

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y el Reglamento (UE) 2019/876 en lo relativo a los ajustes realizados en respuesta a la pandemia de COVID-19

[COM(2020) 310 final-2020/0066 (COD)]

(2020/C 311/10)

Ponente general: **Giuseppe GUERINI**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 6.5.2020 Parlamento Europeo, 13.5.2020
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Decisión de la Mesa	30.4.2020
Aprobado en el pleno	10.6.2020
Pleno n.º	552
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	208/2/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea de modificar los Reglamentos (UE) n.º 575/2013 y (UE) 2019/876 en lo relativo a los ajustes para responder a la pandemia de COVID-19.

1.2. Dado que la UE está atravesando una crisis sin precedentes, se necesita una respuesta igualmente extraordinaria. La propuesta debe adoptarse sin demora para que los recursos liberados puedan emplearse del modo más eficaz posible a fin de afrontar los efectos que tiene y seguirá teniendo la COVID-19.

1.3. El CESE comparte la decisión de aplazar la aplicación de Basilea III plus propuesta por el Comité de Basilea y aprobada por la Comisión Europea. Pero es importante asimismo que este aplazamiento no represente una mera confirmación de la regulación actual. Por esta razón, parece oportuna la propuesta de revisar directivas y reglamentos.

1.4. El CESE sugiere además que, antes de reanudar el proceso de aplicación, es de la máxima importancia, para adecuar el sistema de regulación europeo, evaluar detenidamente los cambios que se están produciendo en las instituciones económicas y financieras en este difícil período. Podría resultar necesario efectuar nuevas evaluaciones de impacto.

1.5. Del mismo modo, el CESE manifiesta su preocupación ante la probable imposibilidad de respetar los plazos reglamentarios en esta fase, dados los retos operativos a que se enfrentan los bancos (y las autoridades). Así sucede claramente por lo que respecta al nuevo marco sobre el riesgo de tipo de interés en la cartera de inversión (IRRBB), que debería aplicarse a partir de junio de 2021, cuando todavía no están disponibles los correspondientes reglamentos de aplicación. Lo mismo sucede con el coeficiente de financiación estable neta (NSFR) (que debería aplicarse a partir de junio de 2021).

1.6. Por tanto, podría ser oportuno establecer, en lo que atañe a estas partes del RRC2 y la DRC5, así como para las directrices de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) sobre el origen y seguimiento de los préstamos y las directrices sobre la nueva definición de impago, un aplazamiento razonable, o, como en el caso del NSFR, prever un período transitorio de tres años (como para el coeficiente de cobertura de liquidez o LCR), manteniendo la intención original de los legisladores de dejar a los bancos un año a partir de la adopción para la aplicación ejecutiva de los nuevos reglamentos.

1.7. Cabe hacer consideraciones similares por lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones introducidas con la Directiva (UE) 2019/879 del Parlamento Europeo y del Consejo, así como con el Reglamento (UE) 2019/877 sobre la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización para las entidades de crédito. Dada la presión sobre la actividad crediticia y la petición de las propias autoridades de supervisión de que se utilicen las reservas de capital para evitar una restricción del crédito, convendría revisar y aplazar en consecuencia los plazos previstos por la Directiva y el Reglamento citados para el logro de los objetivos vinculantes del requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL).

1.8. El CESE comparte la propuesta de la Comisión en relación con la adecuación de las disposiciones transitorias que permiten a las entidades de crédito aliviar el impacto sobre los fondos propios de las provisiones y ajustes de las pérdidas crediticias esperadas con arreglo a la NIIF 9. No obstante, el CESE considera que esta propuesta solo representa una primera aproximación al objetivo de mitigación de las repercusiones de la recesión, pero no es eficaz ni adecuada para mantener unas condiciones de competencia equitativas entre los intermediarios europeos. Por esta razón, estima que la propuesta puede completarse con las siguientes medidas:

- ampliación del «nuevo» componente dinámico medido a 1 de enero de 2020 al crédito deteriorado a partir del 1 de enero de 2020 (u otra fecha posterior que se considere útil y acorde con el comienzo de la pandemia);
- no sustitución del factor de escala con la ponderación única del 100 %, intervención destinada a la financiación a clientes particulares. Una intervención de ese tipo no reconocería el distinto nivel de riesgo inherente a las categorías de prestatarios típicos de la mayoría de bancos comerciales y, más en especial, de los bancos locales. Se refiere en concreto a las familias y las pymes. Las exposiciones asociadas a esta categoría de prestatarios gozan de un tratamiento prudencial específico por lo que se refiere a los requisitos de capital. Por otra parte, la sustitución del factor de escala por la ponderación única del 100 % plantearía problemas de aplicación importantes, cuando no insuperables, a los bancos que utilizan el método estándar y el procedimiento protocolario de información. Como alternativa a la disposición propuesta por la Comisión, se podría estudiar, como medida efectiva de simplificación operativa, una intervención sobre el tratamiento de la fiscalidad asociada, tal como se contempla en la letra a) del mismo apartado 7, en lugar de la supresión de la letra b);
- la ampliación del período transitorio aplicable al componente estático medido a 1 de enero de 2018, con la introducción del nuevo principio contable NIIF 9, que obliga a los bancos a prestar una atención particular al impacto en el contexto de la adopción por primera vez (FTA), repercute en las modalidades de evaluación en un «escenario de venta» también de las posiciones dudosas y que representan hoy el componente más importante de todo el importe puesto en reserva FTA.

1.9. El CESE considera útil ampliar el tratamiento actualmente aplicable a las exposiciones sobre préstamos dudosos (NPE), garantizadas o aseguradas por las agencias oficiales de crédito a la exportación, a las NPE determinadas por efecto de la pandemia de COVID-19 y que están cubiertas por los distintos regímenes de garantía instituidos por los Estados miembros. No obstante, si la finalidad de esta enmienda es reconocer que las garantías públicas tienen el mismo efecto de mitigación del riesgo que las aportadas por las agencias de crédito a la exportación (ACE), también deberían ajustarse los límites temporales. En efecto, si el objetivo es conseguir una alineación completa del tratamiento de tales garantías, debería modificarse el límite de siete años para su aplicación propuesto por la Comisión.

1.10. Dado que son necesarios todos los esfuerzos para estimular a los bancos a sostener mejor la economía real, el CESE apoya la propuesta tendente a anticipar las fechas de aplicación de algunas de las calibraciones de la absorción de capital más correctas que prevé el RRC, pero aún no aplicables, como las disposiciones sobre el tratamiento de algunos tipos de préstamos garantizados mediante pensiones o salarios, o bien el factor de apoyo a las pequeñas y medianas empresas o el nuevo factor de apoyo a la financiación de infraestructuras.

1.11. Las inversiones en infraestructuras adquirirán en el próximo período una gran importancia, por lo que el CESE considera oportuno simplificar los complejo y costosos criterios definidos en el artículo 501 bis del RRC para los proyectos haciendo posible un reconocimiento más fácil de los mismos a efectos de la aplicación de los tratamientos prudenciales preferenciales previstos al respecto (por ejemplo, eliminando los requisitos definidos en las letras b), d), g), i) y l) del apartado 1 y en la letra a) del apartado 2).

1.12. En el contexto más amplio de la revisión del presupuesto plurianual europeo, es fundamental la nueva estrategia de recuperación presentada por la Comisión Europea el 28 de mayo con el plan *#NextGenerationEu*, que prevé intervenciones extraordinarias en respuesta a la crisis provocada por la pandemia. Dicha estrategia debería completar el Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo, presentado en el primer trimestre de 2020 para apoyar la transición a una economía europea sostenible.

1.13. En cuanto a los factores de apoyo recogidos en el RRC, el CESE respalda la necesidad de introducir un factor de apoyo verde y social, que permita reducir la absorción de capital para las financiaciones concedidas por los bancos en favor de empresas de la economía social y de aquellas realmente comprometidas con programas de desarrollo sostenible e inclusivo.

1.14. Por lo que respecta al marco normativo sobre los préstamos dudosos, hay que señalar que la COVID-19 influirá de forma inevitable en el mercado de préstamos dudosos de muchas formas. En este contexto y considerando que la crisis actual incidirá sin duda en el mercado y ralentizará los procedimientos de cesión, el CESE pide una modificación temporal del Reglamento (UE) 2019/630 del Parlamento Europeo y del Consejo, por lo que respecta a la cobertura mínima de las pérdidas sobre exposiciones dudosas.

1.15. Es de enorme importancia crear mercados privados de préstamos dudosos con el mayor número posible de participantes y compradores, a fin de evitar cualquier transferencia de riqueza del sector bancario al sector de los fondos (no sujeto a las mismas normas), de las economías locales, nacionales y europea a operadores con sede social y fiscal en otros lugares.

1.16. El CESE estima necesaria la introducción temporal del denominado «filtro prudencial», ya previsto en el marco de Basilea II, para eliminar los beneficios o las pérdidas no realizados reconocidos en los estados financieros. En efecto, entre los efectos de la pandemia, se observa un acusado aumento de la volatilidad también por lo que respecta a los valores que son tradicionalmente menos sensibles. En estas condiciones de mercado y teniendo en cuenta el importante apoyo proporcionado por los bancos a la deuda pública para aumentar la estabilidad del capital reglamentario, es preciso reducir los efectos de la volatilidad sobre los valores distintos de los contenidos en la cartera de negociación.

1.17. Junto a la propuesta de la Comisión y por lo que respecta al riesgo de mercado, en la línea de las orientaciones emitidas por el BCE el 16 de abril, el marco de nivel 1 debería modificarse para eliminar los actuales nexos entre volatilidad y absorción de capital de los bancos (multiplicador VaR). Es necesario porque, debido a la COVID-19, el mercado presenta ya un alto nivel de volatilidad, con el consiguiente y significativo aumento de la absorción de capital de las entidades.

2. Observaciones generales

2.1. Las graves consecuencias que tendrá la pandemia provocada por la COVID-19 imponen la adopción de medidas urgentes para apoyar la economía europea y la reactivación de la actividad económica en los Estados miembros de la Unión. En este contexto, es fundamental evitar que la recesión, sin una adecuada intervención de protección legislativa, acabe por menoscabar aún más la ya minada biodiversidad del sector bancario de la UE: en particular, consideramos que se debe proteger y reforzar la función específica de los bancos comunitarios y territoriales, sobre todo de aquellos con una importante participación difusa típica de los bancos cooperativos.

2.2. El 28 de abril de 2020, la Comisión Europea presentó un paquete de medidas bancarias dirigido a facilitar el cometido de los bancos de financiar a las empresas y las familias con miras a mitigar el significativo impacto económico de la COVID-19. El paquete confirma las recientes declaraciones sobre el empleo de la flexibilidad en el ámbito de las normas contables y prudenciales dictadas por las normas internacionales y las autoridades europeas del sector, así como algunas propuestas de modificación de las normas bancarias de la UE que deben adoptarse con rapidez con el objetivo de mejorar la capacidad del sistema bancario para conceder préstamos y absorber las pérdidas en el contexto de la pandemia de COVID-19, si bien manteniendo la coherencia con la normativa prudencial.

2.3. El CESE acoge favorablemente las primeras medidas decididas y las primeras indicaciones expresadas por las autoridades europeas del sector, es decir, la ABE, la ESMA y el BCE/MUS. Esas decisiones y orientaciones dirigidas a garantizar una mayor flexibilidad en el marco normativo actual van en la dirección acertada para afrontar la primera fase de esta crisis. El CESE está de acuerdo con la comunicación de la Comisión tendente a garantizar la uniformidad de interpretación y aplicación de las medidas adoptadas por las distintas entidades que configuran el Sistema Europeo de Supervisión Financiera. La uniformidad de interpretación y de aplicación garantizan una mayor eficacia de las medidas.

2.4. El CESE considera, no obstante, que las medidas propuestas no son concluyentes ante las previsiones de recesión que se esbozan como consecuencia de la pandemia. La COVID-19 ha generado una crisis extraordinaria con relevantes repercusiones económicas y sociales. Todas las instituciones europeas deben reaccionar para reducir su impacto en la economía real, entre otras cosas adoptando decisiones valientes de discontinuidad.

2.5. En este ámbito, el CESE observa que se ha prestado especial atención a la aplicación de las medidas de reestructuración o refinanciación y de los instrumentos de demora y a su impacto en la posible reclasificación de los deudores con arreglo a las normas prudenciales y los principios contables NIIF y al tratamiento de las garantías públicas y los préstamos dudosos.

2.6. El CESE desea resaltar que, para hacer frente a la crisis, todas las entidades financieras europeas están aportando variados instrumentos de apoyo a la economía real. Entre otras cosas, los bancos están ofreciendo instrumentos de demora, medidas de reestructuración o refinanciación, anticipos sobre los subsidios de desempleo y otras ayudas extraordinarias a sociedades de capital, empresas de mediana capitalización, pymes y familias. Estas ayudas financieras obedecen a decretos nacionales o planes voluntarios.

2.7. No obstante, dado el impacto grave y sin precedentes de la pandemia, el CESE resalta que las medidas anteriormente citadas no son suficientes.

2.8. A la luz de lo que antecede, el CESE acoge favorablemente la propuesta relativa a los ajustes en respuesta a la pandemia de COVID-19 presentada por la Comisión el pasado 28 de abril.

2.9. El CESE comparte la idea de que, además de aprovechar plenamente la flexibilidad que brinda el marco actual, son necesarias algunas modificaciones limitadas a aspectos concretos del RRC a fin de maximizar la capacidad de las entidades de crédito para apoyar la economía y, al mismo tiempo, absorber las pérdidas asociadas a la pandemia de COVID-19, garantizando en todo caso su resiliencia. Además, a escala internacional, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea ha acordado un retraso de un año en el plazo de aplicación de los elementos finales del marco de Basilea III, algunos de los cuales se habían incorporado ya al RRC, así como una mayor flexibilidad del impacto de la NIIF 9 sobre el capital. Estos cambios deben reflejarse en las normas existentes.

2.10. El impacto de la pandemia influirá de muchos modos en el mercado de préstamos dudosos. Baste pensar que las actividades de los tribunales han estado suspendidas durante semanas o se han aplazado y, por tanto, se han retrasado los procedimientos de recuperación de préstamos dudosos. También los procesos de recuperación extrajudicial irán necesariamente más despacio.

2.11. En consecuencia, se verán afectados los procedimientos de cesión de préstamos dudosos y durante al menos veinticuatro meses se registrará una depresión de los precios de los préstamos dudosos. Esto podría generar una ventaja para los compradores no bancarios especializados en préstamos dudosos, no sujetos a la normativa prudencial europea, lo que situaría a los bancos de la UE en clara desventaja y determinaría una transferencia de riqueza del sector bancario a entidades no reguladas, justo en un momento en que necesitamos que los bancos apoyen la reactivación económica, tras haber anulado también los dividendos.

2.12. En este contexto y considerando que la crisis actual incidirá de forma inevitable en el mercado y ralentizará los procedimientos de cesión, el CESE solicita una modificación temporal del Reglamento sobre el mecanismo de protección de los préstamos dudosos, tal como se ha indicado antes.

2.13. El artículo 473 bis del RRC contiene disposiciones transitorias que permiten a las entidades reintegrar en su capital básico una parte del impacto de las provisiones debido a la introducción del modelo de deterioro del valor de pérdidas crediticias esperadas con arreglo a la NIIF 9. Las disposiciones introducidas permiten, en primer lugar, neutralizar en parte el impacto de la aplicación del nuevo modelo de deterioro de las exposiciones y, en segundo lugar, mitigar la repercusión del aumento adicional de depreciaciones observado en un momento dado.

2.14. Esta disposición representa una aproximación al objetivo de mitigación de los impactos, significativamente críticos, de la recesión, pero no es suficiente para garantizar el mantenimiento de unas condiciones de competencia equitativas entre las entidades de crédito europeas. Dado que una de las principales consecuencias de la crisis será el aumento de los niveles de deterioro, la mitigación del impacto de la crisis por lo que respecta a las exposiciones normales debe ampliarse al crédito que se haya deteriorado tras la aparición de la pandemia en Europa (enero de 2020).

2.15. Como ya se ha resaltado, el sistema socioeconómico de la Unión sufrirá una dura prueba debido al impacto que en los próximos meses tendrá la pandemia sobre la economía real. Es necesario proceder a una reconsideración general del tejido productivo europeo. Consideramos, por tanto, que este enorme reto puede convertirse en una oportunidad para reconstruir un modelo económico europeo más sostenible desde el punto de vista medioambiental y más inclusivo desde el punto de vista social. En este escenario, los bancos locales de todas las formas jurídicas (ya sea de capitales, de personas o cooperativos), por su propia naturaleza descentralizada y su distribución por todo el territorio, podrían y deberían

desempeñar un papel fundamental en la distribución de los incentivos, pues se adaptan perfectamente al cometido de cadena de distribución del valor de las instituciones centrales a las realidades locales más remotas. Por este motivo, la importancia estratégica de los bancos comunitarios debe reconocerse y reforzarse.

2.16. La pandemia ha demostrado, por un lado que, donde existe un tejido social cohesionado y una presencia importante de organizaciones de la economía social, la respuesta solidaria, también en forma de empresas sociales, ha sido un importante factor de resiliencia y, por otro, que la existencia de organizaciones de empresas sociales será de gran importancia para relanzar un sistema económico inclusivo y sostenible, eliminando el riesgo de que puedan hundirse sectores completos de la economía. Por estas razones, el CESE respalda la necesidad de introducir un factor de apoyo verde y social en el RRC, que permita reducir la absorción de capital para las financiaciones concedidas por los bancos en favor de empresas de la economía social.

2.17. Por lo demás, el artículo 501 *quater* del RRC 2 prevé, en efecto, que la ABE promueva de aquí a 2025 un estudio exhaustivo para comprobar la posibilidad de justificar la introducción de un tratamiento prudencial específico para las exposiciones relativas a activos o actividades de esas características.

2.18. El CESE considera útil introducir este factor de apoyo sin esperar a 2025, pues podría resultar demasiado tarde y fatal, para adoptar una medida de apoyo que permita a las entidades de crédito conceder más crédito y recursos a los sectores estratégicos que están hoy en dificultades.

2.19. Durante esta fase de crisis se han observado ejemplos según los cuales las empresas sociales pueden garantizar una mayor resiliencia a las comunidades en las que prestan sus servicios, en muchos casos incluso sumándose o sustituyendo a las administraciones públicas cuando estas no pueden llegar allí donde surge la necesidad. Sugerimos, pues, acortar significativamente el plazo del mandato otorgado por los legisladores a la ABE y acelerar el procedimiento de creación de un «factor de apoyo a la sostenibilidad». En este caso, la perspectiva microprudencial debería ser debidamente corregida y reequilibrada con una perspectiva sistémica, macroprudencial y al mismo tiempo social.

2.20. El CESE comparte la opinión de la Comisión de que adelantar al 1 de julio de 2020 la fecha de aplicación de los dos factores de apoyo (tratamiento más favorable de determinados activos consistentes en programas informáticos, un tratamiento más favorable de determinados préstamos garantizados mediante pensiones o salarios) liberaría fondos de las entidades, lo que les permitiría intensificar los préstamos necesarios durante la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias. Avanzar al 1 de enero de 2021 los factores ⁽¹⁾ de apoyo a la economía social real y a la economía verde también tendría un efecto positivo claro..

2.21. Las propuestas de modificación presentadas por la Comisión no cambiarán en esencia el marco normativo prudencial y facilitarán los esfuerzos colectivos dirigidos a mitigar el impacto de la pandemia y propiciar, por tanto, una pronta recuperación. Hay que señalar a este respecto que sería oportuno aplazar las actuales curvas de provisión relativas a los préstamos dudosos durante un período de veinticuatro meses a fin de responder a la necesidad de garantizar unos flujos de financiación adecuados, capaces de limitar el impacto de la pandemia; sin esta intervención, los bancos se encontrarían ante dos sistemas de incentivo contradictorios resultantes de las normas: por un lado, todas aquellas medidas que tienden a liberar capital de los bancos para nuevas financiaciones o en todo caso para evitar una presión excesiva sobre el capital propio (como la revisión de la normas transitorias sobre la NIIF 9) y, por otro, aquellas normas cuyo resultado final puede generar una enorme presión sobre el capital o en todo caso desincentivar a los bancos a conceder financiación en una economía bajo tensión a fin de evitar consecuencias negativas sobre el capital. Si no se revisa, el marco de protección prudencial podría constituir otra norma desincentivadora en un escenario de estrés económico y recesión. Esta adecuación debería aplicarse tanto a los créditos garantizados como a los no garantizados.

Bruselas, 10 de junio de 2020.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁾ Véase el artículo 501*quater*, Tratamiento prudencial de exposiciones relacionadas con objetivos medioambientales o sociales