será el efecto disuasivo frente a una corrida bancaria y menores serán también los fondos disponibles para facilitar una resolución.

El FDIC (2021), a partir de una encuesta realizada en 2020 a 53 jurisdicciones, analiza las tendencias generales y los efectos de la crisis global sobre el nivel de cobertura de depósitos. El trabajo muestra que los niveles de cobertura aumentaron en todo el mundo tras la crisis financiera global. En promedio, entre el 90% y 95% de las cuentas y el 40% de los montos de los depósitos estarían plenamente cubiertos. La mayoría de las jurisdicciones tienen niveles de cobertura homogéneos para todas las entidades tomadoras de depósito y productos.

El 85% de los encuestados aplica el nivel máximo de cobertura por depositante y entidad (sin límite por sistema). Como porcentaje del PIB per cápita, los límites de cobertura alcanzan 3,6 veces en promedio para toda la muestra, y 2,7 si se excluyen los valores superiores a diez veces el PIB per cápita (*outliers*). La mediana se ubica en 2,3. Estas cifras son superiores al 1-2 veces que se utilizó para fijar la cobertura de la LGB en Chile en 1983 y el nuevo tope de UF 400 para el sistema en 2019.

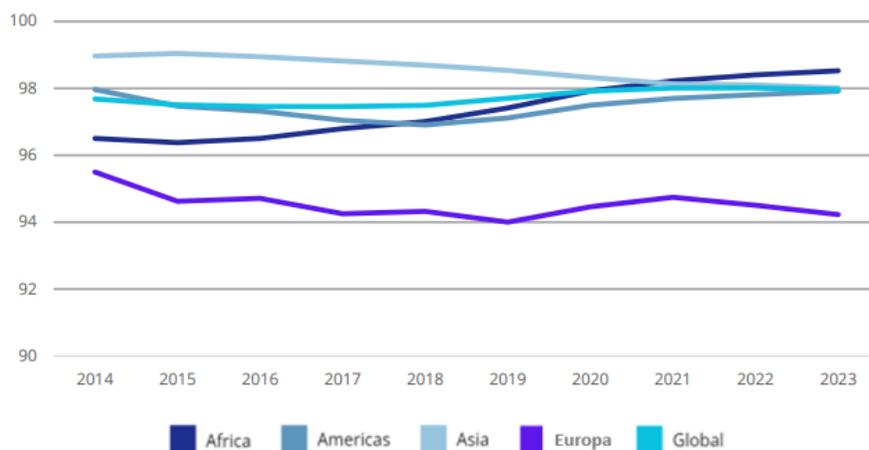
En un estudio más reciente, IADI (2024) muestra la evolución de los niveles de cobertura en los últimos 10 años, los que se concentran entre 2 – 4 veces el PIB per-cápita y 40% - 50% de los montos (figura 2). En todas las regiones, los coeficientes de cobertura por cuenta y por depositante son muy altos (figura 3), por lo que solo las cuentas con saldos extremadamente elevados quedan expuestas a pérdidas en caso de fallas de las instituciones tomadores de depósito.

Figura 2. Límite de cobertura por monto, según nivel de ingreso de las economías



Fuente: IADI (2024).

Figura 3. Límite de cobertura por cuenta, según zona geográfica



Fuente: IADI (2024).

Utilizando un PIB per cápita a precios corrientes, estimado en aproximadamente 17.000 USD a diciembre de 2023, la tabla 4 muestra la cobertura para distintos niveles del seguro de depósitos en Chile, por institución y persona, sin tope para el sistema. El cálculo para el sistema es la suma simple de las coberturas por individuo, para todas las instituciones⁹.

Tabla 4: Estimación de la cobertura de la garantía de depósitos, según límite por persona e institución

Sistema		Monto			Personas cubiertas al 100%			Saldos promedio cubiertos por persona		
Cobertura UF	Veces PIB per cápita	Personas naturales	Personas jurídicas	Total	Personas naturales	Personas jurídicas	Total	Personas naturales	Personas jurídicas	Total
200	0,49	37,3%	2,8%	17,1%	91,8%	77,2%	91,1%	97,4%	87,5%	96,9%
300	0,73	44,5%	3,7%	20,7%	94,0%	81,0%	93,3%	98,3%	90,1%	97,8%
400	0,98	50,0%	4,5%	23,4%	95,3%	83,5%	94,7%	98,7%	91,7%	98,4%
500	1,22	54,3%	5,1%	25,5%	96,2%	85,3%	95,6%	99,0%	92,9%	98,7%
600	1,47	57,8%	5,7%	27,4%	96,8%	86,7%	96,3%	99,2%	93,7%	98,9%
700	1,71	60,8%	6,2%	28,9%	97,3%	87,8%	96,8%	99,3%	94,4%	99,1%
800	1,96	63,4%	6,7%	30,3%	97,6%	88,7%	97,2%	99,4%	94,9%	99,2%
900	2,20	65,6%	7,2%	31,5%	97,9%	89,5%	97,5%	99,5%	95,3%	99,3%
1.000	2,45	67,5%	7,6%	32,5%	98,2%	90,2%	97,8%	99,6%	95,7%	99,4%
1.100	2,69	69,3%	8,0%	33,5%	98,4%	90,7%	98,0%	99,6%	96,0%	99,4%
1.200	2,94	70,8%	8,4%	34,3%	98,5%	91,2%	98,2%	99,7%	96,2%	99,5%
1.300	3,18	72,2%	8,7%	35,1%	98,7%	91,7%	98,3%	99,7%	96,5%	99,5%
1.400	3,42	73,5%	9,1%	35,8%	98,8%	92,1%	98,5%	99,7%	96,7%	99,6%
1.500	3,67	74,6%	9,4%	36,5%	98,9%	92,5%	98,6%	99,8%	96,9%	99,6%
1.600	3,91	75,6%	9,7%	37,1%	99,0%	92,8%	98,7%	99,8%	97,0%	99,6%
1.700	4,16	76,6%	10,0%	37,7%	99,1%	93,1%	98,8%	99,8%	97,2%	99,7%
2.000	4,89	79,1%	10,8%	39,2%	99,3%	93,8%	99,0%	99,8%	97,5%	99,7%
3.000	7,34	84,5%	13,0%	42,7%	99,6%	95,4%	99,4%	99,9%	98,2%	99,8%
4.000	9,79	87,7%	14,8%	45,1%	99,7%	96,3%	99,6%	99,9%	98,6%	99,9%
5.000	12,23	89,8%	16,2%	46,8%	99,8%	96,9%	99,7%	100,0%	98,9%	99,9%

Fuente: Estimaciones propias.

⁹ Cuando un individuo se identifica como persona natural en una institución y como persona jurídica en otra, se le asigna la clasificación de persona jurídica en todo el sistema.

Entre UF 900 y UF 1.600 se obtienen niveles de cobertura entre 2 y 4 veces el PIB per-cápita, en línea con la experiencia internacional. El documento de política CMF (2023) propuso un nivel de cobertura por persona e institución de UF 1.000, que equivale a 2,5 veces el PIB per-cápita, 33% de los montos (en torno al promedio de los países de ingreso medio, figura 2) y 98% de los individuos totalmente cubiertos. El beneficio de moverse a la cota superior del rango de cobertura, de UF 1.600, equivale a menos de un 1 punto porcentual en términos de personas totalmente cubiertas, y casi 5 puntos porcentuales en términos de montos cubiertos.

Comparando con la garantía actual, un nivel de cobertura de UF 1.000 disminuiría la cobertura por montos (desde 47% a 33% de los depósitos totales, por la reducción del límite de cobertura de los depósitos a la vista), pero aumentaría el número de personas totalmente cubiertas (desde 94% a 97,8%), especialmente entre personas jurídicas de menor tamaño (mipymes). Si se considera la exclusión de depósitos institucionales, la cobertura por monto alcanzaría a 35% de los depósitos asegurables.

Para replicar un nivel de cobertura por montos como el de la garantía actual (47%), se necesitaría aumentar el límite a UF 5.000 por persona, lo que en términos del PIB per-cápita (12,23 veces) superaría ampliamente los rangos observados en la experiencia comparada (figura 2), con una ganancia adicional en términos de personas totalmente cubiertas inferior a 2 puntos porcentuales. En este escenario, las personas naturales estarían totalmente cubiertas.

Adicionalmente, los saldos promedio cubiertos por persona de un seguro de UF 1.000 (calculados como el promedio de la cobertura por monto para cada individuo) llega a 99,6% para depósitos de personas naturales y a 95,7% para personas jurídicas. Más aún, se alcanza un 100% de cobertura para las personas naturales y jurídicas en el percentil 5 y 25, respectivamente. Lo anterior confirma que los depósitos no cubiertos por un seguro de UF 1.000 corresponden a un número reducido de individuos, especialmente de personas jurídicas con altos saldos promedio (en torno a UF 12.000 para obligaciones a la vista y UF 40.000 para obligaciones a plazo¹⁰), que ningún esquema de seguro de depósitos razonable podría cubrir.

En resumen, con un límite del seguro de depósitos entre UF 900 y UF 1.600 se obtienen niveles de cobertura entre 2 y 4 veces el PIB per-cápita, en línea con la experiencia internacional. En este rango, las diferencias son pequeñas en términos del número de personas totalmente cubiertas y algo mayores en términos de los montos de obligaciones cubiertas. La decisión de política dependerá entonces del costo que la decisión impone sobre el sistema, en términos del valor de las primas necesarias para la constitución del fondo de seguro de depósitos. En lo que sigue, el análisis asume un límite de cobertura de UF 1.000, aunque es fácilmente parametrizable a otro valor.

6. ESTIMACION DEL MONTO OBJETIVO DEL FONDO

En el diseño del nivel de FSD es necesario definir:

- Si el coeficiente del fondo se determina con respecto a los depósitos cubiertos (el monto efectivamente cubierto por el seguro); los depósitos asegurados (los depósitos totales de los depositantes cubiertos); o el total de depósitos.
- Si el límite estará en la ley o lo definirá la agencia.

Sobre el primer punto, no existe consenso. Según una encuesta de la IADI (2015), aproximadamente la mitad de las aseguradoras de depósitos (52%) basa el fondo objetivo en los depósitos cubiertos, mientras

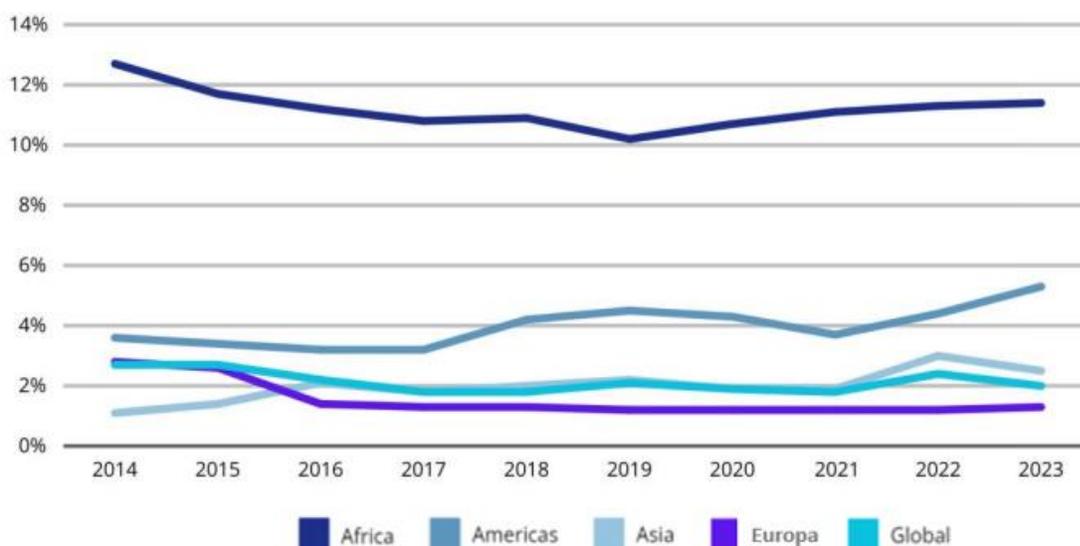
¹⁰ En torno a 0,5 y 1,7 millones de dólares, respectivamente.

que el 46% lo basa en los depósitos asegurados o el total de depósitos¹¹. En general, la decisión refleja principalmente la facilidad de cálculo y la exposición al riesgo de la agencia de seguro. Adicionalmente, en la mayoría de los casos el denominador es el mismo que la base de evaluación sobre la cual se cobra la prima del seguro de depósitos.

Sobre el segundo punto, aunque algunos seguros de depósitos incluyen el objetivo del fondo en la ley, los cambios en las condiciones financieras pueden llevar a la necesidad de modificar el objetivo. En consecuencia, la ley puede autorizar que se establezca el fondo objetivo, pero permitir que la agencia modifique (al alza) ese nivel en el tiempo.

IADI (2024) muestra la evolución del tamaño objetivo de los FSD en los últimos 10 años. Con la excepción de África, éstos tienden a ubicarse entre 1% y 6% de los depósitos cubiertos (figura 4).

Figura 4. Tamaño del FSD como % de los depósitos cubiertos



Fuente: IADI (2024).

Las diferencias en el tamaño de los fondos pueden reflejar una serie de factores, entre ellos, los mandatos de las agencias aseguradoras de depósitos y las probabilidades de incumplimiento de las instituciones miembros en cada sistema.

Algunas jurisdicciones expresan su monto objetivo como un rango (con valores mínimos y máximos), lo que puede reflejar mejor el perfil de riesgo de las instituciones miembros y la constante evolución de las condiciones macroeconómicas. No obstante, con frecuencia el piso tiende a convertirse en el nivel objetivo¹².

La mayoría de los montos objetivo de los fondos se establecen en la ley o en la normativa. En algunos casos, la ley establece un objetivo mínimo inicial, pero la entidad de seguro de depósitos o la autoridad de resolución puede establecer un objetivo más alto en función de revisiones periódicas. Para su determinación, algunas jurisdicciones utilizan métodos discrecionales (opinión de expertos o juicio

¹¹ Depósitos totales = depósitos asegurables + depósitos excluidos.

¹² Como es el caso de EE. UU., que se comenta más abajo.

discrecional) y otras utilizan métodos estadísticos o una combinación de ambos IADI (2018).

La mayoría de las jurisdicciones implementan medidas de respuestas en caso de superávit o déficit del fondo (cuando supera el techo o cae por debajo del piso objetivo, respectivamente). En caso de déficit, se aumentan las primas o se cobran primas por adelantado a las instituciones miembros; se solicita una inyección de capital del gobierno o banco central; o se levantan fondos del mercado de capitales. Según IADI (2024), un tercio de las agencias puede acceder a financiamiento a través del mercado de capitales, 76% puede movilizar fondos desde sus miembros y 75% tiene acceso a financiamiento de respaldo con el gobierno y/o el banco central. En caso de superávit, se suspende o se restituye el cobro de primas. En este último caso, la sugerencia del FMI es nunca suspender el cobro de primas (para no debilitar la disciplina de los miembros), sino restituir los fondos en exceso.

Cabe precisar que los fondos de seguro de depósito no están estructurados para hacer frente por sí solos a una crisis sistémica, que normalmente son abordadas por todos los participantes en la red de seguridad financiera (IADI, 2018). Para estos casos suele crearse un fondo de resolución separado, con financiamiento público, del mercado de capitales, o financiamiento ex-post de las instituciones financieras sobrevivientes, tal como propone el documento de la CMF (2023).

6.1 Calibración para el caso chileno

Un "depósito cubierto" es un depósito protegido por un sistema de seguro de depósitos hasta un límite específico. Generalmente incluyen depósitos mantenidos por personas naturales, pequeñas empresas y ciertas organizaciones, y excluyen los de grandes corporaciones, entidades gubernamentales e instituciones financieras. A diciembre de 2023, los depósitos cubiertos en EE. UU. se estimaban en USD 10,6 trillones versus USD 18,8 trillones de depósitos totales. Es decir, los depósitos cubiertos correspondían a cerca de 56% de los depósitos totales. En Chile, el esquema actualmente vigente cubriría el 58% del monto de los depósitos totales en la banca y 34% de los depósitos totales en las cooperativas. Un seguro de UF 1.000 por persona y por institución, para depósitos a plazo y a la vista de personas naturales y jurídicas (con la excepción de los depósitos interbancarios y de institucionales, que quedarían excluidos), alcanzaría a 48% de los depósitos totales.

El documento de política sobre de la CMF (2023), propuso un nivel objetivo de 3,5% de los depósitos totales, calculado en base a una media móvil de los depósitos en tres años. Según la estimación anterior, dado que los depósitos cubiertos corresponden al 50% de los depósitos totales, el objetivo del fondo sería equivalente a 7% de los depósitos cubiertos.

En lo que sigue se muestran dos enfoques para calcular el tamaño del FSD. Por simplicidad de cálculo, se toma como base los depósitos totales.

Enfoque 1. Estimación en base a la distribución de depósitos

El sistema financiero chileno presenta sólidos niveles de capital y liquidez. Sin embargo, los depósitos están muy concentrados, con las instituciones sistémicas¹³ agrupando el 87% del total.

¹³ De acuerdo con la calificación anual que hace la CMF, en función de lo establecido en el capítulo 21-11 de la RAN.

Tabla 5: Cobertura por tamaño del fondo

	Depósitos totales	Tamaño del fondo (UF.MM)	Instituciones ordenadas por tamaño de depósitos																							
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Objetivo del Fondo	1%	54											*			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	2%	107													*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	3%	161												*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	4%	214												*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	5%	268											*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	6%	321											*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	7%	375											*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	8%	428											*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	9%	482											*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	10%	536											*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

En amarillo bancos sistémicos, en gris, instituciones medianas. * Instituciones totalmente cubiertas * Institución más grande que podría ser cubierta.

Fuente: Elaboración propia en base a información de los estados financieros CMF.

La tabla 5 muestra los depósitos totales de las instituciones cubiertas por el seguro propuesto, y los compara con distintos niveles objetivos del fondo. Para un tamaño de 2% de los depósitos totales (4% de los depósitos cubiertos), el fondo podría cubrir el pago de depósitos de las 10 instituciones más pequeñas del sistema o de 1 institución mediana de mayor tamaño. Se necesitaría un fondo de 9% de los depósitos totales para alcanzar a cubrir los depósitos de un banco sistémico. No obstante, a nivel internacional, los SSD no están pensados para cubrir instituciones sistémicas (o crisis sistémicas), lo cual es relevante, dada la alta concentración de depósitos en los bancos sistémicos de Chile.

Enfoque 2. Estimación en base a la distribución de pérdidas esperadas

Mantener en todo momento un fondo con capacidad de cubrir todos los depósitos del sistema es costoso e ineficiente, pues se inmovilizan recursos que podrían ser utilizados en actividades productivas. Por lo tanto, un enfoque más eficiente sería determinar el tamaño del fondo en base a la distribución de pérdidas esperadas.

Cuando un banco entra en liquidación forzosa (y los depósitos deben ser restituidos), una proporción de sus activos se clasifica como de buena calidad y el resto como de mala calidad. Si la cantidad de pasivos asegurados excede los activos de buena calidad, la agencia de seguro de depósitos desembolsará activos líquidos para completar el monto de pasivos asegurados. Así, la pérdida esperada de la agencia será igual al desembolso para respaldar los pasivos asegurados más el costo de administrar los activos incobrables del banco, menos las recuperaciones netas esperadas de los incobrables.

Como muestra IADI (2009), la mayoría de los países usa su experiencia de liquidaciones bancarias para determinar el tamaño objetivo del FSD; y en base a eso se determina una función de distribución de pérdidas y el nivel de pérdida objetivo que el fondo debiera absorber (*Loss Distribution Approach*).

Utilizando datos de quiebras bancarias históricas de EE. UU. para la probabilidad de impago, O’Keefe y Ufier (2017) presentan los resultados de las estimaciones del fondo objetivo necesario para absorber las pérdidas del FDIC, usando simulaciones de Monte Carlo para las fallas bancarias futuras con un nivel de confianza del 99,8% (tabla 6). Para esto utilizan datos entre el cuarto trimestre de 1983 y el primer trimestre de 2016 y diferencian la probabilidad de incumplimiento bajo 3 escenarios: “a través del ciclo” (promedio en 10 años o un ciclo económico¹⁴, excluyendo periodos de crisis), “periodo actual” (promedio de los dos últimos años) y “periodo de crisis” (promedio en periodos de crisis). El rango de pérdida anual

¹⁴ NBER, identifica 11 ciclos económicos entre 1945 - 2009, el más corto de 6 años, y el más largo de 10 años.

del FDIC varía entre 4% y 7% de los depósitos cubiertos, equivalente a 2%-4% de los depósitos asegurados¹⁵. No obstante, el límite actual del FSD es de 1,25% de los depósitos asegurados y el FDIC está aumentando gradualmente las primas para que alcance un mínimo legal del 1,35% el 30 de septiembre de 2028. El objetivo a largo plazo es alcanzar el 2% de los depósitos asegurados, es decir, el piso del rango estimado.

Tabla 6: Pérdida anual del FDIC en el percentil 99,8 (porcentaje de los depósitos cubiertos)

Horizonte	Periodo actual	A través del ciclo	Periodo de Crisis
1 año	3%	4%	5%
2 años	3%	4%	5%
3 años	4%	7%	7%

Fuente: O’Keefe y Ufier (2017).

Cuando no existe información de liquidaciones bancarias, como en el caso de Chile, puede calcularse una distribución de pérdida teórica, basada en el modelo de Merton (1974) y en el modelo de cartera de préstamos de Vasicek (1987, 1991 y 2002), donde la pérdida esperada en el periodo t (PE_t) es igual a:

$$PE_t = PI_t \cdot PDI_t \cdot EAD_t$$

Con:

PI_t : Probabilidad de incumplimiento en t

PDI_t : Pérdida dado el incumplimiento en t

EAD_t : Exposición al incumplimiento en t

Para simular eventos de default puede utilizarse un análisis de escenarios, considerando fallas de bancos de distinto tamaño, o simulaciones de Monte Carlo, en base a estimaciones de la probabilidad de incumplimiento. La probabilidad de incumplimiento puede derivarse desde la probabilidad implícita de no pago de la cotización accionaria de los bancos abiertos en bolsa, o de las clasificaciones de riesgo de sus títulos de deuda. En este trabajo usaremos la primera aproximación¹⁶.

Otros parámetros necesarios para hacer estas simulaciones son:

- Crecimiento de depósitos: se toma un nivel de 5,5%, igual al crecimiento real promedio de los últimos 10 años, excluyendo el periodo de pandemia (donde los depósitos mostraron un crecimiento anormal por causa de los retiros de fondos de pensiones). Este parámetro es relevante para determinar la exposición (EAD) de la función de pérdidas esperadas
- Tasa libre de riesgo de corto plazo: se toma un nivel de 4,73%, igual al promedio de los BTU y BCU a 30 y 60 días, en la fecha pivote de simulación (diciembre 2023). Permite generar intereses por la inversión de los fondos administrados por el SSD.
- Tipo de cambio: se toma un nivel de \$884,59/U\$, igual al tipo de cambio de cierre de diciembre 2023, para convertir los depósitos en dólares a moneda local

¹⁵ Con una tasa de cobertura de 56%.

¹⁶ Otras sensibilizaciones serán el objeto de un trabajo de investigación futuro.

- Recuperación: se toma un nivel de 40% al primer año y 83% al segundo año. Lo restante se recupera en el sexto año. Esto corresponde a estimaciones promedio internacionales, según información provista por asesores externos de la OTA y el FMI. Este parámetro es el componente fundamental de la LGD.
- Se asume que el fondo no cuenta con capital semilla (capital inicial).

Con lo anterior, se simulan los resultados netos del fondo, considerando como principales ingresos las entradas de efectivo por las primas pagadas anualmente por las instituciones financieras y los intereses generados en la administración de dichos fondos, y como principales egresos los eventos de pérdida simulados, ya sea en base a escenarios determinísticos o simulaciones de Monte Carlo.

En Chile solo 5 bancos cotizan en bolsa. Utilizamos la probabilidad de no pago o incumplimiento en base a la probabilidad implícita en las cotizaciones accionarias, diferenciando entre el tamaño histórico de los bancos (tabla 7). Siguiendo a O’Keefe y Ufier (2017) se diferencian 3 escenarios: “a través del ciclo” (promedio histórico, 2005-2024), “periodo actual” (dos últimos años¹⁷) y “periodo de crisis” (utiliza periodos de la crisis subprime y de la crisis sanitaria¹⁸).

Tabla 7: Probabilidad de incumplimiento diferenciada por tamaño de los bancos

Tipo de banco	Periodo actual	A través del ciclo	Periodo de Crisis
Sistémicos	0,22%	0,00%	0,48%
Medianos	0,23%	0,01%	1,18%

Fuente: Estimaciones propias.

Ante la ausencia de fallas bancarias en Chile en los últimos 40 años, la probabilidad de incumplimiento del sistema bancario a través del ciclo es muy baja. No obstante, algunos bancos individuales han superado el 1% en periodos de tensión sistémica (en pandemia).

Para determinar los resultados netos del fondo en cada periodo se utilizan 1000 simulaciones de Monte Carlo en base a los parámetros anteriormente definidos¹⁹. Utilizamos el percentil 99,8 y, para evitar falsas precisiones, se redondean las estimaciones al punto porcentual más cercano. Con estas estimaciones, como muestra la tabla 8, el objetivo del fondo debiese estar entre un piso de 2% de los depósitos totales (con la PI a través del ciclo) y un techo de 7% de los depósitos totales (con la PI de crisis). Esto es equivalente a un piso de 4% y un techo de 14% de los depósitos cubiertos.

Tabla 8: Pérdida anual simulada de la agencia de garantía de depósitos en Chile, percentil 99,8 (porcentaje de los depósitos totales)

Horizonte	Periodo actual	A través del ciclo	Periodo de Crisis
1 año	2%	1%	5%
2 años	6%	2%	6%
3 años	5%	1%	7%

Fuente: Estimaciones propias.

¹⁷ Percentil 99 de la probabilidad de incumplimiento de los dos últimos años, desde marzo 2022 a marzo 2024

¹⁸ Percentil 99 de la probabilidad de incumplimiento del sistema entre los periodos de crisis subprime (200810-200910) y crisis sanitaria (202003-202103)

¹⁹ La simulación de Monte Carlo tiene dos componentes; por una parte, se estima una distribución de fallas bancarias y su pérdida asociada, en función de la probabilidad de incumplimiento asignada a cada institución, con una exposición y LGD (fija). Por otra, se simulan los ingresos de la agencia, compuestos por las primas aportadas por las instituciones, los intereses generados por la reinversión del FSD y las recuperaciones de instrumentos administrados por el SSD. Con ambos componentes es posible determinar una distribución de resultados netos de la agencia.

A partir de los dos enfoques anteriores, un piso mínimo razonable para el monto objetivo del seguro de depósitos es un 2% de los depósitos totales, con un techo de al menos 4% (el doble, siguiendo la regla de EE. UU., aun cuando las estimaciones apuntan a 7%), antes de suspender o restituir el cobro de primas.

Tanto la prima pagada por los bancos como el nivel objetivo del fondo deben fijarse de forma que se garantice que el SSD disponga de recursos suficientes para hacer frente a los problemas más apremiantes (la falla de instituciones con mayor probabilidad de fallar), así como para constituir reservas adecuadas sin sobrecargar al sector.

7. ESTIMACIÓN DE LA PRIMA DEL SEGURO DE DEPÓSITO

La tabla 9 muestra las primas anuales de los esquemas de seguros de depósitos para los cuales encontramos información disponible. Dependiendo de si son planas o ajustadas por riesgo, estas primas varían entre 0,002% de los depósitos cubiertos hasta 0,45% de los depósitos totales, dependiendo de la definición de cada esquema.

Un caso para el cual existe información es el del FDIC en EE. UU. El FDIC determina las primas del seguro de depósito a través de un sistema de evaluación basado en riesgo, que tiene en cuenta varios factores financieros y operativos de las instituciones aseguradas:

- La base de evaluación incluye los activos consolidados totales promedio menos el capital tangible promedio de la institución. Esto asegura que las primas se basen en el tamaño total y la solidez financiera de la institución, y no solo en los depósitos asegurados.
- Para instituciones pequeñas (menos de \$10 mil millones en activos), la tasa se determina utilizando la evaluación supervisora (calificación CAMELS -Capital, Activos, Gestión, Ganancias, Liquidez y Sensibilidad al riesgo del mercado-). Para instituciones más grandes y complejas, se evalúa además la capacidad de la institución para soportar estrés financiero y la gravedad de las pérdidas potenciales en caso de quiebra.
- Ajustes por deuda no asegurada y por depósitos intermediados: reducción en sus primas si emiten deuda no asegurada a largo plazo. Para las instituciones que no estén bien calificadas o no tienen suficiente capital, puede aplicarse un cargo adicional por concentración de depósitos.

Las tasas de evaluación y las metodologías se revisan periódicamente para asegurar que reflejen adecuadamente los riesgos del sistema y se ajusten para mantener la estabilidad del FSD. Para las instituciones pequeñas, las primas van entre 2,5 a 18 puntos básicos, y con ajustes por riesgo pueden llegar hasta 32 puntos básicos sobre la base de evaluación. Las instituciones grandes y altamente complejas pueden tener tasas entre 2,5 y 45 puntos básicos. Para las nuevas instituciones aseguradas (con menos de 5 años), las primas van entre 9 y 42 puntos básicos, dependiendo de su perfil de riesgo.

Para el caso chileno, una asesoría del FMI sugirió primas ex ante que, inicialmente, solo consideren una base plana, ya que requiere cálculos menos complicados, datos limitados y es fácilmente comprensible para los miembros. Con el tiempo, una vez que el fondo esté plenamente establecido, se alcance el nivel objetivo y el DIS adquiera más experiencia analizando las calificaciones de riesgo de cada banco, podría estudiarse la posibilidad de introducir un marco de primas basado en riesgo. Las primas se pagarán en pesos chilenos, dado que los depósitos en divisas se pagarán en moneda local. Se propone que el importe de la contribución de cada entidad financiera se calcule en función de los importes medios del saldo de los depósitos totales del año anterior.

La misma metodología de la sección anterior puede utilizarse para estimar la prima necesaria para

constituir el FSD, solo que esta vez forzamos al modelo para que no existan fallas bancarias en un ciclo económico completo (10 años). Para constituir un fondo de 2% de los depósitos totales en 10 años se requiere una prima anual plana de 0,27% de los depósitos totales, dentro de los rangos observados en la tabla 9²⁰. Este fondo objetivo, una vez constituido, permitiría cubrir la falla de algún banco de menor tamaño o de cualquiera de las cooperativas. También permitiría cubrir fallas simuladas en base a estimaciones estocásticas, utilizando la probabilidad de incumplimiento empírica hasta el percentil 5, sin vaciar el fondo.

Tabla 9: Primas de los esquemas de seguro de depósitos ex-ante

País	Basado en riesgo	Tasa anual		Base de evaluación
Alemania	si	0,016%		
Argentina	si	0,18%-3,6%	0,015% del promedio mensual de los saldos diarios de los depósitos en pesos y en moneda extranjera constituidos en las entidades financieras. Un aporte adicional, en función del nivel de riesgo de la entidad, puede duplicar la prima (0,3%).	Depósitos elegibles
Azerbaiyán	no	0,5%-0,6%	0,15% of the quarterly average daily balance of protected deposits in the first year and 0,125% in subsequent years	Depósitos cubiertos
Bangladesh	si	0,07% - 0,09%		Depósitos cubiertos
Brasil	no	0,15%	0,0125% mensual sobre los depósitos asegurados	Depósitos cubiertos
Canadá	si	0,028%-0,222%		Depósitos cubiertos
Corea	no	0,08%-0,4%	Depende del tipo de institución	Depósitos elegibles
España	si	0,002%		Depósitos elegibles
Estados Unidos	si	0,025%-0,45%		Activos consolidados menos capital tangible
Filipinas	no	0,20%		Depósitos totales
Francia	si			Depósitos elegibles
Hong Kong	si	0,0175%-0,049%		Depósitos cubiertos
India	no	0,10%		Depósitos elegibles
Indonesia	no	0,20%	Promedio de depósitos mensuales	Depósitos totales
Japón	no	0,084%	0,107% a depósitos de pago; 0,081% en otros depósitos. 0,084% es la tarifa promedio ponderada.	Depósitos elegibles
Kazakstán	si	0,04%- 0,38%		Depósitos cubiertos
Malasia	si	0,03%-0,24%		Depósitos cubiertos
México	no	0,4%		Pasivos totales
Rusia	no	0,4%	0,10% trimestral. Puede aumentar a 0,3% por trimestre por no más de dos trimestres en 18 meses.	Depósitos elegibles
Singapur	si	0,02%-0,07%		Depósitos cubiertos
Singapur	si	0,02%-0,07%		Depósitos cubiertos

²⁰ Mayor que la actual cuota de supervisión del artículo 8 de la Ley General de Bancos.

Tailandia	no	0,4%		Depósitos cubiertos
Taiwán	si	0,02%-0,14%	Dependiendo del riesgo y del tipo de institución	Depósitos cubiertos
Turquía	si	0,11%-0,21%	Se puede hacer un cargo adicional por hasta 0,02%	
Vietnam	no	0,15%		Depósitos cubiertos

Fuente: Elaboración propia en base a FSB (2012), IADI (2011) y recursos web.

Para constituir un fondo de 3,5% de los depósitos totales, como se propuso en el documento de trabajo de la CMF (2023), en 10 años se requeriría una prima anual plana de 0,46% de los depósitos totales, en el límite superior del rango en EE. UU.

Considerando que en Chile no se han producido crisis financieras en los últimos 40 años y que la solidez del sistema financiero podría permitir plazos de implementación más prolongados, es posible sensibilizar esta dimensión para la constitución total del fondo de seguro de depósitos de 2%. Esto permitiría generar primas menos costosas para las instituciones miembros, reduciendo la carga sobre el sistema. Para ilustrar este enfoque, se simula el mismo ejercicio explicado en párrafos precedentes, utilizando periodos de implementación más amplios. Los resultados de esta simulación se presentan en el Cuadro 8, incluyendo el monto pagado por el sistema en millones de pesos chilenos (MM CLP) y su equivalente como porcentaje de las utilidades de la industria.

Tabla 10: Sensibilización de primas por plazo de implementación

Plazo	Prima	Monto (MM CLP)	% Utilidad antes de impuestos
10	0,270%	440.240	7,3%
15	0,203%	330.996	5,5%
20	0,145%	236.425	3,9%
25	0,121%	197.293	3,3%

Fuente: Elaboración propia.

Como la constitución de un fondo adecuado puede llevar varios años, cabe estudiar la posibilidad de inyectar capital inicial. Las opciones más comunes son inyectar capital semilla desde el Ministerio de Hacienda, o exigir a las entidades miembros una contribución inicial (o una cuota de entrada) que permita conseguir un fondo adecuado en menor tiempo. En el primer caso, los fondos públicos se reembolsan en el tiempo con los aportes de los miembros y, en tal caso, las primas no pueden reducirse o suspenderse hasta que dichos fondos se recuperen en su totalidad. En futuras investigaciones se realizará un ejercicio con capital semilla.

8. ANÁLISIS DE IMPACTO

La implementación del sistema de seguro de depósitos y sus componentes representaría un costo significativo para la industria, particularmente en relación con el tamaño del objetivo del fondo y las primas necesarias para su constitución. En el caso de un plazo de implementación de 10 años, la prima propuesta equivale, en promedio, al 7,3% de las utilidades anuales antes de impuestos de las instituciones miembros. Este costo, combinado con los desafíos derivados de la adopción de los estándares de Basilea

III, genera presiones sobre el sistema financiero, con el posible traspaso de dichos requerimientos a tasas de interés. Si bien este aspecto no es abordado en el presente trabajo, se trata de un factor relevante que podría incorporarse en un estudio más exhaustivo de la relación de costos y beneficios asociados a la implementación de este sistema de seguro de depósitos.

Dentro de los beneficios económicos de la creación de este sistema con cargo a las instituciones miembros, está que se reduce el riesgo moral, traspasando los actuales costos desde el Estado y el Banco Central hacia el sistema financiero, además de hacer tangible los recursos disponibles para hacer frente a eventuales fallas de las instituciones (actualmente es solo un valor contingente). Adicionalmente, esto debiera internalizar el costo de potenciales fallas, reduciendo la probabilidad de conductas riesgosas y eventuales fallas²¹. En términos concretos, si el fondo de seguro de depósitos se constituye al 2% de los depósitos totales, su capacidad de absorción de pérdidas podría cubrir la quiebra del banco sistémico con la menor cantidad de depósitos. Con esto, el costo real para el fisco o el Banco Central se reduce a la mayor pérdida potencial remanente luego de que opere el seguro de depósitos. En concreto, esto corresponde a 8% del PIB, inferior al pasivo contingente actual mantenido por el Estado (4,38 % del PIB) más el 100% de los saldos vista que debiese cubrir el BCCh en caso de quiebra del mismo banco (16,3% del PIB). La evaluación presentada se realiza con respecto a la quiebra de una sola institución de gran envergadura, ya que las crisis sistémicas requieren el uso de recursos adicionales, como el Fondo de Resolución, que también describe la propuesta CMF (2023).

9. CONCLUSIONES

El documento de política de la CMF (2023) propuso sustituir las actuales Garantía Estatal de Depósito del párrafo tercero del título XIV de la LGB y la garantía a los depósitos y obligaciones a la vista del BCCh a que se refiere el artículo 132 de la misma ley, por un nuevo SSD con cobertura global a personas naturales y jurídicas, con un límite de UF 1.000 o 2,5 veces el PIB per cápita, aplicable a la suma de todos los depósitos a plazo y depósitos y obligaciones a la vista, en moneda nacional o extranjera, por depositante (salvo exclusiones explícitas en la ley), en cada institución miembro.

La agencia de seguro de depósitos y resolución sería un “minimizador de pérdidas”, con atribuciones normativas y sancionatorias en materia de resolución y seguro de depósitos, independencia operacional, financiamiento a través de la gestión del fondo de seguro de depósitos y participación en el CEF. El FSD financiaría el esquema de seguro de depósitos a través del cobro de primas ex -ante a las instituciones tomadoras de depósito, cuya participación será obligatoria.

El presente documento evalúa y complementa los aspectos cuantitativos de esta propuesta, adaptando la experiencia y mejores prácticas internacionales a las condiciones locales.

Con un límite del seguro de depósitos entre UF 900 y UF 1.600 se obtienen niveles de cobertura entre 2 y 4 veces el PIB per-cápita, en línea con la experiencia internacional. En este rango, las diferencias son pequeñas en términos del número de personas totalmente cubiertas y un poco más significativas en términos de los montos de obligaciones cubiertas. El límite de cobertura propuesto por CMF (2023) se encuentra dentro del rango anterior, con una cobertura de 33% de los montos a nivel agregado (en torno al promedio del de países de ingreso medio) y 98% de los individuos. La cobertura promedio de las personas naturales supera el 99% de sus saldos, y el 95% en el caso de personas jurídicas; en tanto que los depósitos no cubiertos corresponden a un número reducido de individuos, especialmente de personas

²¹ Un ejemplo del cálculo de los beneficios por reducción de la probabilidad de fallas se muestra en “Implementación de Basilea III en Chile: evaluación de cierre,” Serie de Estudios Normativos, diciembre 2020, CMF.

jurídicas con altos saldos que ningún esquema de seguro de depósitos razonable podría cubrir.

El costo sobre las instituciones captadoras de establecer un SSD dependerá del valor de las primas que deban pagar para constituir el FSD, las que a su vez dependerán del tamaño límite del fondo y de la cobertura del seguro, entre otros. Este documento define un rango y no un nivel óptimo de cobertura. El cálculo del nivel de fondo de seguro de depósitos y la prima correspondiente se hace para un límite de UF 1.000, aunque el análisis es relativamente fácil de parametrizar con otros valores.

Para asegurar que el fondo de seguro de depósitos tenga recursos suficientes para hacer frente a las situaciones de estrés más probables, se calcula un tamaño objetivo de al menos 2% de los depósitos totales, con un techo de al menos 4%. Dicho cálculo proviene de una estimación de pérdidas en base a una distribución estocástica, utilizando simulaciones de Monte Carlo, explicada fundamentalmente por la probabilidad de incumplimiento de las instituciones, y que toma como dato la distribución actual de depósitos y un crecimiento potencial para los mismos. Aunque la información utilizada es limitada, las métricas son ácidas, particularmente para el cómputo de la probabilidad de incumplimiento agregada, lo que da robustez a las estimaciones. Una extensión de este trabajo consiste en estimar las probabilidades de incumplimiento implícitas en las transacciones de instrumentos de deuda de las instituciones en el mercado secundario, lo que permitiría estimar este parámetro para una mayor cantidad de entidades.

CMF (2023) propuso un tamaño objetivo del fondo de seguro de depósitos de 3,5% de los depósitos totales, dentro del rango aquí propuesto. En virtud de la experiencia internacional, utilizar un rango objetivo en lugar de un valor único puede ser más eficiente en términos de los costos de implementación, especialmente en la transición, cuando debe constituirse el fondo. Asimismo, simplifica la revisión de los límites por la autoridad competente.

Para constituir el piso del fondo en el plazo de un ciclo económico (10 años), se requiere una prima anual plana de 0,27% de los depósitos totales, la que está dentro de los rangos observados en otras jurisdicciones. Una vez constituido, el fondo sería capaz de hacer frente a la caída de cualquier banco mediano o cooperativa, e incluso a la del banco sistémico con la menor cantidad de depósitos, considerando para esto las probabilidades de incumplimiento históricas. No obstante, y como es esperable, el fondo se vaciaría ante la falla de cualquiera de las otras instituciones sistémicas. En efecto, los FSD no están estructurados para hacer frente por sí solos a una crisis sistémica. Para estos casos se sugiere evaluar la creación de un fondo de resolución separado, con financiamiento público, del mercado de capitales o financiamiento ex-post de las instituciones financieras sobrevivientes.

Estimaciones preliminares del impacto de la creación de la agencia de resolución bancaria y de seguro de depósitos muestran que el costo para el Estado y el BCCh en el esquema actual de garantías, ante la quiebra del banco sistémico con la mayor cantidad de depósitos, es de aproximadamente un 20% del PIB. Por otra parte, el mismo evento de quiebra con un fondo de seguro de depósitos del 2% de los depósitos totales completamente constituido, significa un gasto de aproximadamente 8% del PIB, significativamente menor al costo estimado del esquema actual. Este ejercicio de impacto no considera el traspaso a tasas que se puede gatillar con el pago de las primas requeridas para constituir el fondo de seguro de depósitos, que podría enfrentar la industria en la transición a la constitución del fondo. Este aspecto en específico es otra extensión posible del presente estudio.

REFERENCIAS

- Aguilera et al. (2020). "Implementación de Basilea III en Chile: evaluación de cierre," Serie de Estudios Normativos, CMF at [articles-46720_doc_pdf.pdf](#)
- BCBS & IADI (2009). "Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems," at <https://www.bis.org/publ/bcbs156.pdf>
- CMF (2023). "Lineamientos para un nuevo marco de resolución bancaria y de seguro de depósitos en Chile," Documento de Política CMF – Enero 2023 at https://www.cmfchile.cl/portal/estadisticas/617/articles-60595_doc_pdf.pdf
- Demirgüç-Kunt, A., E. Kane, and L. Laeven (2014). "Deposit Insurance Database," WP/14/118 at <file:///C:/Users/nsilva/Downloads/wp14118.pdf>
- DIPRES (2023). "Informe de Pasivos Contingentes 2023,"
- FSB (2012). "Thematic Review on Deposit Insurance Systems. Peer Review Report," at https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_120208.pdf
- FSIConnect. "Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems – Executive Summary," at https://www.bis.org/fsi/fsisummaries/iadi_core_principles.pdf
- IADI (2009). "Funding of Deposit Insurance Systems" Guidance Paper at https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Guidance%20Papers/Funding%20Final%20Guidance%20Paper%206_May_2009.pdf
- IADI (2011). "Funding Mechanisms of Deposit Insurance Systems in the Asia-Pacific Region," at https://www.iadi.org/uploads/APRC_2011_Funding_paper_final_clean.pdf
- IADI (2015). "Enhanced Guidance for Effective Deposit Insurance Systems: Ex Ante Funding," at https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Guidance%20Papers/IADI_Enhanced_Guidance_on_Ex-Ante_Funding_June_2015.pdf
- IAID (2018). "Deposits Insurance Fund Target Ratio," at https://www.iadi.org/en/assets/File/IAID_Research_Paper_Deposit_Insurance_Fund_Target_Ratio_July2018.pdf
- IADI (2021). "Deposit insurance coverage level and scope," at <https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Research%20-%20Discussion%20Papers/IADI%20Research%20Paper%20on%20Deposit%20Insurance%20Coverage%20and%20Scope.pdf>
- IADI (2024). "Deposit Insurance in 2024 – Global trends and key issues," at [iadi.org/index.cfm/api/render/file/?method=inline&fileID=2CD649C5-155D-4F70-19680B94A10CF075](https://www.iadi.org/index.cfm/api/render/file/?method=inline&fileID=2CD649C5-155D-4F70-19680B94A10CF075)
- O’Keefe y Ufieri (2017), "Determining the Target Deposit Insurance Fund. Approaches for Data-Poor deposit insurers", FDIC and Center for Financial Research, at <https://www.fdic.gov/analysis/cfr/working-papers/2017/cfr-wp2017-04.pdf>

ANEXO

Objetivo de los fondos de seguro de depósito

Fijados en la ley

	Como % de los depósitos cubiertos		Como % de los depósitos elegibles		Como % de los depósitos totales
Albania	5	Azerbaijan	5%	Armenia	5%
Bulgaria	1	Brazil	2%	Argentina	5%
Chinese Taipei	2	Czech Rep.	1,50%		
Finland	0,8	Estonia	2%		
France	0,5	Guatemala	5%		
Hong Kong (China)	0,25	Honduras	5%		
Hungary	0,8	Indonesia	2,50%		
Italy	0,8	Kazakhstan	5,70%		
Kyrgyz Rep	15	Macedonia	4%		
Libya	3	Palestine	3%		
Moldova	7	Uruguay	5%		
Montenegro	10				
Poland	2,6				
Singapore	0,3				
Slovak Rep	0,8				

Fijados por la autoridad de seguro de depósitos

	Como % de los depósitos cubiertos		Como % de los depósitos elegibles		Como % de la deuda total
Brunei	0.5%	Colombia-Fogafin	5,50%	Canada-Alber	1.5%
Canada-CDIC	1%	Mongolia	4%		
Jamaica	8% to 10%	Romania	3%		
Kosovo	8% to 9%	Corea	0,825-1,1%		
Malaysia	0,6% to 0,9%				
Philippines	5,00%				
US	2%				
		Como % de los depósitos totales		Como monto	
		Canada- British Columbia	0,88%	Bahamas	BSD 81 MM
		Zimbabwe	2%	Japan	JPY 5 Trn

Fuente: IADI 2018.