Consejo de la Unión Europea

Bruselas, 29 de noviembre de 2016
(OR. en)

14835/16
ADD 3

Expediente interinstitucional: 2016/0365 (COD)

EF 360
ECOFIN 1116
CODEC 1735

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	secretario general de la Comisión Europea, firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director
Fecha de recepción:	29 de noviembre de 2016
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.° doc. Ción.:	SWD(2016) 369 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 Parlamenteo Europeo y del Consejo relativo a un marco para la recuperación y la resolución de entidades de contrapartida central y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1095/2010, (UE) n.º 648/2012 y (UE) 2015/2365

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2016) 369 final.

Adj.: SWD(2016) 369 final

COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 28.11.2016
SWD(2016) 369 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamenteo Europeo y del Consejo

relativo a un marco para la recuperación y la resolución de entidades de contrapartida central y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1095/2010, (UE) n.º 648/2012 y (UE) 2015/2365

{COM(2016) 856 final}
{SWD(2016) 368 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto de la propuesta relativa a un marco que garantice la recuperación y la resolución ordenadas de las entidades de contrapartida central (ECC)

A. Necesidad de actuar

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

La inviabilidad de una entidad financiera puede contagiarse a otras entidades, en particular cuando el sometimiento a los procedimientos de insolvencia ordinarios supone una amenaza para la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. En estos casos, el Estado puede verse obligado a rescatar la entidad con dinero de los contribuyentes, pues, de no hacerlo, se podría desencadenar una crisis de carácter sistémico que conllevaría enormes pérdidas para la economía. Recientemente, a fin de atajar esta crisis sistémica, han sido necesarias intervenciones públicas, a costa del contribuyente, para rescatar un gran número de bancos. En respuesta a esta situación, se ha reforzado considerablemente la normativa prudencial de la UE aplicable a los bancos y, lo que es más importante, se ha establecido un nuevo marco —la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias (DRRB)— que confiere competencias a las autoridades pertinentes para asegurar la inviabilidad ordenada de los bancos. En virtud de este marco, los bancos han de prepararse de forma más efectiva para gestionar las dificultades financieras, se confieren a las autoridades competentes facultades de intervención temprana en los bancos en vías de inviabilidad o cuando existan probabilidades de que acaben siendo inviables, se establece un conjunto común de instrumentos de resolución para gestionar la inviabilidad y se asignan las posibles pérdidas financieras entre los interesados en el banco. Por consiguiente, la DRRB facilita la reestructuración por parte de las autoridades públicas de un banco en vías de inviabilidad o cuando existan probabilidades de que acabe siendo inviable, minimizando al mismo tiempo los costes para los contribuyentes.

Las entidades de contrapartida central (ECC) intervienen entre las contrapartes de transacciones financieras para asumir y ejercer sus derechos y obligaciones, actuando como compradoras con respecto a todo vendedor y como vendedoras frente a todo comprador para un determinado conjunto de contratos. Aunque las ECC son menos vulnerables a la inviabilidad que los bancos, ello no significa que sean inmunes. Existe un consenso internacional acerca de la necesidad de supervisar de cerca y dar respuesta a los riesgos financieros sistémicos de todas las entidades financieras, no solo de los bancos[1]. La reciente crisis ha puesto de manifiesto que cualquier intervención pública encaminada a atajar los riesgos de las entidades financieras debe ser rápida y recurrir en la menor medida posible al dinero de los contribuyentes. Es un hecho comúnmente aceptado que se requiere imperiosamente un marco de recuperación y resolución de ECC para toda la UE. El Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), un grupo de reguladores internacionales de alto nivel que trabaja bajo los auspicios del G-20 con miras a la reforma del marco regulador financiero a raíz de la crisis y a la reducción de los riesgos emergentes, también ha dado prioridad a esta labor. El modelo de negocio de las ECC conlleva una importante concentración de riesgo financiero, principalmente de los bancos, que son sus principales usuarios, pero también de otros agentes financieros. Este modelo es, por su propia naturaleza, transfronterizo, dentro de un mercado de la UE y mundial integrado. Por otra parte, no cabe duda de que la importancia sistémica de las ECC seguirá creciendo como consecuencia del compromiso del G20 de compensar los derivados extrabursátiles (OTC) mediante ECC, transfiriendo los riesgos inherentes a dichos instrumentos desde los bancos para concentrarlos en las ECC, y garantizando la gestión centralizada de riesgos. Pese a la escasa probabilidad de que acaezca, la inviabilidad de una ECC podría, dada su posición central en los mercados y, en particular, sus vínculos directos con los bancos, generar, de no gestionarse de manera ordenada, un enorme efecto de contagio dentro del sistema financiero. Por consiguiente, es necesario un marco legislativo que faculte a las autoridades competentes para hacer frente a este riesgo para la estabilidad financiera reestructurando y liquidando rápidamente las operaciones de una ECC de manera ordenada en caso de amenaza de inviabilidad sistémica. Además, se deberían adoptar medidas legislativas que incentiven una buena gestión de los riesgos de las ECC y protejan a los clientes de los grandes bancos que utilizan los servicios de compensación de las ECC y a los contribuyentes de grandes pérdidas en caso de resolución.

¿Qué objetivos se espera alcanzar con esta iniciativa?

Con este nuevo acto legislativo, las ECC estarían mejor preparadas para recuperarse de las dificultades financieras y las autoridades pertinentes tendrían nuevas competencias para proceder rápidamente a la recuperación o resolución de las ECC en vías de inviabilidad o con probabilidades de acabar siendo inviables, a

[1] Véase, por ejemplo, la carta del Presidente del Consejo de Estabilidad Financiera a los Ministros de Hacienda y a los Gobernadores de los Bancos Centrales del G20: “Financial Reforms – Finishing the Post-Crisis Agenda and Moving Forward” (Febrero de 2015). http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/FSB-Chair-letter-to-G20-February-2015.pdf

fin de preservar sus funciones esenciales, al tiempo que se liquidan otras operaciones. Si bien la normativa de la UE que regula el funcionamiento de las ECC[2] ya introdujo grandes mejoras en materia de gestión prudencial, la presente iniciativa contribuiría a reforzar la estabilidad financiera mediante la elaboración y armonización de instrumentos de resolución y prevención de crisis en toda la UE. A la hora de diseñar estos instrumentos se tendrán debidamente en cuenta la especificidad de las ECC y el marco regulador vigente a fin de evitar duplicidades y garantizar la proporcionalidad.

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

Los mercados financieros europeos están muy integrados. Las ECC prestan sus servicios a nivel internacional y, en consecuencia, la inviabilidad de una ECC tendría efectos indirectos en otros Estados miembros. La fragmentación del mercado único de la UE acaecida durante la reciente crisis ha dejado bien patente el peligro que entraña depender exclusivamente de regímenes nacionales divergentes para gestionar la inviabilidad de entidades financieras de alcance transfronterizo. Por lo tanto, un marco europeo de recuperación y resolución de las ECC permitiría una gestión de crisis más eficaz y reduciría la fragmentación del mercado. Se favorecería la ejecución coordinada de las acciones en todos los Estados miembros, unas condiciones equitativas para las entidades afectadas y la igualdad de trato de sus propietarios, acreedores y clientes. De este modo, las normas prudenciales nacionales y de la UE en vigor también se verían potenciadas por el marco de recuperación y resolución de la UE.

B. Soluciones

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

Un marco de recuperación y resolución de las ECC supondría probablemente que una autoridad pública adoptara medidas extraordinarias de interés público, que prevalecerían posiblemente sobre los derechos de propiedad, y asignara pérdidas a interesados específicos. En consecuencia, se da preferencia a las opciones legislativas por encima de posibles medidas no vinculantes.

¿Quién apoya cada opción?

Según la información recibida de los interesados en el marco de una consulta pública de la Comisión y de los debates internacionales entablados bajo los auspicios del CEF, existe un amplio consenso en el sector y entre las autoridades en el sentido de que todas las ECC deberían estar sujetas a un marco que permita su recuperación ordenada y su potencial resolución cuando atraviesen graves dificultades financieras. Sin embargo, los interesados tienen preferencias entre las diferentes opciones en materia de asignación de pérdidas (6.6), dependiendo de en qué medida se verían afectados.

C. Repercusiones de la opción preferida

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

A diferencia del sector bancario, las ECC no sufrieron problemas importantes durante la reciente crisis. En consecuencia, disponemos de menos datos empíricos que permitan cuantificar los beneficios de un marco de recuperación y resolución de las ECC. Sin embargo, las operaciones transfronterizas y la concentración de riesgos de las grandes ECC parecen indicar que las consecuencias para la estabilidad financiera de una inviabilidad desordenada podrían ser incluso mayores que en el caso de un banco de relevancia sistémica. Por otra parte, se prevé que la concentración de riesgos de las ECC aumente significativamente debido al compromiso del G-20 de mitigar los riesgos para los participantes en el mercado en operaciones con derivados bilaterales mediante la obligación de compensar las operaciones normalizadas a través de ECC. Una mejor planificación de las crisis dentro de las ECC y la concesión de facultades para que las autoridades puedan intervenir con instrumentos normalizados deberían reducir el riesgo de inviabilidad catastrófica de una ECC, que, de otro modo, necesitaría, casi con total seguridad, ser rescatada por el Estado a un enorme coste para los contribuyentes. La perspectiva de una recuperación y resolución de ECC más ordenada podría beneficiar al sector financiero en general, promoviendo una mejor gestión del riesgo en la ECC y de la exposición de los bancos frente a la ECC.

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

Los costes iniciales para las ECC atañerían principalmente a los requisitos en materia de mejora de la planificación y prevención de la inviabilidad. Estos costes variarán en función del tamaño, la interconexión, la sustituibilidad y la complejidad de la ECC e incluirán los costes de recursos humanos, los honorarios legales y de asesoramiento aplicables, las actualizaciones de los sistemas y los posibles costes de reorganización. Sobre

[2] Reglamento (UE) n.º 648/2012 relativo a los derivados extrabursátiles, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones («EMIR»).

la base de los costes correspondientes para los bancos, se estima que estos requisitos se cifrarían en millones en el caso de las entidades más grandes y en miles en el de las entidades más pequeñas. En términos agregados, el menor número de ECC sujetas a estos requisitos y su menor nivel de complejidad organizativa con respecto a los bancos deberían implicar, globalmente, costes iniciales más bajos. Como parte de la evaluación y la facilitación de la resolubilidad de las ECC, las autoridades podrían exigir a algunas de ellas reforzar su balance o racionalizar sus estructuras organizativas, pero serían casos aislados y no serían de aplicación en todo el sector.

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

En el ámbito de aplicación de la presente evaluación de impacto se incluyen todas las ECC de la UE. En términos de efectos indirectos netos, es de esperar que el refuerzo global de la estabilidad financiera redunde en beneficio de las pymes y de otras empresas.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

Uno de los principales objetivos de las medidas propuestas es evitar que los presupuestos nacionales deban correr con los costes de prestación de apoyo a la solvencia en caso de inviabilidad de una ECC.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

Cabe la posibilidad de que las autoridades competentes tengan que tomar medidas extraordinarias de interés público para evitar una amenaza de pánico financiero en caso de que una ECC esté en vías de inviabilidad o existan probabilidades de que acabe siendo inviable. Tales medidas extraordinarias podrían primar sobre los derechos de propiedad. Sin embargo, tales medidas deben atenerse al Convenio Europeo de Derechos Humanos, por lo que han de ser proporcionadas, preservar valor en aras del interés general y dejar a los interesados afectados en una posición que no sea más desfavorable que si la ECC hubiera sido sometida a un procedimiento de insolvencia.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

Las ECC deberían monitorizar sus planes de recuperación, y las autoridades de resolución, sus opciones de resolución preferidas, a fin de garantizar que son apropiados en todo momento y tienen en cuenta cualquier cambio en la situación de las ECC y la evolución general de los mercados. El marco en su conjunto podría ser objeto de revisión al cabo de entre tres y cinco años.