

Bruselas, 12 de marzo de 2018
(OR. en)

Expedientes interinstitucionales:

2016/0360 (COD)

2016/0361 (COD)

2016/0362 (COD)

2016/0364 (COD)

6921/1/18

REV 1

EF 66

ECOFIN 220

DRS 13

CCG 8

CODEC 336

NOTA

De:	Presidencia
A:	Consejo
Asunto:	Paquete bancario - <i>Orientación general</i>

I. INTRODUCCIÓN

1. El 17 de junio de 2016 el Consejo adoptó unas Conclusiones relativas a la hoja de ruta para completar la unión bancaria en las que ponía de relieve la importancia de nuevas medidas relativas a la reducción y al reparto de riesgos, con la oportuna secuencia.
2. De acuerdo con la hoja de ruta del Consejo de 2016, la Comisión aprobó el 23 de noviembre de 2016 un paquete de propuestas legislativas (el «paquete bancario») con modificaciones a varios instrumentos legislativos que se encuentran actualmente en vigor relativos a requisitos prudenciales bancarios, en concreto el Reglamento y la Directiva sobre Requisitos de Capital, la Directiva sobre Reestructuración y Resolución Bancarias y el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución.

3. El Grupo «Servicios Financieros» se reunió en 37 ocasiones durante las presidencias eslovaca, maltesa, estonia y búlgara a fin de examinar las propuestas del paquete bancario.
4. El 7 de marzo el Coreper debatió los textos transaccionales de la Presidencia correspondientes a los textos jurídicos del Reglamento y la Directiva sobre Requisitos de Capital, la Directiva sobre Reestructuración y Resolución Bancarias y el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución, según se recogen en los documentos 6614/18, 6615/18, 6616/18 y 6617/18, respectivamente, a partir de una nota de la Presidencia en la que se recogían las tres cuestiones políticas que siguen pendientes antes de que pueda alcanzarse una orientación general.
5. Las tres cuestiones pendientes son las siguientes: la manera de aplicar la revisión fundamental de la cartera de negociación, la subordinación del requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL por su siglas en inglés), y el ámbito de aplicación del Reglamento y la Directiva sobre Requisitos de Capital.
6. Teniendo en cuenta los debates del Coreper al tiempo que se mantiene el equilibrio global del paquete, la Presidencia propone el planteamiento que se expone a continuación para resolver las tres cuestiones pendientes.

II. CUESTIONES PENDIENTES

A. APLICACIÓN DE LA REVISIÓN FUNDAMENTAL DE LA CARTERA DE NEGOCIACIÓN

La **revisión fundamental de la cartera de negociación** establece las nuevas normas internacionales en materia de capital bancario para riesgos de mercado acordadas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea en 2016. Las normas en materia de capital para riesgos de mercado pueden definirse como el importe de capital que los bancos deben apartar como protección frente a posibles pérdidas derivadas de sus operaciones de negociación, cubriendo así los riesgos de variaciones en el valor de los instrumentos negociables (es decir, acciones o bonos), el riesgo de tipo de cambio, el riesgo de tipo de interés, etc. El paquete bancario aprobado inicialmente por la Comisión tenía por objeto la aplicación de la revisión fundamental de la cartera de negociación en el Derecho de la UE de acuerdo con las normas de Basilea de 2016, teniendo en cuenta una serie de especificidades de la UE.

7. En diciembre de 2017, el Comité de Basilea publicó una declaración en la que anunciaba una demora de tres años en la aplicación de la revisión fundamental de la cartera de negociación. El Comité considera ahora que algunos de los cálculos de capital indicados en las normas de 2016 son inadecuados y desea realizar una revisión a fondo de estos para diciembre de 2018.
8. A la vista de estos acontecimientos, la Presidencia consideró que no resulta apropiado aplicar la revisión fundamental tal como se propuso inicialmente en el paquete bancario porque obligaría a las entidades a cumplir requisitos que podrían modificarse a corto plazo.
9. Por ello, la Presidencia presenta esta propuesta transaccional para aplicar la revisión fundamental de forma que tenga en cuenta la demora anunciada por el Comité de Basilea en diciembre de 2017, dé tiempo suficiente a las entidades para prepararse para los nuevos requisitos de capital frente al riesgo de mercado y envíe un mensaje rotundo a los actores internacionales de que la UE sigue comprometida con la plena aplicación de la revisión fundamental de la cartera de negociación cuando las normas estén listas. La propuesta de la Presidencia, debidamente reflejada en el texto transaccional del Reglamento sobre requisitos de capital, es la siguiente:
 - a) adelantar la revisión fundamental de la cartera de negociación como requisito de presentación de información únicamente mientras se esté llevando a cabo la revisión en Basilea. Durante esta fase inicial, se exigirá a las entidades que realicen los cálculos de capital y comuniquen las cifras a sus supervisores, pero no estarán obligadas a mantener el importe de capital resultante de esos cálculos ni a comunicarlos al mercado;
 - b) eliminar del proyecto de modificación del Reglamento sobre Requisitos de Capital aquellas partes de la revisión fundamental de la cartera de negociación que están siendo objeto de revisión y otorgar un mandato a la Comisión para que vuelva a añadirlas al Reglamento mediante un acto delegado en 2019. La presentación de información no comenzará hasta que el acto delegado haya entrado en vigor;

- c) pedir a la Comisión que presente un informe a finales de 2020 a más tardar, junto con una propuesta legislativa, en su caso, para modificar el Reglamento sobre Requisitos de Capital al objeto de convertir esos requisitos de presentación de información en un requisito de capital propiamente dicho. Las entidades solo tendrán que cumplir la revisión fundamental de la cartera de negociación con arreglo a la nueva legislación; y
 - d) hasta entonces, mantener el marco existente relativo al riesgo de mercado actualmente en vigor en virtud del Reglamento sobre requisitos de capital para que las entidades sigan cumpliéndolo.
10. En el Coreper, los Estados miembros estuvieron de acuerdo con el principio de que solo debe exigirse que las entidades cumplan la revisión fundamental como requisito de capital una vez Basilea haya finalizado su revisión y, por consiguiente, debe adelantarse la revisión fundamental exclusivamente como requisito de presentación de información y modificarse el Reglamento sobre Requisitos de Capital en una fase posterior mediante una propuesta de modificación de nivel 1. Varios Estados miembros se mostraron de acuerdo con la propuesta de la Presidencia.
11. Otros Estados miembros, sin embargo, manifestaron no estar de acuerdo con la propuesta, debido a que les preocupa el uso de un acto delegado para complementar lo que consideran una parte importante del requisito de presentación de información. En su lugar, estos Estados miembros sugirieron mantener la totalidad del texto de la revisión fundamental en el nivel 1 como se acordó durante la Presidencia estonia con todos los cálculos del capital regulador y exigir que las entidades informen sobre esos cálculos hasta que se hayan introducido como requisito de capital mediante una modificación de nivel 1 del Reglamento sobre Requisitos de Capital. A los Estados miembros que apoyan este planteamiento les preocupa que el uso de un acto delegado pueda suponer el riesgo de deshacer los avances conseguidos sobre la revisión fundamental de la cartera de negociación durante la Presidencia estonia. Otras delegaciones, sin embargo, no pudieron aceptar este planteamiento porque supondría notificar cifras no actualizadas.

B. SUBORDINACIÓN DEL REQUISITO MÍNIMO DE FONDOS PROPIOS Y PASIVOS ADMISIBLES

En noviembre de 2015, el Consejo de Estabilidad Financiera adoptó la norma de la **capacidad total de absorción de pérdidas** (TLAC por sus siglas en inglés) para bancos de importancia sistémica mundial. Esta norma tiene por objeto prever una capacidad adecuada de absorción de pérdidas cuando un banco quiebra.

12. La norma de la capacidad total de absorción de pérdidas deberá aplicarse el 1 de enero de 2019. La Comisión ha propuesto que se transponga la capacidad total de absorción de pérdidas como requisitos de capital mínimo obligatorio y deuda subordinada en el Reglamento sobre Requisitos de Capital. El marco del requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles vigente debe adecuarse también a la capacidad total de absorción de pérdidas. Las autoridades de resolución deben tener la discrecionalidad de exigir requisitos mínimos adicionales de fondos propios y pasivos admisibles a las entidades de importancia sistémica mundial (EISM), y también a otros bancos, que deberán cumplirse mediante instrumentos admisibles para el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles, que podrán ser tanto subordinados como no subordinados.
13. La cantidad global del requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles y el nivel de subordinación de la deuda admisible debe prever una capacidad adecuada de absorción de pérdidas y la recapitalización de un banco.

Los instrumentos subordinados son aquellos concebidos para ser recapitalizados antes que los pasivos de rango superior. Debido al incremento del riesgo potencial de pérdidas, la emisión de estos instrumentos subordinados es más costosa para los bancos.

14. La Comisión ha propuesto dividir el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles en un «requisito» y unas «orientaciones». La Comisión ha propuesto el concepto de orientaciones para el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles a fin de establecer una escala proporcional de medidas de intervención a disposición de las autoridades de resolución en el momento en que se produzca un incumplimiento del requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles. Así, las restricciones a las distribuciones discrecionales (por ejemplo dividendos y remuneración variable) se aplicarían en una fase posterior, cuando el incumplimiento del requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles alcanzase un nivel determinado.

15. En este contexto, se debatieron tres cuestiones en el Coreper: la flexibilidad a la hora de determinar el nivel de subordinación, el ámbito de aplicación de la subordinación obligatoria y los períodos transitorios.

i. Flexibilidad a la hora de determinar el nivel de subordinación

16. La Comisión ha propuesto que las autoridades de resolución tengan la discrecionalidad de exigir la subordinación respecto del requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles en la medida y siempre que sea necesario para garantizar que los acreedores no reciben un trato peor en los procedimientos de resolución que en los de insolvencia. Esto es lo que se conoce como principio de evitación de perjuicios superiores a los acreedores.
17. La Presidencia búlgara ha propuesto suprimir el concepto de orientaciones y trasladar el colchón de confianza del mercado de las orientaciones al requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles, a fin de tener en cuenta las inquietudes de los Estados miembros que han solicitado requisitos más estrictos y una mayor flexibilidad para las autoridades de resolución. Además, en vista de la naturaleza de reducción de riesgos de este conjunto de medidas, la Presidencia búlgara ha propuesto aumentar la flexibilidad para las autoridades de resolución en lo que respecta al establecimiento del nivel del colchón de confianza del mercado.

El **colchón de confianza del mercado** es la parte del requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles concebida para permitir que la entidad siga operando y conserve una confianza del mercado suficiente tras la resolución.

18. Al establecer el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles, la autoridad también debe tener en cuenta la norma del 8 % del total de los pasivos y los fondos propios para acceder al fondo de resolución. Para compensar estos requisitos más exigentes, se ha otorgado a las autoridades de resolución una flexibilidad bien definida en términos de imposición de restricciones a las distribuciones discrecionales en caso de incumplimiento de los niveles del requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles.

ii. Subordinación obligatoria para grandes bancos y EISM

19. La Presidencia búlgara ha introducido un nuevo requisito de subordinación mínima obligatoria para grandes bancos (con un balance consolidado a escala del grupo de resolución superior a 75 000 millones de euros). Este suelo garantiza que las entidades de este tipo dispongan de un nivel de subordinación mínimo basado en las recomendaciones formuladas por la Autoridad Bancaria Europea (ABE). Un Estado miembro, con el respaldo de otros Estados miembros, propuso que las autoridades de resolución estuvieran facultadas para imponer también a otros bancos las condiciones más estrictas exigidas a los grandes bancos, sobre la base de una serie de condiciones estipuladas en el texto de nivel 1.
20. Las modificaciones de la Presidencia con respecto al marco de subordinación tienen por objeto contentar tanto a los Estados miembros a los que les gustaría que las autoridades de resolución pudieran gozar de una mayor discrecionalidad para exigir una subordinación adicional a las EISM y a los grandes bancos, como a aquellos Estados miembros que han solicitado algunas salvaguardias y mecanismos de protección en relación con los requisitos mínimos de fondos propios y pasivos admisibles subordinados que las autoridades de resolución pueden exigir a las entidades.
21. La Presidencia considera que el equilibrio adecuado supondría la discrecionalidad para las autoridades de resolución de exigir una subordinación adicional de hasta el valor superior entre el 8 % del total de los pasivos y los fondos propios y un importe basado en el perfil de riesgo de las entidades. Para las EISM y los grandes bancos, la discrecionalidad es mayor. Para todos los demás bancos, la discrecionalidad se basa en la evaluación del potencial incumplimiento del principio de evitación de perjuicios superiores a los acreedores y alcanza los mismos niveles (el valor superior entre el 8 % del total de los pasivos y los fondos propios o la fórmula). Además, pueden exigirse unos mayores niveles de subordinación para los bancos con mayor riesgo o cuando se hayan detectado obstáculos importantes a la resolubilidad (los llamados bancos atípicos).

iii. Períodos transitorios

22. La Presidencia considera que las entidades deberían disponer de tiempo suficiente para solventar potenciales insuficiencias en los instrumentos admisibles para el requisito mínimo. El texto transaccional de la Presidencia también da flexibilidad a las autoridades para exigir el cumplimiento antes de que terminen los periodos transitorios, cuando esté justificado.
23. Sin embargo, la decisión final sobre los periodos transitorios debe depender del resultado de las decisiones políticas relativas a la calibración y la subordinación del requisito mínimo de fondos propios y activos admisibles.

C. EXENCIONES DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO Y LA DIRECTIVA SOBRE REQUISITOS DE CAPITAL

24. De conformidad con el artículo 2, apartado 5, de la actual Directiva sobre Requisitos de Capital, existen una serie de entidades jurídicas explícitamente exentas del Reglamento y la Directiva sobre Requisitos de Capital y, por consiguiente, también del marco de resolución. Estas entidades jurídicas son en su mayoría cooperativas de crédito y bancos de fomento y desarrollo. En caso de que no estén exentas, se las considerará «entidades de crédito», por lo que requerirán licencia y estarán supervisadas de conformidad con el Reglamento y la Directiva sobre Requisitos de Capital.
25. Tres Estados miembros solicitaron incluir a sus bancos nacionales de desarrollo en la lista de exenciones, algo que apoyó una gran mayoría de los Estados miembros. También hubo un amplio apoyo a la exención de las cooperativas de crédito de dos Estados miembros para mantener la coherencia con otras cooperativas de crédito ya exentas.
26. Otro Estado miembro ha solicitado la exención para catorce bancos de fomento (uno nacional y trece regionales). Este Estado miembro ya tiene un banco de fomento nacional exento del Reglamento y la Directiva sobre Requisitos de Capital. El Grupo no llegó a un acuerdo sobre esta solicitud. En el Coreper las opiniones de los Estados miembros estuvieron divididas entre conceder la exención total o no conceder ninguna nueva exención a ese Estado miembro.

III. CONCLUSIÓN

27. Se invita al Consejo a:

A. APLICACIÓN DE LA REVISIÓN FUNDAMENTAL DE LA CARTERA DE NEGOCIACIÓN

- Acordar el planteamiento que se debe adoptar para adelantar los requisitos de presentación de información de la revisión fundamental de la cartera de negociación, ya sea:
 - i) mediante un acto delegado basado en las cifras definitivas de Basilea, según la propuesta de la Presidencia; o
 - ii) a partir de los cálculos actuales establecidos en el informe de situación de la Presidencia estonia, según la propuesta de algunas delegaciones.

B. SUBORDINACIÓN DEL REQUISITO MÍNIMO DE FONDOS PROPIOS Y PASIVOS ADMISIBLES

- Alcanzar un acuerdo sobre el texto transaccional presentado y adoptar una decisión sobre los elementos que figuran entre corchetes a continuación:
 - a) subordinación obligatoria para las EISM a la norma de la capacidad total de absorción de pérdidas **[14,5 % de los activos ponderados por riesgo+3,5 %]** de indemnización basada en el principio de evitación de perjuicios superiores a los acreedores;
 - b) subordinación obligatoria para grandes bancos (13,5 % de los activos ponderados por riesgo - informe de la ABE);
 - c) flexibilidad bien definida para que las autoridades puedan exigir un mayor nivel de subordinación a todos los bancos:
 - i) hasta el valor superior entre el 8 % del total de los pasivos y los fondos propios y el **[X]** % de los activos ponderados por riesgo;
 - ii) según condiciones claras (valoración del principio de evitación de perjuicios superiores a los acreedores **[por ejemplo, evitar la exposición de fondos públicos a pérdidas]**);
 - d) flexibilidad para que las autoridades de resolución exijan mayores niveles de subordinación **[hasta cierto nivel]** para bancos atípicos definidos según su nivel de riesgo y la posibilidad de hacer frente a los obstáculos a la resolubilidad.

C. EXENCIONES DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO Y LA DIRECTIVA SOBRE REQUISITOS DE CAPITAL

- Decidir si conceder la exención solicitada por un Estado miembro, con arreglo a lo previsto en el apartado 26, para catorce bancos de fomento.