



Comunicación de la Comisión Europea sobre la equivalencia en el ámbito de los servicios financieros.

Octubre 2019.

La Comisión Europea (CE) publicó el 29 de julio una Comunicación sobre la aplicación del régimen de equivalencia en el ámbito de los servicios financieros.

Este proceso se caracteriza, fundamentalmente, porque durante el mismo esta institución valora si el marco normativo, de supervisión y de cumplimiento - enforcement - de un tercer país persigue los mismos resultados que los de la Unión Europea (UE) permitiendo, si esto es así, a los participantes del mercado de dicho tercer país operar en territorio europeo sujeto a un solo marco.

De esta manera, la UE cumple con su compromiso de mantener un mercado financiero abierto e integrado, pero sin que ello implique una merma de la estabilidad financiera y la protección a los inversores. Además, gracias a este régimen consigue fomentar la promoción de la convergencia mediante la aplicación e integración de normas internacionales así como mejorar la cooperación en materia de supervisión con terceros países a través de la celebración de acuerdos de cooperación que ayuden a gestionar los riesgos transfronterizos.

La Comunicación pone especial énfasis en que las decisiones de equivalencia de la CE tienen que tener en cuenta, por un lado, el alcance de las actividades transfronterizas en la medida en que pueden incidir en la estabilidad financiera, la integridad del mercado, la protección de los inversores así como en las condiciones equitativas de competencia en el mercado interior y, por otro, las exposiciones de nuestros mercados financieros a los riesgos de terceros países.

Asimismo, este documento destaca los mecanismos de vigilancia que, una vez adoptadas la decisiones de equivalencia, corresponderá poner en marcha a la CE y a las Autoridades Europeas de Supervisión (AES) y cuyo principal cometido consistirá en realizar un seguimiento de la evolución del marco normativo y de supervisión de dicho tercer país, así como el de su mercado, con el propósito de evaluar si han tenido lugar cambios que pudieran tener impacto en la actividad de los participantes de ese tercer país en los mercados financieros de la UE.

De hecho, ambas mejoras han sido introducidas en el régimen de equivalencia de la UE a raíz de una serie de modificaciones normativas que afectan a las AES, las infraestructuras de mercado europeas y el tratamiento prudencial de las empresas de servicios de inversión.

Evaluación y adopción de decisiones de equivalencia

El régimen de equivalencia implica que para que una entidad de un tercer país pueda empezar a operar en la UE previamente la CE debe haber adoptado una decisión de equivalencia. Se trata, en realidad, de actos unilaterales y discrecionales mediante los que esta institución, con la asistencia de las AES, evalúa y decide si el régimen normativo, de supervisión y de cumplimiento, en un ámbito determinado de los servicios financieros

de un tercer país, es equivalente al establecido en la Unión. El objetivo perseguido no es que estas evaluaciones garanticen que los marcos de terceros países son idénticos a los de la UE sino que con ellos se consigue alcanzar los mismos resultados.

Los diálogos regionales o de regulación que la UE mantiene con terceros países constituyen una importante fuente de información para afinar las valoraciones técnicas previas a la declaración de equivalencia así como para realizar su seguimiento posterior.

Adicionalmente, el documento señala como otro de los aspectos principales objeto de evaluación la exposición al riesgo que el tercer país puede generar para los mercados financieros de la UE, lo cual depende, entre otros elementos, del grado de interconexión entre el mercado evaluado y los mercados financieros de la UE así como de la necesidad de gestionar los riesgos relacionados con la actividad transfronteriza objeto de la equivalencia.

Este enfoque basado en el riesgo supone para la CE valorar si los terceros países con "alto impacto" representan unos riesgos más elevados para la UE, puesto que de ser así esta institución sólo adoptará decisiones de equivalencia en base a criterios que impliquen mayores garantías.

Pero la CE no sólo evalúa mediante este ejercicio el cumplimiento de las exigencias recogidas en el Derecho de la UE sino también sus prioridades estratégicas en ámbitos como las sanciones internacionales, la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo o la buena gobernanza tributaria a escala mundial, al igual que aplica el principio de reciprocidad.

Por último, debe tenerse en cuenta que, al tratarse de actos unilaterales y discrecionales, las decisiones de equivalencia pueden ser modificadas o revocadas en cualquier momento por la CE, pudiendo sujetarlas incluso a condición suspensiva a la espera de que el tercer país cumpla determinados requisitos.

Mejoras recientes en la concepción de los regímenes de equivalencia de la UE

Como pone de manifiesto el documento de trabajo sobre el régimen de equivalencia de la UE que la CE publicó en febrero de 2017 una de las principales críticas a este régimen es la falta de un procedimiento uniforme. Cada uno de los actos legislativos que lo regula introduce alguna variación. No obstante, el documento anuncia que la CE se ha reunido con el PE para tratar este asunto y han llegado a la conclusión de que el tratamiento debe ser heterogéneo siempre que se respeten unos principios comunes como la proporcionalidad de las evaluaciones, un enfoque sensible a los riesgos a la hora de determinar los resultados equivalentes y una mayor transparencia en relación con el tercer país interesado y el público en general.

En cuanto a la crítica sobre la falta de transparencia a lo largo de todo el proceso de equivalencia, la CE dice haber cumplido con esta exigencia mediante la publicación tanto del mencionado documento de trabajo de 2017 como de las decisiones de equivalencia adoptadas. Adicionalmente, ha decidido sujetar a consulta pública los proyectos de decisiones de equivalencia permitiendo la presentación de observaciones durante un plazo de 30 días.

Otro de los aspectos que se ponía de relieve en el documento de trabajo de 2017 era la conveniencia de poner en marcha mecanismos de vigilancia que garantizasen el cumplimiento continuado por terceros países de las condiciones recogidas en las decisiones de equivalencia. Los colegisladores han aprovechado la revisión de los Reglamentos relativos a la creación de las AES para introducir mejoras a este respecto. Una vez que la mencionada reforma entre en vigor estas Autoridades estarán facultadas para realizar un estrecho seguimiento de las decisiones adoptadas por la CE con el propósito de determinar si las novedades del régimen normativo y de supervisión del tercer país en cuestión, así como la evolución de su mercado, suponen una alteración de las condiciones iniciales que justificaron la concesión de la equivalencia. Además, deberán presentar un informe anual al PE, Consejo y CE, al igual que a las otras dos AES, que contenga un resumen de los principales hallazgos.

Por otro lado, la revisión del Reglamento sobre infraestructuras del mercado (conocida como EMIR por su acrónimo en inglés), EMIR 2.2, introduce en el ámbito del régimen de terceros países un enfoque más sensible al riesgo así como una mejor aplicación del principio de proporcionalidad en función de cual sea la importancia de este. Así, las entidades de contrapartida central que impliquen riesgo sistémico para los mercados europeos y puedan, por lo tanto, llegar a afectar a la estabilidad financiera de la Unión, podrán quedar sujetas a ciertas normas de la UE o, incluso, llegar a exigírseles un establecimiento autorizado en este territorio.

Asimismo, la nueva normativa que regulará el tratamiento prudencial de las empresas de servicios de inversión también introduce novedades que afectan al régimen de terceros países. Una vez entre en vigor esta reforma, las entidades extranjeras quedarán sujetas a una nueva obligación consistente en presentar un informe anual con diferentes datos relativos a su actividad, como la escala y el ámbito de los servicios, los ingresos - turnover -, el valor de los activos, una descripción de los acuerdos de protección al consumidor o su política sobre gestión del riesgo a la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA, por su acrónimo en inglés) o a las autoridades nacionales competentes, según corresponda. También se propone un análisis granular de la normativa aplicable en terceros países para la adopción de la equivalencia si se considera que las entidades de dichos terceros países pueden llegar a prestar servicios con alcance sistémico en la Unión.

Por último, en cuanto a los índices de referencia, ESMA estará facultada a partir de 2022 para reconocer a los administradores de índices de referencia de terceros países.

Vigilancia de las decisiones de equivalencia

Como se ha mencionado, uno de los aspectos que más relevantes de esta Comunicación es que la CE destaca la importancia de mantener una vigilancia adecuada de la equivalencia como medio útil para garantizar la estabilidad de los acuerdos adoptados.

Aunque se trata de una tarea compartida entre la CE y las AES el documento señala el papel principal que debido a su posición comenzarán a desempeñar estas últimas. En concreto, la labor que a este respecto ejercerán estas Autoridades consistirá en realizar un seguimiento de la evolución de la normativa de los terceros países y de su historial de supervisión a la vez que fomentar la cooperación entre los supervisores de la UE y los de los terceros países.

Por su parte, la CE se encargará de comprobar si las decisiones de equivalencia 1) siguen cumpliendo los objetivos de la UE en virtud los cuales fueron adoptadas, 2) pueden plantear nuevos riesgos para la estabilidad financiera, la integridad del mercado o la protección a los inversores y si las actividades de las empresas o servicios a los que concierne la decisión respetan la integridad del mercado interior de la UE y preservan las condiciones equitativas de competencia en este territorio y 3) el tercer país no está incluido en la lista de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales o en la de terceros países de alto riesgo que presentan deficiencias estratégicas en sus sistemas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

En realidad, mediante esta labor de vigilancia la UE persigue comprender la evolución de los mercados y de la normativa de los terceros países, así como sus prácticas de supervisión, evaluando el modo en que las entidades financieras de dichos países, que prestan servicios en la UE, hacen uso de las decisiones de equivalencia.

Por último, las prioridades que de esta labor de vigilancia ha fijado la CE para 2019-2020 son las siguientes: 1) revisión de las decisiones de equivalencia en función de los cambios introducidos en el marco legislativo de la UE; 2) revisión de las decisiones de equivalencia que afecten a ámbitos o terceros países de alto impacto; 3) revisión de las decisiones de equivalencia con fecha de expiración inminente y 4) seguimiento de la evolución del mercado, tanto para identificar cambios en segmentos de mercados como evoluciones en el uso de las decisiones de equivalencia por parte de los participantes de terceros países en los mercados financieros de la

Revisión de las decisiones de equivalencia

La CE mediante la revisión de las decisiones de equivalencia examina si todos los criterios de equivalencia y condiciones específicas contenidas en una decisión continúan siendo respetados. Generalmente, conlleva un diálogo minucioso con las autoridades de los terceros países con el objetivo de llegar a entender si su régimen continúa persiguiendo unos resultados similares a los del régimen de la UE. Este ejercicio puede realizarse ad hoc o periódicamente e, incluso, resultar en que la CE revoque unilateralmente la equivalencia.

Por último, a fecha de la publicación de esta Comunicación, la CE había adoptado 280 decisiones de equivalencia con relación a 30 países.

Enlaces de interés:

[Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones: Equivalencia en el ámbito de los servicios financieros](#)

[COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. EU equivalence decisions in financial services policy: an assessment.](#)