



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 21 de marzo de 2018
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2018/0060 (COD)**

**7407/18
ADD 2**

**JAI 246
JUSTCIV 70
EF 86
EJUSTICE 19
ECOFIN 271
DRS 16
COMPET 177
EMPL 121
SOC 161
CODEC 429
IA 73**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	secretario general de la Comisión Europea, firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director
Fecha de recepción:	14 de marzo de 2018
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	SWD(2018) 74 final
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO que acompaña al documento Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento n.º 575/2013 en lo que respecta a la cobertura mínima de pérdidas derivadas de exposiciones dudosas

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2018) 74 final.

Adj.: SWD(2018) 74 final

Bruselas, 14.3.2018
SWD(2018) 74 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifica el Reglamento n.º 575/2013 en lo que respecta a la cobertura mínima de pérdidas derivadas de exposiciones dudosas

{COM(2018) 134 final} - {SWD(2018) 73 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de modificación del Reglamento (UE) n.º 575/2013 en lo que respecta a la cobertura mínima de pérdidas derivadas de exposiciones dudosas

A. Necesidad de actuar

¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?

Tras la crisis financiera, el marco reglamentario aplicable a los bancos se ha visto considerablemente modificado. Las reformas acordadas a nivel del G-20 y del Comité de Basilea se han venido aplicando y se están aplicando en todo el mundo a fin de reducir los riesgos en el sector bancario y para que el sistema financiero sea más estable y resiliente. Sin embargo, algunos riesgos solo se han abordado a escala local. En particular, los grandes países (como Estados Unidos o Japón, por citar algunos) han adoptado una serie de medidas para reducir el nivel de préstamos dudosos y sanear los balances de los bancos, por ejemplo, mediante la introducción o la intensificación de los regímenes obligatorios de dotación de provisiones o de cancelación aplicables a dichos préstamos dudosos.

Los préstamos dudosos y otras exposiciones dudosas¹ también se han acumulado en partes del sector bancario de la UE a raíz de la crisis financiera y la consiguiente recesión. Estos niveles elevados de préstamos dudosos afectan a la estabilidad financiera, ya que lastran la rentabilidad y la viabilidad de las entidades de crédito afectadas, y repercuten en el crecimiento económico, debido a la reducción de los préstamos bancarios. Para continuar luchando contra el elevado volumen de préstamos dudosos en la UE, el «Plan de acción para hacer frente a los préstamos dudosos en Europa» del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros insta a diversas instituciones y organismos a adoptar las medidas oportunas.

En particular, para reducir el riesgo de que surjan nuevos préstamos dudosos en el futuro, uno de los objetivos clave es garantizar que los préstamos dudosos se reconozcan de manera oportuna y se cubran adecuadamente, a fin de evitar el diferimiento de pérdidas y reforzar la resolución de dichos préstamos. La insuficiencia de las provisiones y el diferimiento de pérdidas constituyen importantes obstáculos a la reestructuración de la deuda y las ventas de activos, dado que los bancos pueden retrasar la reestructuración o el desapalancamiento para evitar el reconocimiento de pérdidas (planteamiento de «esperar a ver qué pasa»). Se ha constatado que los retrasos en el reconocimiento de pérdidas contribuyen a la disminución de la concesión de préstamos, puesto que suponen una presión aún mayor para que los bancos aumenten sus provisiones en momentos de tensión (es decir, cuando se materializan las pérdidas y los requisitos reglamentarios de capital se vuelven más vinculantes). Esta dotación de provisiones procíclica implica una concesión de préstamos procíclica y unas oscilaciones más amplias en el ciclo económico (es decir, ciclos crediticios con fluctuaciones extremas).

La labor encaminada a hacer frente a los grandes volúmenes de exposiciones dudosas y evitar su posible acumulación en el futuro es una parte importante de los esfuerzos de la Unión para seguir reduciendo los riesgos en el sistema bancario y permitir que los bancos se concentren en la concesión de préstamos a las empresas y los ciudadanos. Los debates que se están produciendo en el Consejo confirman que es esencial lograr nuevos progresos en lo que se refiere a los préstamos dudosos para completar la Unión Bancaria, que constituye una de las principales prioridades de la Agenda de los Dirigentes.

¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?

Los objetivos generales de la presente iniciativa, que forma parte de un conjunto más amplio de medidas destinadas a abordar la cuestión de los préstamos dudosos en la UE, son de dos tipos y se refuerzan mutuamente: el primer objetivo general es limitar los riesgos que suponen los elevados niveles de exposiciones dudosas para la estabilidad financiera, evitando la acumulación o el aumento excesivo de exposiciones dudosas cubiertas de forma insuficiente en el sistema bancario de la UE; en segundo lugar, esta iniciativa tiene por objeto garantizar que los bancos de la UE prevean una cobertura suficiente de las pérdidas derivadas de las exposiciones dudosas, protegiendo de este modo su rentabilidad, su capital y sus costes de financiación en momentos de tensión. Esto es especialmente importante en la UE, donde la intermediación financiera sigue dominada en gran medida por las entidades bancarias. Junto con el fortalecimiento y la profundización de los mercados de capitales propiciados por la iniciativa de la UMC, esta

¹ Las exposiciones dudosas comprenden los préstamos dudosos, los títulos de deuda dudosos y las partidas fuera de balance dudosas. Los préstamos dudosos, término consolidado que se utiliza habitualmente en este ámbito, representan la parte más importante de las exposiciones dudosas. Por ello, en el presente documento se utilizan indistintamente los términos «exposición dudosa» y «préstamo dudoso».

propuesta debería garantizar que los hogares y las empresas de la UE dispusiesen de financiación estable y menos procíclica y, por lo tanto, fomentar la inversión, el crecimiento y el empleo.

Desde el punto de vista operativo, esto se intenta lograr reduciendo tanto la capacidad como los incentivos de los bancos para seguir estrategias de «esperar a ver qué pasa» y de «diferir y disimular», por las que los bancos retrasan el reconocimiento de provisiones respecto de los préstamos dudosos. La iniciativa perseguiría este objetivo mediante la introducción de un mecanismo legal de protección prudencial, que prevé i) el requisito de que los bancos cubran hasta unos niveles mínimos comunes las pérdidas soportadas y esperadas en los nuevos préstamos una vez que estos se conviertan en dudosos («requisitos mínimos de cobertura»), y ii) en caso de que no se cumpla el requisito mínimo de cobertura, una deducción de la diferencia entre el nivel de la cobertura real y la cobertura mínima de los elementos del capital de nivel 1 ordinario. El requisito mínimo de cobertura solo se aplicaría en su totalidad una vez transcurrido un período de tiempo determinado, que sería diferente según si el préstamo está garantizado (mediante una garantía real o personal) o no.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?

El actual marco prudencial de la UE no prevé un régimen mínimo común en lo que se refiere a las pérdidas soportadas o esperadas respecto de los préstamos dudosos. Las autoridades encargadas de la supervisión de las entidades en la UE tienen la facultad de influir en la política de dotación de provisiones de los bancos y de exigir ajustes específicos en los cálculos de los fondos propios (con arreglo al llamado «pilar 2» del marco), pero no pueden imponer un régimen (mínimo) armonizado en todos los Estados miembros y a todas las entidades bancarias.

Debido a la falta de normas prudenciales comunes sobre la dotación de provisiones por préstamos dudosos, la cobertura efectiva de las pérdidas derivadas de estos puede variar en función de los bancos de los distintos países y territorios, aunque estén expuestos al mismo riesgo subyacente. Ello puede limitar la comparabilidad de las ratios de capital entre países y menoscabar su fiabilidad. Los bancos, aun con el mismo perfil de riesgo y compartiendo la misma moneda (en el caso de los de la zona del euro), tienen que hacer frente a distintas condiciones de financiación en función de dónde estén situados. Además, en lo que respecta a los prestatarios, dos empresas con perfiles de riesgo idénticos y la misma moneda tienen que hacer frente a distintas condiciones de préstamo en función de su establecimiento. Ello da lugar a una mayor fragmentación financiera que socava una de las principales ventajas de la unión financiera y monetaria, a saber, la diversificación y el reparto de riesgos económicos a nivel transnacional.

La adopción de medidas legislativas a nivel de la UE supondría un freno automático en toda la UE a la acumulación futura de exposiciones dudosas sin suficiente cobertura de pérdidas crediticias y reforzaría por tanto la solidez financiera y la capacidad de préstamo de los bancos. Contribuiría al buen funcionamiento del mecanismo de transmisión monetaria y a aumentar la sostenibilidad del proceso de integración financiera en la UE. También contribuiría a la consecución de la Unión Bancaria, poniendo a todos los bancos en pie de igualdad, reduciendo las diferencias innecesarias en las prácticas de los bancos, aumentando la comparabilidad, facilitando la disciplina de mercado y promoviendo la confianza del mercado. La actuación a escala de la UE reduciría también los posibles efectos de contagio en la Unión. El alto grado de interconexión en el sistema financiero de la UE (y especialmente en la zona del euro) crea un riesgo significativo de efectos de contagio que implican riesgos para la estabilidad, los cuales se abordan mejor a escala de la UE.

B. Soluciones

¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

La evaluación de impacto ha estudiado las siguientes opciones estratégicas (además del escenario de partida, es decir, la no intervención de la UE):

- Opción 1: requisitos de cobertura íntegra respecto de los préstamos dudosos no garantizados y garantizados al final de determinados períodos de tiempo definidos, sin ningún requisito de cobertura previo.
- Opción 2: incrementar los requisitos de cobertura gradualmente (de forma lineal o progresiva) a partir de la clasificación como dudosas y previendo la cobertura íntegra de las exposiciones dudosas no garantizadas y garantizadas al final de determinados períodos de tiempo.
- Opción 3: para los préstamos dudosos garantizados, aplicación de recortes de valoración en función del tipo de garantía real (los préstamos dudosos no garantizados se tratarían con arreglo a lo previsto en las opciones 1 y 2).

Tras la evaluación y el análisis de las repercusiones, se consideró preferible la opción 2 (aplicación de una cobertura progresiva hasta la cobertura íntegra), ya que permite alcanzar los objetivos estratégicos y

optimizar al mismo tiempo la relación coste-beneficio. Establece un equilibrio adecuado entre dejar suficiente tiempo para posibles recuperaciones y evitar el efecto de salto abrupto una vez transcurrido el período de tiempo.

¿Quién apoya cada opción?

La mayoría de las partes interesadas se han opuesto a la opción 1, ya que no exige la cobertura íntegra de los préstamos dudosos hasta el final de los períodos de tiempo definidos, lo que podría dar lugar a importantes efectos de salto abrupto para los bancos que estarían sujetos a una deducción de sus fondos propios.

La opción 2 (el criterio gradual) fue apoyada por algunos bancos y la mayoría de las partes interesadas del sector público. Los bancos mostraron preferencia por una fórmula progresiva en lugar de lineal, pues esta última implicaría un exceso de prudencia en los primeros años, en los que las posibilidades de recuperar el préstamo o la garantía real son más elevadas que hacia el final del período.

La opción 3 (planteamiento basado en los recortes de valoración) ha sido criticada por la mayoría de las partes interesadas de los sectores privado y público por ser demasiado compleja. La mayoría de las partes interesadas no apreciaron que presentase valor añadido, ya que su complejidad y sus costes adicionales de aplicación sobrepasarían los reducidos beneficios que los bancos obtendrían en términos de mayor sensibilidad al riesgo.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

La opción 2 (enfoque gradual) obligaría a los bancos a iniciar la cobertura de sus préstamos dudosos en un momento temprano, por lo que reduciría drásticamente su capacidad y sus incentivos para seguir estrategias de «esperar a ver qué pasa» y de «diferir y disimular». Este objetivo se cumpliría rápidamente, ya que, por el propio diseño del mecanismo, el requisito de cobertura se activaría tan pronto como la exposición pasase a ser dudosa. Los bancos no tendrían la posibilidad de esperar hasta el final del período para incrementar sus provisiones. Por lo tanto, la principal ventaja de esta opción es que se evita un impacto demasiado abrupto y potencialmente perjudicial al final del período de tiempo definido.

La opción 2 sería también compatible y coherente con otras políticas de la UE. En comparación con la opción 1, los supervisores también se enfrentarían a menos casos en los que tuviesen que imponer o mantener medidas específicas del pilar 2 durante los primeros años. Esto contribuiría a garantizar un uso eficiente de los recursos y a fomentar la armonización a nivel de la UE en lo que se refiere a la solución del problema de las exposiciones dudosas.

Al optar por una fórmula progresiva, el diseño del mecanismo de protección estaría en consonancia con otra iniciativa prevista de la Comisión, relativa a la aceleración de la ejecución extrajudicial de garantías reales. Exigiría niveles de cobertura más reducidos durante los primeros años, durante los cuales es más probable que se ejecute la garantía real.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

En comparación con el escenario de partida, la opción 2 puede dar lugar a costes más elevados en términos de requisitos de capital y costes de aplicación para los bancos que no estén actualmente sujetos a ningún tipo de medidas del pilar 2, al incrementar su dotación de provisiones respecto de los préstamos dudosos. También se producirían costes adicionales para los bancos sujetos a medidas del pilar 2 en caso de que dichas medidas resultasen insuficientes para solucionar plenamente la insuficiencia de provisiones respecto de los préstamos dudosos.

La opción 2 podría ser más costosa que las opciones 1 y 3 a corto plazo, dado que la posible deducción ya se aplicaría a partir del primer año siguiente a la clasificación como préstamos dudosos y sería menos sensible al riesgo que en el caso de la opción 3. Sin embargo, la elección de una fórmula progresiva ayudaría a mitigar esta dificultad, ya que el importe que habría de cubrirse sería menor en los primeros años, concediendo tiempo a los bancos para recuperar el préstamo o hacer efectiva la garantía en un principio.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

La aplicación de los requisitos mínimos de cobertura reduciría los incentivos y la capacidad de los bancos para seguir prácticas de «esperar a ver qué pasa». Al reforzar los balances de los bancos con una gestión más rápida y eficaz de las exposiciones dudosas, esta opción contribuiría a la estabilización de la oferta de crédito, tanto en términos de volumen como de precio. Esta repercusión positiva debería beneficiar en especial a las pymes, ya que estas son más dependientes de los préstamos bancarios que las grandes empresas, que pueden acceder más fácilmente a los mercados financieros.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?
No se prevén repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales. La adopción de una medida del pilar 1 debería disminuir la necesidad de adoptar medidas del pilar 2 (que se evalúan caso por caso). Esto permitiría una utilización más selectiva de los recursos humanos y financieros, por lo que aumentaría la eficiencia.
¿Habrá otras repercusiones significativas?
A corto plazo, los fondos propios de los bancos que no cumplan el nivel mínimo de cobertura aplicable (y que quedarían por lo tanto sujetos a la deducción gradual) se reducirían con respecto a la hipótesis de partida. Sin embargo, se evaluaría a todos los bancos conforme a parámetros comunes en cada momento, lo que aumentaría la comparabilidad entre los bancos y promovería unas condiciones de competencia equitativas en todo el mercado único. Debido al aumento progresivo de los requisitos de cobertura, se evitarían posibles efectos de salto abrupto como consecuencia del diferimiento de pérdidas, que podrían tener graves repercusiones sobre el capital de los bancos. El mecanismo de protección prudencial no incrementaría en realidad los requisitos de capital para las exposiciones dudosas, sino que solo modificaría la distribución en el tiempo de las necesidades de capital para cubrir las pérdidas derivadas de exposiciones dudosas (sin aumentar su volumen global). A largo plazo, la incidencia en los bancos sería beneficiosa, ya que, al evitar que se acumulen exposiciones dudosas con provisiones insuficientes y que alcancen niveles insostenibles, el mecanismo de protección contribuiría a reforzar su resiliencia frente a las crisis económicas y los períodos de tensión, a reducir sus costes administrativos y de financiación y a preservar su rentabilidad. El mecanismo de protección prudencial no incrementaría en realidad los requisitos de capital para las exposiciones dudosas, sino que solo modificaría la distribución de las necesidades de capital para cubrir las pérdidas derivadas de exposiciones dudosas de modo más uniforme en el tiempo (sin aumentar su volumen global).
D. Seguimiento
¿Cuándo se revisará la política?
La Comisión llevará a cabo una evaluación una vez transcurridos entre 6 y 8 años desde la fecha de aplicación de la presente iniciativa (dependiendo de la decisión final acerca del período tras el cual se exigiría la plena cobertura de los préstamos dudosos). El objetivo de la evaluación será valorar, entre otras cosas, la eficacia y la eficiencia de la medida a la hora de alcanzar los objetivos presentados en la presente evaluación de impacto y decidir si son necesarias nuevas medidas o modificaciones.