

Comunicación de la Comisión sobre la aplicación, a partir del 1 de enero de 2012, de las normas sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo a los bancos en el contexto de la crisis financiera

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2011/C 356/02)

I. INTRODUCCIÓN

1. Desde el inicio de la crisis financiera mundial en el otoño de 2008, la Comisión ha adoptado cuatro Comunicaciones que establecen directrices detalladas sobre los criterios de compatibilidad de las ayudas estatales a las instituciones financieras⁽¹⁾ con los requisitos del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Las Comunicaciones en cuestión son la Comunicación sobre la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas adoptadas en relación con las instituciones financieras en el contexto de la actual crisis financiera mundial⁽²⁾ (la Comunicación bancaria), la Comunicación sobre la recapitalización de las instituciones financieras en la crisis financiera actual: limitación de las ayudas al mínimo necesario y salvaguardias contra los falseamientos indebidos de la competencia⁽³⁾ (la Comunicación de recapitalización), la Comunicación sobre el tratamiento de los activos cuyo valor ha sufrido un deterioro en el sector bancario comunitario⁽⁴⁾ (la Comunicación de activos deteriorados) y la Comunicación sobre la recuperación de la viabilidad y la evaluación de las medidas de reestructuración en el sector financiero en la crisis actual con arreglo a las normas sobre ayudas estatales⁽⁵⁾ (la Comunicación de reestructuración). Tres de estas cuatro Comunicaciones, las Comunicaciones bancaria, sobre recapitalización y sobre activos deteriorados, establecen los requisitos previos para la compatibilidad de los principales tipos de ayudas concedidas por los Estados miembros (garantías sobre obligaciones, recapitalizaciones y medidas de rescate de activos deteriorados), mientras que la Comunicación sobre reestructuración enumera las características específicas que ha de poseer un plan de reestructuración (o un plan de viabilidad) en el marco específico de las ayudas estatales concedidas a los bancos en un contexto de crisis sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado.
2. El 1 de diciembre de 2010, la Comisión adoptó una quinta Comunicación, relativa a la aplicación, a partir del 1 de enero de 2011, de las normas sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo a los bancos en el contexto de la crisis financiera⁽⁶⁾ (la Comunicación prorrogativa). La Comunicación prorrogativa ampliaba la Comunicación de reestructuración —la única que tenía fecha de expiración— con ciertas modificaciones hasta el 31 de diciembre de 2011. La Comisión indicó también en la Comunicación prorrogativa que consideraba que los requisitos para autorizar una ayuda estatal en virtud del artículo 107, apartado 3, letra b) del Tratado que permite las ayudas destinadas a

poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro, todavía se cumplían y que las Comunicaciones bancaria, de recapitalización y de activos deteriorados, seguirían en vigor con el fin de proporcionar orientación sobre los criterios de compatibilidad de las ayudas a los bancos en el contexto de la crisis sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado.

3. La exacerbación de las tensiones que se ha registrado en 2011 en los mercados de la deuda soberana ha situado al sector bancario de la Unión bajo una presión cada vez mayor, especialmente en lo que respecta al acceso a los mercados de financiación a plazo. El «paquete bancario» acordado por los Jefes de Estado y de Gobierno en su reunión de 26 de octubre de 2011 tiene por objeto restaurar la confianza en el sector bancario por medio de garantías sobre la financiación a medio plazo y la creación de una protección temporal de capital equivalente a un coeficiente de capital del 9 % del capital de la máxima calidad, una vez contabilizada la valoración de mercado de las exposiciones a la deuda soberana⁽⁷⁾. A pesar de esas medidas, la Comisión considera que los requisitos para autorizar una ayuda estatal en virtud del artículo 107, apartado 3, letra b) seguirán cumpliéndose después de finales de 2011.
4. Por lo tanto, las Comunicaciones bancaria, de recapitalización y de activos deteriorados seguirán en vigor después del 31 de diciembre de 2011. En el mismo orden de cosas, la vigencia temporal de la Comunicación de reestructuración se prorroga más allá del 31 de diciembre de 2011⁽⁸⁾. La Comisión seguirá de cerca la situación en los mercados financieros y velará por adoptar normas más permanentes en materia de ayudas estatales de salvamento y reestructuración de bancos, con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, tan pronto como lo permitan las condiciones de mercado.
5. Para facilitar la aplicación del paquete bancario y tener en cuenta la evolución del perfil de riesgo de los bancos desde el comienzo de la crisis, conviene aclarar y actualizar las normas en determinados aspectos. La presente Comunicación establece las modificaciones necesarias de los

⁽⁷⁾ Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/125625.pdf

⁽⁸⁾ En coherencia con la práctica anterior de la Comisión, los regímenes existentes o nuevos de ayuda a los bancos, (con independencia de los instrumentos de apoyo que contengan, ya sean garantía, recapitalización, liquidez, rescate de activos, otros) sólo se prorrogarán/ aprobarán para un período de seis meses, con el fin de permitir nuevos ajustes, en caso necesario, a mediados de 2012.

⁽¹⁾ Para facilitar la comprensión del lector, en el presente documento las entidades financieras se denominan simplemente «bancos».

⁽²⁾ DO C 270 de 25.10.2008, p. 8.

⁽³⁾ DO C 10 de 15.1.2009, p. 2.

⁽⁴⁾ DO C 72 de 26.3.2009, p. 1.

⁽⁵⁾ DO C 195 de 19.8.2009, p. 9.

⁽⁶⁾ DO C 329 de 7.12.2010, p. 7.

parámetros para la compatibilidad de las ayudas estatales concedidas a los bancos en el contexto de la crisis a partir del 1 de enero de 2012. En particular, la presente Comunicación:

- a) complementa la Comunicación de recapitalización ofreciendo orientaciones más detalladas sobre cómo garantizar una remuneración adecuada de los instrumentos de capital que no tienen un rendimiento fijo;
- b) explica cómo efectuará la Comisión la valoración proporcional de la viabilidad a largo plazo de los bancos en el contexto del paquete bancario; e
- c) introduce una metodología revisada para garantizar que las comisiones pagaderas en concepto de garantías de obligaciones bancarias bastan para limitar al mínimo la ayuda existente, con objeto de velar por que la metodología tenga en cuenta la mayor diferenciación de los diferenciales de las permutas de riesgo de créditos (CDS) en los últimos tiempos y el impacto de los diferenciales de las CDS de la deuda del Estado miembro en cuestión.

II. FIJACIÓN DE PRECIOS Y CONDICIONES DE LAS MEDIDAS PÚBLICAS DE RECAPITALIZACIÓN

6. La Comunicación de recapitalización establece directrices generales sobre la fijación de los precios de las inyecciones de capital. Esa orientación se refiere principalmente a los instrumentos de capital con remuneración fija.
7. Habida cuenta de las modificaciones regulatorias y del entorno de mercado cambiante, la Comisión prevé que en el futuro las inyecciones de capital público podrán adoptar por lo general la forma de acciones con remuneración variable. Conviene aclarar las normas sobre fijación de los precios de las inyecciones de capital dado que estas acciones se remuneran en forma de dividendos y rendimientos de capital (inciertos), por lo que es difícil de calcular directamente la remuneración *ex ante* de dichos instrumentos.
8. Por lo tanto, la Comisión evaluará la remuneración de esas inyecciones de capital basándose en el precio de emisión de las acciones. Las inyecciones de capital deben suscribirse con un descuento suficiente sobre el precio de las acciones (una vez ajustado para tener en cuenta el «efecto dilución»⁽¹⁾) inmediatamente antes del anuncio de la inyección de capital para dar una garantía razonable de una remuneración adecuada para el Estado⁽²⁾.
9. Cuando se trate de bancos que coticen en bolsa, el precio de referencia de las acciones será el precio al que coticen en el mercado las acciones cuyos derechos sean equivalentes a los de las acciones que se emitan. Para los bancos que no coticen en bolsa, no existe tal precio de mercado y los Estados miembros deben utilizar un criterio de valoración adecuado basado en el mercado (incluido el criterio del

precio/beneficio de empresas comparables u otras metodologías de valoración aceptadas generalmente). Las acciones deben suscribirse con un descuento adecuado sobre ese valor de mercado (o basado en el mercado).

10. Si los Estados miembros suscriben acciones sin derechos de voto, podrá ser necesario un descuento mayor cuya cuantía debe reflejar el diferencial de precios entre las acciones con y sin derecho a voto en las condiciones de mercado existentes.
11. Las medidas de recapitalización deben incluir incentivos adecuados para que los bancos prescindan del apoyo estatal cuanto antes. Por lo que respecta a las acciones con remuneración variable, si dichos incentivos están concebidos de tal manera que limiten el potencial alcista para el Estado miembro, por ejemplo emitiendo para los accionistas preexistentes certificados de opción que les permitan recomprar al Estado las nuevas acciones emitidas a un precio que suponga un rendimiento anual razonable para el Estado, será necesario un descuento mayor para reflejar el limitado potencial alcista.
12. En todos los casos, la dimensión del descuento debe reflejar la dimensión de la inyección de capital en relación con el capital básico de clase 1 existente. Una mayor escasez de capital en relación con el capital existente indica un mayor riesgo para el Estado y, por tanto, exige un mayor descuento.
13. Los instrumentos híbridos deben contener en principio un «mecanismo alternativo de pago de cupones» en virtud del cual los cupones que no se puedan pagar en efectivo se pagarán al Estado en forma de nuevas acciones.
14. La Comisión continuará exigiendo a los Estados miembros que presenten un plan de reestructuración (o una actualización del plan de reestructuración existente) en el plazo de seis meses a partir de la fecha de la Decisión de la Comisión por la que se autoriza la ayuda de salvamento para cualquier banco que reciba apoyo público en forma de medidas de recapitalización o rescate de activos deteriorados. Cuando un banco haya sido objeto de una Decisión anterior sobre ayuda de salvamento con arreglo a las normas que rigen la compatibilidad de las ayudas a los bancos con el artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, sea o no parte de la misma operación de reestructuración, la Comisión podrá exigir que se presente el plan de reestructuración en un plazo inferior a seis meses. La Comisión efectuará una valoración proporcional de la viabilidad a largo plazo de los bancos, teniendo plenamente en cuenta los elementos que indiquen que los bancos pueden ser viables a largo plazo sin necesidad de una reestructuración importante, en particular, cuando la escasez de capital esté relacionada fundamentalmente con una crisis de confianza en la deuda soberana, que la aportación de capital público se limite a la cantidad necesaria para compensar las pérdidas resultantes de valorar según el mercado los bonos soberanos de las partes contratantes del acuerdo del Espacio Económico Europeo (EEE) en los bancos que son por lo demás viables, y que el análisis muestre que los bancos en cuestión no tomaron riesgos excesivos al adquirir deuda soberana.

⁽¹⁾ El «efecto dilución» puede cuantificarse utilizando técnicas de mercado aceptadas generalmente (por ejemplo, el precio teórico sin derechos de suscripción (TERP)).

⁽²⁾ Si los Estados miembros garantizan la emisión de acciones, la institución emisora deberá ofrecer una prima de aseguramiento adecuada.

III. FIJACIÓN DE PRECIOS Y CONDICIONES PARA LAS GARANTÍAS DEL ESTADO

15. Los bancos podrán beneficiarse de una garantía estatal para la emisión de nuevos instrumentos de deuda, garantizados o no, salvo los instrumentos que se consideren capital. Dado que la presión sobre la financiación de los bancos se concentra en los mercados de financiación a plazo, por lo general las garantías estatales solo deben cubrir la deuda con un vencimiento de entre uno y cinco años (siete años en el caso de los bonos garantizados).
16. Desde el comienzo de la crisis, la fijación de los precios de las garantías estatales se ha vinculado a la mediana del diferencial de los CDS del beneficiario durante el período del 1 de enero de 2007 al 31 de agosto de 2008. Esos precios se incrementaron con efectos a partir del 1 de julio de 2010, con objeto de reflejar mejor el perfil de riesgo de los beneficiarios ⁽¹⁾.
17. Con objeto de tener en cuenta la mayor diferenciación por riesgo de los diferenciales de los CDS bancarios en los últimos tiempos, esa fórmula de fijación de precios debe actualizarse para hacer referencia a la mediana de los diferenciales de los CDS durante un período de tres años que concluya un mes antes de la concesión de las garantías. Dado que los aumentos de los diferenciales de los CDS en los últimos años se deben parcialmente a influencias que no son específicas de determinados bancos, en particular, la mayor tensión en los mercados de la deuda soberana y un incremento general de la percepción del riesgo en el sector bancario, esa fórmula debe aislar el riesgo intrínseco de cada banco de las variaciones de los diferenciales de los CDS de los Estados miembros y del mercado en su conjunto. Esa fórmula debería también reflejar que las garantías sobre bonos garantizados exponen al garante a un riesgo considerablemente menor que las garantías sobre deuda no garantizada.
18. En consonancia con los principios mencionados en el punto 17, la nueva fórmula de fijación de precios que figura en el anexo establece las primas mínimas de garantía

que deben aplicarse cuando se concedan garantías estatales a escala nacional, sin ninguna agrupación de las garantías entre los Estados miembros. La Comisión aplicará esta fórmula a todas las garantías estatales sobre los pasivos bancarios con un plazo de vencimiento de un año o más emitidas a partir del 1 de enero de 2012.

19. Cuando las garantías cubran pasivos que no estén denominados en la moneda nacional del garante, debe aplicarse un recargo para cubrir el riesgo de tipo de cambio asumido por el garante.
20. Cuando sea necesario que las garantías cubran deuda con un vencimiento inferior a un año, la Comisión seguirá aplicando la fórmula de fijación de precios vigente, que se establece como referencia en el anexo. La Comisión no autorizará las garantías sobre deuda con un vencimiento inferior a tres meses, salvo en los casos excepcionales en los que estas garantías sean necesarias para la estabilidad financiera. En tales casos, la Comisión evaluará la remuneración adecuada teniendo en cuenta la necesidad de unos incentivos adecuados para prescindir de la ayuda estatal cuanto antes.
21. Si los Estados miembros deciden establecer acuerdos de agrupación de las garantías sobre pasivos bancarios, la Comisión revisará sus orientaciones en consecuencia para garantizar, en particular, que solo se ponderen los diferenciales de los CDS de deuda de un Estado miembro en la medida en que estos sigan siendo pertinentes.
22. Con objeto de que la Comisión pueda evaluar la aplicación práctica de la fórmula de precios revisada, los Estados miembros deben indicar, cuando notifiquen regímenes de garantía nuevos o prorrogados, una prima indicativa para cada banco que se pueda beneficiar de esas garantías, basada en la aplicación de la fórmula utilizando datos de mercado recientes. Los Estados miembros deben comunicar además a la Comisión, en los tres meses siguientes a cada emisión de bonos garantizados, la prima de garantía realmente aplicada a cada emisión de bonos garantizados.

⁽¹⁾ Véase el documento de trabajo de la Dirección General de Competencia de 30 de abril de 2010 — Aplicación de las normas sobre ayudas estatales a los regímenes de garantías públicas de deudas bancarias posteriores al 30 de junio de 2010, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf

ANEXO

Garantías sobre deuda con un vencimiento de un año o superior a un año

La prima de garantía deberá, como mínimo, ser la suma de:

- 1) una prima básica de 40 puntos básicos; y
- 2) una prima basada en el riesgo igual al producto de 40 puntos básicos y una métrica de riesgo compuesta por i) la mitad de la razón entre la mediana de los diferenciales de los CDS *senior* a cinco años del beneficiario durante los tres años que finalicen un mes antes de la fecha de emisión de los bonos garantizados y la mediana del nivel del índice *iTraxx Europe Senior Financials* a cinco años durante ese mismo periodo de tres años, más ii) la mitad de la razón entre la mediana de los diferenciales de los CDS *senior* a cinco años de todos los Estados miembros y la mediana de los diferenciales de los CDS *senior* a cinco años del Estado miembro garante durante ese mismo periodo de tres años.

La fórmula de la prima de garantía puede presentarse de la manera siguiente:

$$\text{Prima} = 40pb \times (1 + (1/2 \times A/B) + (1/2 \times C/D))$$

Siendo A la mediana de los diferenciales de los CDS *senior* a cinco años del beneficiario, B la mediana del índice *iTraxx Europe Senior Financials* a cinco años, C la mediana de los diferenciales de los CDS *senior* a cinco años de todos los Estados miembros, y D la mediana de los diferenciales de los CDS *senior* a cinco años del Estado miembro garante.

Las medianas se calculan sobre el periodo de tres años que finaliza un mes antes de la fecha de emisión de los bonos garantizados.

En el caso de las garantías de bonos garantizados, la prima de garantía puede tener en cuenta únicamente la mitad de la prima basada en el riesgo, calculada con arreglo a lo dispuesto en el punto 2.

Bancos sin datos representativos de los CDS

Para los bancos que carezcan de datos sobre los CDS o sin datos representativos de los CDS, pero que tengan una calificación crediticia, se debe derivar un diferencial de los CDS equivalente a partir del valor mediano de los diferenciales de los CDS a cinco años, durante el mismo período de muestreo, para la categoría de calificación del banco de que se trate, basándose en una muestra representativa de grandes bancos de los Estados miembros. La autoridad de supervisión evaluará si los datos de los CDS de un banco son representativos.

Para los bancos que carezcan de datos sobre los CDS y no tengan una calificación crediticia, se debe derivar un diferencial de los CDS equivalente a partir del valor mediano de los diferenciales de los CDS a cinco años, durante el mismo período de muestreo, para la categoría de calificación más baja ⁽¹⁾, basándose en una muestra representativa de grandes bancos de los Estados miembros. El diferencial de los CDS calculado para esta categoría de bancos podrá adaptarse basándose en una evaluación cautelar.

La Comisión determinará la muestra representativa de los grandes bancos de los Estados miembros.

Garantías sobre deuda con vencimiento inferior a un año

Dado que es posible que los diferenciales de los CDS no ofrezcan una medición adecuada del riesgo de crédito de la deuda con vencimiento inferior a un año, la prima de garantía de dicha deuda debe ser, como mínimo, la suma de:

- 1) una prima básica de 50 puntos básicos; y
- 2) una prima basada en el riesgo igual a 20 puntos básicos para los bancos con una calificación de A+ o A, 30 puntos básicos para los bancos con una calificación A-, o 40 puntos básicos para los bancos con una calificación inferior a A- o sin calificación.

⁽¹⁾ La categoría de calificación más baja que se debe emplear es la A, ya que no hay suficientes datos disponibles para la categoría de calificación BBB.