COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 9.4.2018
COM(2018) 172 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre los efectos del Reglamento (UE) n.º 575/2013 y de la Directiva 2013/36/UE en el ciclo económico

{SWD(2018) 89 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre los efectos del Reglamento (UE) n.º 575/2013 y de la Directiva 2013/36/UE en el ciclo económico

1. INTRODUCCIÓN

1. El artículo 502 del Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo[1] obliga a la Comisión a supervisar periódicamente si los requisitos reglamentarios sensibles al riesgo, establecidos en dicho Reglamento y en la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo[2], tienen efectos procíclicos no deseados al reforzar la relación endógena entre el sistema financiero y la economía real, amplificando así el ciclo económico real.

2. En caso de que se constaten tales efectos procíclicos, la Comisión deberá presentar una propuesta relativa a las medidas correctoras oportunas. El objetivo específico del presente informe es, por tanto, analizar si existen pruebas de que las disposiciones del Reglamento (UE) n.º 575/2013 y de la Directiva 2013/36/UE contribuyen a posibles efectos procíclicos de los requisitos en materia de ratios de capital.

3. La Comisión ya había preparado antes informes similares sobre la prociclicidad de los requisitos en materia de ratios de capital, en 2010 y 2012[3]. Este tercer informe es el primero con arreglo al Reglamento (UE) n.º 575/2013. Se basa en un informe específico de la Autoridad Bancaria Europea (ABE), que recoge contribuciones de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), el Banco Central Europeo (BCE) y las autoridades de los Estados miembros[4]. También se basa en un examen más exhaustivo de las publicaciones existentes.

4. Los reguladores y los medios académicos están de acuerdo en que el sistema financiero es intrínsecamente inestable y está sujeto a riesgos que pueden tener consecuencias negativas graves para la economía real en caso de que se materialicen. Esto se ve confirmado también por la experiencia del pasado. La crisis financiera mundial que estalló hace un decenio fue un duro recordatorio. Para hacer frente a esa inestabilidad financiera, la regulación financiera y la política macroprudencial pretenden limitar el riesgo sistémico. Teniendo presente lo aprendido con la crisis, se considera en general que garantizar unos niveles de capital suficientemente elevados,

---

1 Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

2 Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

3 SEC(2010) 754, COM(2012) 400.

4 Informe de la ABE de conformidad con el artículo 502 del RRC, publicado el 22 de diciembre de 2016 (EBA-Op-2016-24): https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1701905/Report+on+the+Cyclicality+of+Capital+Requirements+%28EBA-Op-2016-24%29.pdf.

especialmente para los bancos, reduce la probabilidad de crisis financieras sistémicas y su coste en caso de que se produzcan.

5. Sin embargo, los propios requisitos para garantizar capital suficiente podrían ser una fuente de inestabilidad, puesto que el enfoque basado en el riesgo que adoptan el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y la Directiva 2013/36/UE implica que estos requisitos en materia de ratios de capital son más flexibles en las fases de expansión económica y más estrictos en las fases de recesión. Este carácter procíclico de los requisitos es una de las principales externalidades potenciales del sistema financiero, capaz de generar riesgos para la estabilidad financiera, por lo que es motivo de preocupación para los reguladores.

6. En el presente informe se examina si los requisitos en cuanto a ratios de capital son procíclicos y, en caso afirmativo, si influyen en el nivel de capital que los bancos realmente tienen o desean tener.

2. MÉTODO

7. En un principio, la cuestión de la prociclicidad de los requisitos relativos a las ratios de capital es una cuestión empírica. Recientes estudios bibliográficos encuentran pruebas limitadas y poco concluyentes sobre la repercusión a largo plazo de las modificaciones de esos requisitos en el nivel o la tasa de aumento de los préstamos bancarios, aunque se han documentado efectos negativos a corto plazo. A fin de arrojar más luz sobre este tema, el informe de la ABE examina las pruebas en la Unión de los efectos procíclicos del reciente Reglamento sobre los requisitos de capital para los bancos. Este informe utiliza información disponible de fuentes públicas, así como datos especializados procedentes de las autoridades nacionales competentes. Los datos empíricos examinados incluyen pruebas agregadas y a nivel micro de si los requisitos en materia de ratios de capital aplicables a los bancos reflejan el desarrollo del ciclo económico global, así como análisis de regresión.

8. Los datos utilizados por la ABE abarcan principalmente el período 2008-2015, que cubre la crisis financiera mundial y sus consecuencias. Además de estadísticas y datos de encuestas a nivel agregado, la ABE se basa en una muestra de 144 bancos individuales que operan en trece países de la Unión y del EEE y que representan alrededor del 95 % de los activos totales del sector bancario de la Unión. La muestra incluye bancos con distintas escalas de operaciones: desde bancos sistémicos internacionales hasta bancos que solo operan en el mercado nacional. Incluye bancos con distintos modelos de negocio, entre ellos bancos minoristas y comerciales, bancos universales y una serie de bancos con actividades más especializadas, como la emisión de bonos garantizados o banca de inversión.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES

9. Los niveles de las ratios de capital del sector bancario de la Unión han aumentado significativamente desde que se introdujeron por primera vez los requisitos de ratios de capital sensibles al riesgo. El aumento se aceleró desde 2014, con la aplicación de los requisitos en materia de ratios de capital previstos en el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y en la Directiva 2013/36/UE. El notable incremento del capital se ha visto impulsado principalmente por el endurecimiento de los requisitos de capital de nivel 1 ordinario de los bancos, más que por el carácter cíclico de los parámetros de

riesgo subyacentes basados en calificaciones internas, en particular la probabilidad de impago y de pérdida en caso de impago. Estos parámetros de riesgo se mantuvieron relativamente estables durante el período de muestra, en el que se vivió una grave recesión económica en la mayoría de los Estados miembros. Esta estabilidad puede explicarse por la reestructuración activa de las carteras de los bancos. Globalmente, los niveles de las ratios de capital han aumentado más rápidamente que las ratios mínimas reglamentarias exigidas, lo que podría reflejar la preferencia de los bancos por un margen de maniobra suplementario en sus colchones de capital en un período de incertidumbre.

10. Al contrario que los colchones de capital obligatorios y generales, que aumentaron, las ratios totales basadas en activos ponderados por riesgo de los bancos europeos se redujeron a partir de 2008, con un repunte modesto desde 2014. Las carteras de préstamos reflejaron esta tendencia. En particular, los préstamos concedidos por los bancos de la zona del euro a las sociedades no financieras disminuyeron en el período posterior a la crisis financiera mundial, ya que la debilidad de la demanda agregada lastró la demanda de crédito. Solo se registró cierto repunte hacia el final del período de muestra. La disminución de los activos ponderados por riesgo ha sido mayor que el descenso de las exposiciones definidas para la ratio de apalancamiento, lo que parece indicar un reequilibrio de las carteras de los bancos. La evolución de las exposiciones ponderadas por riesgo se debió en gran medida a las tendencias del riesgo de crédito, la subcategoría más importante.

11. Diversas especificaciones de regresión alternativas confirman que han sido los cambios en las exposiciones, en particular la exposición en caso de impago, más que la evolución de los parámetros de riesgo, los que han dado lugar a los patrones cíclicos observados en el capital de los bancos. Si bien la macroeconomía tiene un efecto procíclico limitado en las variables de los bancos, especialmente en el capital mínimo requerido, no existe una diferencia clara entre los métodos basados en el riesgo y los métodos estándar a este respecto. Estas conclusiones son ampliamente respaldadas por un análisis de las carteras y por estudios sobre la actividad crediticia de los bancos.

12. Parece que, desde 2008, los efectos de la crisis, más que los cambios en los requisitos de capital, han sido el factor principal de la configuración de la oferta de crédito bancario en los últimos años. Hay datos que apuntan a la existencia de una ruptura estructural en el régimen normativo debido a la transición al marco de Basilea III, impuesto a través del Reglamento (UE) n.º 575/2013 y de la Directiva 2013/36/UE, que afectó a la interacción entre el capital bancario, el crédito y la economía real. Aun así, es difícil distinguir los efectos de cambio de nivel de la repercusión procíclica potencial más duradera de los requisitos reglamentarios introducidos por el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y la Directiva 2013/36/UE.

13. Los resultados de los análisis empíricos deben tratarse con la oportuna cautela, debido en parte al tamaño limitado de la muestra y a la falta de desgloses detallados de los datos. Asimismo, el período transcurrido desde la introducción del Reglamento (UE) n.º 575/2013 y la Directiva 2013/36/UE ha sido breve en comparación con la duración típica de un ciclo financiero. El período considerado se caracterizó por fuertes oscilaciones de la actividad real, pérdidas financieras sustanciales provocadas por la crisis, inyecciones de capital público y una fuerte presión regulatoria para aumentar los colchones de capital, lo que culminó en la transición hacia los requisitos mínimos de capital conformes con Basilea III, que está previsto que se complete en 2019.

14. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe se presentan conclusiones empíricas más detalladas. En general, según los datos disponibles, el marco normativo establecido en el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y en la Directiva 2013/36/UE no muestra efectos procíclicos considerables.

4. MEDIDAS CONTRA LA PROCICLICIDAD

15. Las normas previstas en el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y en la Directiva 2013/36/UE incorporan una serie de medidas dirigidas a mitigar la prociclicidad de la actividad crediticia de los bancos, entre ellas requisitos más estrictos en cuanto a ratios de capital, colchones de capital anticíclicos y de conservación de capital, la introducción de una ratio de apalancamiento, una menor dependencia respecto de las agencias de calificación crediticia para los requisitos prudenciales y pruebas de resistencia. El 23 de noviembre de 2016, la Comisión adoptó una propuesta de modificación de la normativa relativa a los requisitos de capital mediante la incorporación de los elementos pendientes del marco regulador acordado en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB)[5]. El 20 de septiembre de 2017, la Comisión publicó una propuesta de revisión del sistema de supervisión financiera de la Unión, en la que introdujo una serie de nuevas mejoras específicas. Propone la introducción de ajustes muy concretos en la composición y organización de la Junta Europea de Riesgo Sistémico y su coordinación con las instituciones y organismos de la Unión[6]. A continuación se resumen algunas de las principales medidas destinadas a mitigar la prociclicidad.

4.1 Aplicación de los requisitos en materia de ratios de capital establecidos en el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y en la Directiva 2013/36/UE.

16. Puesto que el desapalancamiento del crédito en los bancos internacionales en respuesta a los requisitos reglamentarios establecidos por los supervisores nacionales puede producirse fuera de los países y territorios de origen, la plena aplicación del código normativo único debe reducir el arbitraje regulatorio. En concreto, podría mitigar los efectos procíclicos de la delimitación del capital y el desapalancamiento asimétrico en los «países de acogida», es decir, una restricción excesiva del crédito por parte de los bancos que operan a escala internacional fuera de sus países y territorios de origen. Ello está respaldado por los distintos pilares de la Unión Bancaria, que incluye disposiciones comunes en materia de resolución y garantía de depósitos.

4.2 Colchón de conservación de capital y colchón de capital anticíclico

17. Una de las principales respuestas normativas a la prociclicidad percibida de la actividad crediticia de los bancos es la introducción de un colchón de conservación de capital y un colchón de capital anticíclico. Estos colchones adicionales, acumulados durante los períodos de coyuntura económica favorable, pueden

5 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3840_en.htm.
6 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3322_en.htm.

liberarse en caso de recesión económica para que los bancos puedan absorber sus pérdidas de manera ordenada, sin necesidad de incrementar el precio del crédito, lo que puede agravar la recesión. Los colchones deben paliar tanto la falta de reacción de los requisitos reglamentarios a la acumulación de riesgos a nivel macroeconómico como su ciclicidad. Dado que la dinámica puede variar mucho de un mercado a otro, los colchones se determinan a nivel nacional. La Junta Europea de Riesgo Sistémico elaboró directrices comunes para establecer los porcentajes del colchón de capital anticíclico[7].

18. Muchos Estados miembros todavía se están recuperando de las perturbaciones recesivas de la crisis financiera mundial, por lo que solo en unos pocos el porcentaje del colchón de capital anticíclico es superior al cero por ciento. Del mismo modo, se han constituido colchones de conservación de capital, pero por ahora no se tiene experiencia en la utilización de estos colchones. Además, en lo que respecta a los riesgos para la estabilidad financiera sectorial relacionados, por ejemplo, con el sector inmobiliario, el colchón de capital anticíclico afecta a todas las exposiciones frente a empresas y las exposiciones minoristas y actualmente no puede centrarse en las exposiciones sectoriales. Se está reflexionando en Basilea y en la Unión sobre la pertinencia de introducir colchones sectoriales para hacer frente a la naturaleza cíclica de algunos riesgos específicos y evitar algunos de los sesgos de inacción inherentes al amplio alcance del colchón de capital anticíclico.

4.3 Ponderaciones de riesgo aplicables a exposiciones específicas y otras medidas de supervisión

19. Las normas actuales prevén medidas macroprudenciales específicas para hacer frente a riesgos derivados de exposiciones específicas, como las exposiciones al sector inmobiliario. Pueden adoptar la forma de requisitos relativos a las ponderaciones de riesgo. En particular, de conformidad con el artículo 124 del Reglamento (UE) n.º 575/2013, las autoridades competentes pueden fijar una ponderación de riesgo más elevada o unos criterios más estrictos en relación con las exposiciones garantizadas por bienes inmuebles, basándose en consideraciones de estabilidad financiera. Del mismo modo, y basándose en consideraciones del mismo tipo, el artículo 164 del Reglamento (UE) n.º 575/2013 permite a las autoridades competentes fijar unos valores mínimos más elevados para la pérdida en caso de impago ponderada por exposición en el caso de las exposiciones garantizadas mediante bienes inmuebles situados en su territorio. El artículo 458 del Reglamento (UE) n.º 575/2013 permite a las autoridades ajustar las ponderaciones de riesgo para hacer frente a burbujas de activos en los sectores inmobiliarios residencial y comercial o tomar medidas tales como el ajuste del nivel de los fondos propios o del nivel del colchón de conservación de capital, que afecten a la base de capital de los bancos.

20. El marco reglamentario de la UE contempla otras medidas para mitigar la repercusión de los riesgos cíclicos sobre los bancos. Entre ellas, cabe citar las disposiciones de los artículos 181 y 182 del Reglamento (UE) n.º 575/2013 sobre los parámetros de riesgo asociados a los grados de calificación o conjuntos de exposiciones, que obligan a los bancos a utilizar estimaciones que sean apropiadas en

[7] Recomendación (ESRB/2014/1).

el supuesto de una desaceleración económica cuando estas resulten más conservadoras que la media a largo plazo. Se recomienda a los bancos utilizar modelos de calificaciones internas para adoptar un sistema aplicable a todo el ciclo al calcular las ratios de capital obligatorias por riesgo de crédito. Por otra parte, las autoridades de supervisión pueden tener en cuenta riesgos cíclicos para los requisitos de ratios de capital del segundo pilar específicos de la entidad.

21. Además, la aplicación de otros requisitos reglamentarios influye en los niveles de capital obligatorio, por ejemplo, las normas relativas a la cartera de inversión (IRRBB) y las normas contables de la Norma Internacional de Información Financiera (NIIF) 9. El proceso de revisión y evaluación supervisoras de la UE puede influir en los requisitos de capital, al igual que las disposiciones de resolución y los requisitos de absorción de pérdidas, como el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL) y los umbrales de capacidad total de absorción de pérdidas aplicables a los bancos de importancia sistémica mundial.

4.4 Ratio de apalancamiento

22. La ratio de apalancamiento constituye un requisito de capital adicional que no se basa en el riesgo y que se ha concebido para complementar los requisitos de ratios de capital basados en el riesgo. En la Unión, la ratio de apalancamiento se va a aplicar de conformidad con los requisitos de Basilea III, lo que significa que esta ratio se calcula dividiendo el capital de nivel 1 por el promedio de activos consolidados totales del banco (la suma de las exposiciones de todos los activos y las partidas no incluidas en el balance), debiendo los bancos mantener una ratio de apalancamiento por encima del 3 %. Ayudará a limitar el exceso de préstamos bancarios durante la fase ascendente de un ciclo económico cuando los bancos estén en una dinámica de expansión de su balance sin un aumento de capital adecuado.

23. La literatura teórica y empírica subraya el vínculo existente entre el apalancamiento procíclico y la inestabilidad financiera. Desde el punto de vista empírico, el apalancamiento del sector bancario ha sido procíclico a nivel agregado en casi todos los Estados miembros, con tendencia a disminuir en períodos de expansión del crédito y a aumentar en las fases de contracción. Un límite estático para la ratio de apalancamiento atenuaría por tanto la prociclicidad del apalancamiento bancario durante una fase de expansión económica. Por otra parte, actuaría como mecanismo de protección contra la prociclicidad de los requisitos en materia de ratios de capital ponderados por riesgo. Efectivamente, garantiza que el capital evolucione proporcionalmente a la exposición total, mientras que las ponderaciones de riesgo agregadas y los requisitos de capital ponderados por riesgo pueden variar con el tiempo, en función de las distintas fases del ciclo.

4.5 Calificaciones crediticias

24. Las calificaciones crediticias, obtenidas a través de agencias de calificación crediticia específicas o de modelos de calificación interna, también desempeñan un papel importante a la hora de determinar el nivel real de las ratios de capital de los bancos. Las calificaciones externas están estrechamente correlacionadas con el ciclo económico, lo que implica que las ratios de capital exigidas, vinculadas a las calificaciones externas, también seguirán un patrón cíclico, por lo menos a nivel de

las exposiciones individuales. En vista de ello, el Reglamento (UE) n.º 575/2013 promueve el uso de calificaciones internas y refuerza las disposiciones sobre la forma en que pueden utilizarse las calificaciones externas. Respecto de los bancos que utilicen el método basado en calificaciones internas, exige que dispongan de una capacidad de evaluación de riesgos independiente y crea incentivos para gestionar mejor el riesgo de crédito. Un sistema aplicable a todo el ciclo podría ayudar a suavizar los efectos en las ratios de capital exigidas.

4.6 Pruebas de resistencia

25. Las pruebas de resistencia pueden considerarse otro instrumento, aunque indirecto, que contribuye a evitar respuestas procíclicas indebidas de las entidades de crédito para satisfacer los requisitos en materia de ratios de capital durante los períodos de tensión financiera. Después de la crisis, se utilizaron rápidamente pruebas de resistencia a nivel microprudencial para evaluar las necesidades de capital de cada banco. Estas pruebas son útiles para fundamentar la forma de fijar los colchones, incluso por encima de los requisitos mínimos. El proceso de revisión y evaluación supervisoras de la UE permite utilizar los resultados de las pruebas de resistencia para diseñar medidas de supervisión, incluidos requisitos en cuanto a ratios de capital.

5. CONCLUSIÓN

26. Si bien en la literatura se admite que el impulso procíclico de los requisitos en materia de ratios de capital es una fuente potencial de riesgo, las pruebas empíricas no son concluyentes en lo que respecta a su fuerza real en el caso de los bancos de la Unión. No hay datos que acrediten un potente sesgo procíclico del marco actual capaz de afectar al sector no financiero de la economía. Este resultado puede venir determinado porque los datos disponibles no abarcan la totalidad del ciclo, por la falta de datos detallados que permitan distinguir el comportamiento de los distintos tipos de bancos y por la dificultad de controlar los efectos del reequilibrio de las carteras, de disociar los efectos en la demanda y la oferta de préstamos, y de disociar la repercusión de otras reformas y medidas políticas extraordinarias posteriores a crisis.

27. Ante las pocas pruebas disponibles sobre la existencia de efectos procíclicos atribuibles a las normas previstas en la Directiva 2013/36/UE y en el Reglamento (UE) n.º 575/2013, no hay ninguna razón en este momento para proponer modificaciones significativas del marco normativo existente para el capital bancario. Gracias a las ratios de capital más elevadas alcanzadas en los últimos años, el efecto procíclico de una determinada pérdida será más débil. El marco normativo financiero de la Unión incluye ya diversos instrumentos para contrarrestar los posibles efectos procíclicos. Entre ellos, cabe citar el colchón de conservación de capital, el colchón de capital anticíclico, la ratio de apalancamiento, los ajustes de las ponderaciones de riesgo para exposiciones específicas y otras medidas de supervisión.

28. De cara al futuro, la repercusión de los requisitos en materia de ratios de capital regulatorio de la Unión en el ciclo económico debe ser objeto de un seguimiento periódico y convendría analizar más detenidamente la incidencia, la eficacia y la eficiencia potenciales de los instrumentos anticíclicos. Será importante recabar

pruebas de forma continuada de cualquier sesgo procíclico derivado del endurecimiento de los requisitos en materia de ratios de capital. Las propuestas de modificación del marco actual deben esperar a que se disponga de dichas pruebas.