

Estrasburgo, 18.4.2023
SWD(2023) 226 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuestas de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por la que se modifica la Directiva 2014/59/UE por lo que respecta a las medidas de actuación temprana, las condiciones para la resolución y la financiación de las medidas de resolución

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento (UE) 806/2014 por lo que respecta a las medidas de actuación temprana, las condiciones para la resolución y la financiación de las medidas de resolución

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por la que se modifica la Directiva 2014/49/UE por lo que respecta al alcance de la protección de los depósitos, el uso de los fondos de los sistemas de garantía de depósitos, la cooperación transfronteriza y la transparencia

{COM(2023) 226 final} - {SEC(2023) 230 final} - {SWD(2023) 225 final}

Ficha resumen
Evaluación de impacto sobre la revisión del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos [Directiva sobre Recuperación y Resolución Bancarias (DRRB), Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución (RMUR) y Directiva sobre los sistemas de garantía de depósitos (DSGD)]
A. Necesidad de actuar
¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?
El marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos se diseñó para evitar y gestionar la quiebra de entidades de crédito de cualquier tamaño o modelo de negocio. Sus objetivos son mantener la estabilidad financiera, proteger a los depositantes, minimizar el uso de ayudas públicas, limitar el riesgo moral y garantizar la igualdad de condiciones en el mercado único, evitando al mismo tiempo la destrucción de valor. En general, la evaluación llegó a la conclusión de que este marco funciona eficazmente respecto a algunos objetivos (protección de la estabilidad financiera), pero sus resultados son insuficientes respecto a otros (protección del dinero de los contribuyentes y de los depositantes, y garantía de unas condiciones de competencia equitativas en el mercado único). Por lo tanto, es necesario introducir mejoras, en particular en los siguientes aspectos: - la seguridad jurídica y la previsibilidad en la gestión de las quiebras bancarias siguen siendo insuficientes. Por ejemplo, la decisión de las autoridades públicas sobre si recurrir a instrumentos de resolución o insolvencia puede diferir considerablemente entre los Estados miembros de la UE; - las redes de seguridad financiadas por el sector siguen siendo ineficaces y persisten las divergencias en las condiciones de acceso a la financiación en situaciones de resolución y fuera de ellas, lo que repercute en los incentivos y crea oportunidades de arbitraje a la hora de decidir sobre el instrumento de gestión de crisis que debe utilizarse para proteger mejor los depósitos; - la protección de los depositantes sigue siendo desigual e incoherente entre los Estados miembros de la UE y la financiación de los sistemas de garantía de depósitos (SGD) puede carecer de la solidez necesaria, en particular en ausencia de un Sistema Europeo de Seguro de Depósitos (SESD).
¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?
Teniendo en cuenta estas cuestiones, la revisión del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos tiene por objeto cumplir mejor todos los objetivos fundamentales del marco: - preservando la estabilidad financiera y la continuidad de las funciones esenciales de los bancos para la sociedad; - protegiendo a los depositantes y garantizando la confianza de los consumidores; - salvaguardando el funcionamiento del mercado único y garantizando unas condiciones de competencia equitativas en toda la UE; - minimizando el recurso al dinero de los contribuyentes y garantizando la disciplina del mercado.
¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?
La revisión modificará la legislación de la UE (la DRRB, el RMUR y la DSGD). Las modificaciones propuestas están justificadas a escala de la UE debido a los estrechos vínculos existentes entre los sectores financieros nacionales y al riesgo de contagio y efectos indirectos; al carácter transfronterizo de la actividad de muchas entidades financieras; y al impacto sistémico que la quiebra de cualquier banco puede tener en la estabilidad financiera (incluso los bancos pequeños y medianos). Solo la acción de la UE puede proporcionar a las autoridades de resolución nacionales y europeas los instrumentos y competencias adecuados para gestionar de manera ordenada la quiebra de bancos de todos los tamaños y modelos de negocio. La UE puede intervenir a través del marco de resolución armonizado cuando los procedimientos nacionales de insolvencia se consideren inadecuados para proteger a los depositantes, el dinero de los contribuyentes y la estabilidad financiera. La actuación de la UE también puede garantizar la igualdad de condiciones, la mejora del mercado único de servicios bancarios y la igualdad de trato de todos los depositantes y bancos en toda la UE. Al mismo tiempo, la acción de la UE no impone una estrategia concreta por la que deba optarse en caso de bancos en dificultades, sino que proporciona a las autoridades nacionales y europeas un marco coherente para tomar en cada caso decisiones adecuadas y proporcionadas.

B. Soluciones

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

Habida cuenta de los fuertes vínculos existentes entre el conjunto de instrumentos de gestión de crisis y su financiación, la evaluación de impacto analizó paquetes de opciones de actuación. Estos paquetes de opciones de actuación agrupan las características de diseño pertinentes del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos para garantizar un enfoque global y coherente. Algunos cambios propuestos — relacionados con las medidas de actuación temprana, los factores que indican si un banco es inviable o es probable que lo vaya a ser y la armonización de determinadas características de la DSGD— son elementos comunes a todos los paquetes de opciones considerados.

Los diferentes paquetes de opciones de actuación se centran principalmente en analizar las posibilidades de ampliar de forma creíble y eficaz el alcance de la resolución en función del nivel de ambición respecto a facilitar el acceso a financiación en caso de resolución. En particular, las opciones de actuación examinan la posibilidad de facilitar el uso de los fondos de los SGD en la resolución, incluso de servir de «puente», con arreglo a la salvaguardia de la prueba del menor coste, para mejorar la proporcionalidad en el acceso a los fondos nacionales de resolución o el Fondo Único de Resolución (FUR) para los bancos, sobre todo los bancos pequeños y medianos que estén sujetos a estrategias de transferencia con salida del mercado. También estudian la posibilidad de utilizar los fondos de los SGD de manera más eficaz y eficiente en el marco de una prueba armonizada del menor coste para medidas distintas del pago de depósitos con cobertura en caso de insolvencia. Este enfoque pretende mejorar la compatibilidad de los incentivos para las autoridades de resolución a la hora de seleccionar el instrumento más adecuado para gestionar una crisis. El desbloqueo de los fondos de los SGD para medidas distintas del desembolso de depósitos con cobertura depende del orden de prelación del SGD en la jerarquía de los derechos de crédito. Por lo tanto, las opciones de actuación también estudian diferentes escenarios para la armonización de la preferencia de los depositantes en la jerarquía de los derechos de crédito.

Los efectos de las diferentes opciones de actuación van desde una ligera mejora de la financiación de la resolución y un alcance de la resolución proporcional (opción 2) hasta mejoras más ambiciosas en la ecuación de financiación, lo que abre la posibilidad de una ampliación más sustancial del alcance de la resolución para incluir un número mayor de bancos pequeños y medianos (opción 3) en relación con las opciones 1 (hipótesis de referencia) y 2. La opción 4 consiste en una reforma ambiciosa del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos, incluido el SESD (un modelo intermedio e híbrido de SESD, diferente de la propuesta de la Comisión de 2015). Si bien el Eurogrupo aún no ha alcanzado un consenso sobre el camino a seguir en relación con el SESD, la mayoría de los Estados miembros de la UE y el Parlamento Europeo reconocen el trabajo realizado a nivel técnico y la importancia de establecer el SESD para la solidez del marco y la realización de la unión bancaria. Por lo tanto, se incluye en esta opción en aras de la exhaustividad técnica y la coherencia del diseño de la actuación, aunque se ha determinado que a día de hoy no es viable por razones políticas.

Las ambiciosas pero realistas mejoras en el marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos previstas en la opción 3, en particular su ecuación de financiación, junto con un alcance de la resolución proporcional y unos incentivos armonizados para decidir sobre el mejor instrumento para gestionar crisis en el caso de los bancos pequeños y medianos, hacen de ella la opción preferida (en ausencia de un acuerdo político sobre el SESD).

¿Quién apoya cada opción?

La mayoría de los Estados miembros de la UE apoyan el principio de ampliar el alcance de la resolución a determinados bancos pequeños y medianos cuando la resolución permita alcanzar mejor los objetivos del marco, aclarando la evaluación del interés público, siempre que se garantice un acceso creíble a la financiación en caso de resolución para este tipo de bancos y están a favor de integrar una mayor proporcionalidad en las normas de acceso a la financiación con la ayuda del SGD en el marco de una prueba armonizada del menor coste, así como de mantener la condición mínima de recapitalización interna para acceder a la financiación de la resolución.

En general, los depositantes y los consumidores se muestran a favor de un marco que coloque a más bancos en procedimientos de resolución y se beneficie de redes de seguridad financiadas por el sector, lo que reduciría el riesgo de que se impongan pérdidas a los depósitos, mitigando al mismo tiempo la necesidad de recurrir al

dinero de los contribuyentes.

Aunque, en general, los bancos consideran conveniente precisar el marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos, también expresaron ciertas inquietudes. Por una parte, algunos bancos pequeños están preocupados por los posibles costes que puede entrañar la ampliación del alcance de la resolución, junto con los posibles MREL (proporcionados) y un uso más generalizado de las redes de seguridad financiadas por el sector. Por otra, los bancos de mayor tamaño apoyan una aplicación más amplia de la resolución y subrayan la necesidad de crear colchones del MREL. No obstante, son críticos con la perspectiva de utilizar las redes de seguridad, especialmente para la resolución de los bancos pequeños y medianos.

La mayoría de los Estados miembros de la UE están a favor del SESD y lamentan que en esta revisión se haya perdido la oportunidad de aprovechar las sinergias con el marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos. En líneas generales, el sector también se muestra a favor de un SESD, en particular por las posibles eficiencias en cuanto a los costes que podrían dar lugar a una menor aportación a las redes de seguridad.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

Con cada uno de los tres paquetes de opciones de actuación se aspira a crear un marco basado en incentivos, fomentando la aplicación de los instrumentos de resolución de manera más coherente, aumentando la seguridad jurídica y la previsibilidad, igualando las condiciones de competencia y facilitando el acceso a redes de seguridad comunes, al tiempo que se mantienen algunas alternativas al margen de la resolución en el marco de los procedimientos nacionales de insolvencia. Sin embargo, por su diseño, los paquetes de opciones alcanzan estos objetivos en distinta medida y su viabilidad política difiere.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

Los diferentes elementos de las tres opciones de actuación darían lugar a diferentes niveles de costes y de la distribución de estos.

Los bancos destinados a la resolución seguirían cumpliendo el requisito de garantizar niveles adecuados de capacidad interna de absorción de pérdidas y pasarían a ser más resolubles. La cuestión de si la ampliación del alcance de la resolución se traduciría en costes más elevados para los bancos que pasarían de ser considerados para su liquidación a ser destinados a la resolución es algo que debe evaluarse caso por caso. Un factor atenuante para el público y la sociedad en su conjunto sería la preservación del valor de los activos (debido a la facilitación de las estrategias de transferencia con una salida ordenada del mercado), la reducción de la dependencia del dinero de los contribuyentes y la evitación de la recapitalización interna de los depositantes mediante un uso más amplio de los SGD, con arreglo a la salvaguardia de la prueba del menor coste. No obstante, la utilización de los fondos de los SGD y los fondos nacionales de resolución o el FUR también puede desencadenar necesidades de reconstitución a través de contribuciones *ex post* del sector, que, en ausencia del SESD, no se verían compensadas por ningún descuento en las aportaciones de los bancos a las redes de seguridad.

En lo que respecta a los consumidores y depositantes [especialmente las pequeñas y medianas empresas (pymes)], se espera que los costes sean limitados y claramente compensados por los beneficios. En particular, mediante una mayor protección de los depositantes, la estabilidad financiera, una mejor conservación del valor mediante la salvaguardia de las funciones esenciales de la banca y la reducción del uso del dinero de los contribuyentes.

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

Dado que los bancos desempeñan un papel crucial en la prestación de servicios financieros y de financiación a los consumidores y las pymes, se espera que la mejora de la estabilidad del sector bancario a través de la reforma del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos resulte beneficiosa para estos grupos, tanto en lo que se refiere a su acceso a la financiación como a su protección como depositantes.

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

Uno de los objetivos de la reforma del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos es seguir reduciendo el recurso al dinero de los contribuyentes a la hora de gestionar la quiebra de los bancos. Por un lado, podría producirse cierto aumento de la carga administrativa para las administraciones (es decir, las

autoridades de resolución, por la necesidad de preparar más planes de resolución y de emitir más resoluciones administrativas). Por otro, las administraciones se beneficiarían de una mayor seguridad jurídica y previsibilidad de los resultados al emprender medidas de resolución o en la aplicación de los correspondientes instrumentos de gestión de crisis al margen de la resolución.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

No.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

La legislación se someterá a una evaluación completa transcurridos cinco años desde su fecha límite de transposición, a fin de evaluar su eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos expuestos en el presente informe y decidir si son necesarias nuevas medidas o modificaciones.