COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 14.7.2023
COM(2023) 455 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre el ámbito de aplicación del Reglamento (UE) 2016/1011, en particular en lo que respecta a la utilización continuada por parte de las entidades supervisadas de índices de referencia de terceros países y sobre las posibles deficiencias del marco vigente

1. Introducción....2
2. Contexto político y jurídico....2
3. Evaluación....7
4. Próximos pasos....9

1. INTRODUCCIÓN

Un índice de referencia es un índice ([1]) que se utiliza como referencia para determinar el precio de un instrumento financiero o de un contrato financiero. Actualmente se elaboran una amplia variedad de índices de referencia, incluidos los índices de referencia de tipos de interés como el EURIBOR, los índices de referencia de acciones y los índices de referencia de materias primas, por ejemplo, índices de referencia energéticos como el West Texas Intermediate (WTI) o el Brent. Los índices de referencia difieren en cuanto a los datos subyacentes utilizados, cómo se recopilan dichos datos subyacentes, cómo se calcula el índice de referencia y cómo se difunde al usuario final.

Los mercados financieros son mercados mundiales y los índices de referencia se elaboran y utilizan a escala internacional. Los bancos, fondos de inversión y otros usuarios de índices de referencia europeos ([2]) hacen referencia a índices de referencia de la UE y de fuera de la UE para diversos fines, desde la cobertura de sus propios riesgos, incluidos los riesgos de intereses, de crédito y de tipo de cambio, y para la oferta de productos que cubran el riesgo de sus clientes, hasta el establecimiento de una cartera de inversión utilizando el índice de referencia como plantilla de inversión o como referencia de rendimiento. La mayoría de los índices de referencia (más de 3,6 millones) son elaborados por administradores de fuera de la UE ([3]). Las normas del Reglamento (UE) 2016/1011 (Reglamento sobre los índices de referencia/RIR) sobre el uso de índices de referencia de fuera de la UE son, por tanto, de gran importancia ([4]).

El presente informe responde al mandato del artículo 54, apartado 6, del RIR, que pide un informe sobre el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, en particular en lo que respecta a la utilización continuada por parte de las entidades supervisadas de índices de referencia de terceros países y sobre las posibles deficiencias del marco vigente. El presente informe y su conclusión también cumplen la condición para la adopción de un acto delegado de conformidad con el artículo 54, apartado 7, del RIR, a fin de prorrogar el período transitorio antes de que empiecen a aplicarse las normas para el uso de índices de referencia de fuera de la UE.

2. CONTEXTO POLÍTICO Y JURÍDICO

La elaboración y el uso de índices de referencia han sido actividades reguladas en el marco del RIR desde 2016. Todos los administradores de índices de referencia de la UE están bajo supervisión nacional ([5]) o de la UE ([6]) y deben cumplir las normas organizativas y las normas internas de ejercicio de la actividad.

El RIR aplica esencialmente los principios para los índices de referencia financieros de la Organización Internacional de Comisiones de Valores (los principios de la OICV) o, en su

([1]) Un índice constituye una medida estadística, normalmente de un precio o una cantidad, calculada o determinada a partir de un conjunto representativo de datos subyacentes.

([2]) Las entidades supervisadas están definidas en el artículo 3, apartado 1, punto 17, del RIR.

([3]) Según la información recibida de la AEVM, que se basa en datos de Rimes Technologies - Data Management for Financial Services (www.rimes.com).

([4]) En particular, el artículo 29, apartado 1 *in fine*, y los artículos 30 a 33 del RIR.

([5]) Para todos los índices de referencia excepto los índices de referencia cruciales de la UE.

([6]) Los índices de referencia cruciales de la UE son supervisados por la AEVM.

caso, los principios de la OICV para las agencias de comunicación de precios del petróleo. Estos dos conjuntos de principios se desarrollaron a nivel internacional en 2012 y 2013 en respuesta a diversas revelaciones sobre la manipulación de los índices de referencia y siguen siendo un importante punto de referencia para los sistemas de regulación de los índices de referencia en todo el mundo. Los principios son respetados por la mayoría de los administradores de índices de referencia profesionales, aunque sobre todo sobre la base de la autocertificación.

Ámbito de aplicación del RIR

El RIR es vinculante para todos los administradores de índices de referencia de la UE, pudiéndose imponer multas de hasta el 10 % del volumen de negocios anual de la parte infractora. A diferencia de los regímenes jurídicos aplicables a los índices de referencia en otras jurisdicciones, el RIR tiene un amplio ámbito de aplicación, basado en la premisa de que todos los índices de referencia financieros y todos los administradores están potencialmente sujetos a conflictos de intereses. Por lo tanto, el RIR no solo abarca los índices de referencia con relevancia sistémica y los índices de referencia especialmente sensibles a los conflictos de intereses, sino también los índices de referencia menos utilizados y los índices de referencia en los que es poco probable que surjan conflictos de intereses. Por este motivo, se incorporaron elementos significativos de proporcionalidad en el RIR sobre la base de las diferencias entre los índices de referencia en términos de características y vulnerabilidades ([7]). Por último, para mitigar cualquier riesgo de arbitraje regulador, se prohibió el uso de índices de referencia de fuera de la UE, excepto cuando estén sujetos a una regulación y supervisión locales equivalentes, o cuando el administrador de un índice de referencia cumpla voluntariamente el RIR y pretenda acceder al mercado de la UE mediante el reconocimiento o la validación.

El RIR comenzó a aplicarse el 1 de enero de 2018, con un período transitorio para los índices de referencia ya existentes y los índices de referencia de fuera de la UE que finalizaba el 31 de diciembre de 2019. Este plazo se aplazó posteriormente en dos ocasiones y ahora es el 31 de diciembre de 2023 ([8]).

La propuesta de lo que pasaría a ser la revisión del RIR de 2020 examinó los efectos de las normas sobre terceros países previstas en el RIR en la disponibilidad de determinados índices de referencia de divisas para los participantes en el mercado de la UE, ya que los participantes en el mercado han señalado que el artículo 29, apartado 1, del RIR restringiría el acceso a muchos de estos índices de referencia si comenzara a aplicarse el capítulo relativo a los terceros países ([9]). Un reto particular para estos índices de referencia a la hora de garantizar el acceso al mercado de la UE reside en el hecho de que, por lo general, no se elaboran con fines comerciales y a menudo son publicados por entidades semipúblicas o están bajo el control de gobiernos que los utilizan como herramienta política. Dado que se publican con carácter no comercial, sus administradores carecen de incentivos

([7]) P. ej.: existe una graduación que distingue entre índices de referencia cruciales, significativos y no significativos en función del volumen de contratos financieros e instrumentos financieros que hacen referencia a un índice de referencia, y los administradores de las dos últimas categorías tienen la opción de no aplicar determinados requisitos siguiendo el principio de «cumplir o explicar» (véanse los artículos 25 y 26 del RIR). Además, los índices de referencia que utilizan datos de cálculo regulados en origen (los denominados índices de referencia de datos regulados) están sujetos a normas menos estrictas en materia de controles de los datos de cálculo (véase el artículo 17 del RIR).

([8]) Conforme a los Reglamentos (UE) 2019/2089 y (UE) 2021/168.

([9]) Véase el informe de evaluación de impacto en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0142.

económicos para tratar de cumplir las disposiciones del RIR. Reconociendo el riesgo de que las entidades supervisadas de la UE puedan no tener acceso a los índices de referencia de divisas necesarios para cubrir las actividades empresariales en los terceros países en cuestión, los colegisladores otorgaron a la Comisión competencias para permitir el uso de índices de referencia de divisas específicos.

En términos más generales, los colegisladores entendieron que la aplicación de las normas sobre índices de referencia de terceros países podría afectar a la disponibilidad de índices de referencia de terceros países para los usuarios de índices de referencia de la UE más allá del subconjunto muy específico de índices de referencia de divisas. También fue en el transcurso de este proceso de negociación cuando los colegisladores incluyeron el mandato de revisión en el origen del presente informe ([10]).

Normas para el uso de índices de referencia de fuera de la UE ([11])

Con arreglo a las normas actuales relativas a terceros países, los índices de referencia de fuera de la UE pueden utilizarse en la UE siempre que obtengan acceso a través de una de las tres vías especificadas en el RIR.

La primera vía es la **equivalencia (artículo 30 del RIR)**, que adopta la forma de una decisión de ejecución que establece que el marco regulador de un tercer país impone requisitos vinculantes equivalentes a los del RIR, y que dichos requisitos están sujetos a una supervisión y ejecución efectivas. Existen dos variantes de tal decisión, que abarcan o bien todo el ámbito de aplicación de la regulación de los índices de referencia de una jurisdicción de un tercer país o bien únicamente administradores específicos, índices de referencia específicos o familias de índices de referencia. Una vez adoptada una decisión de equivalencia, la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) se pondrá en contacto con el supervisor del tercer país y establecerá acuerdos de cooperación para el intercambio de información y la notificación rápida en caso de que una autoridad competente de un tercer país detecte que un administrador ha incumplido sus obligaciones legales. Los índices de referencia cubiertos por una decisión de equivalencia se recogen en el registro de la AEVM de índices de referencia de terceros países disponibles para su uso en la UE. Solo Australia y Singapur han obtenido una equivalencia parcial, y algunas otras jurisdicciones han manifestado su interés.

Mientras que la equivalencia depende de que el legislador o supervisor de un tercer país tome la iniciativa de ponerse en contacto con la Comisión Europea, las dos vías de acceso que figuran a continuación pueden utilizarse únicamente a iniciativa de los administradores de índices de referencia o de los administradores de índices de referencia activos en una jurisdicción en la que no estén sujetos a una normativa vinculante.

La segunda vía de acceso es la **validación (artículo 33 del RIR)**, en la que una entidad supervisada de la UE (que puede ser un administrador de índices de referencia u otro tipo de entidad sujeta a la supervisión de una autoridad nacional competente de la UE) asume la responsabilidad reguladora de un índice de referencia de fuera de la UE. El RIR establece que la entidad responsable de la validación debe desempeñar una «función clara y bien definida en el sistema de control o rendición de cuentas de un administrador de un tercer país» y es capaz de «supervisar eficazmente la elaboración de índices de referencia». Entre otras condiciones, el RIR exige una razón objetiva por la que el índice de referencia se

([10]) Artículo 54, apartados 6 y 7, del RIR.

([11]) En particular, el artículo 29, apartado 1 *in fine*, y los artículos 30 a 33 del RIR.

elabora fuera de la UE. Los índices de referencia o familias de índices de referencia validados se incluyen en el registro de índices de referencia de terceros países de la AEVM.

La tercera vía de acceso para los índices de referencia de fuera de la UE es el **reconocimiento (artículo 32 del RIR)**. En virtud de este régimen, un administrador de un tercer país debe tener un representante legal, es decir, una persona física o jurídica ubicada en la UE y designada expresamente por dicho administrador para que actúe en su nombre en relación con sus obligaciones en virtud del RIR. El administrador debe demostrar el cumplimiento de los principales requisitos del RIR a la AEVM, que puede celebrar un acuerdo de cooperación con el supervisor nacional del administrador cuando proceda.

Tanto el reconocimiento como la validación pueden ser iniciados por un administrador de un tercer país que desee comercializar sus índices de referencia en entidades supervisadas de la UE. Sin embargo, la obtención de acceso a través de cualquiera de estas vías requiere que un administrador tenga un interés económico en hacerlo. Si no lo hay, un administrador de fuera de la UE no hará el esfuerzo de establecer y remunerar la presencia necesaria en la Unión, y los usuarios de la UE se verán privados de los índices de referencia en cuestión.

Una visión general del mercado de la UE para los índices de referencia

En el registro de la AEVM figuran actualmente setenta y dos administradores de índices de referencia de la UE. De los índices de referencia utilizados actualmente en la UE, uno (el EURIBOR) es un índice de referencia crucial bajo la supervisión de la AEVM ([12]). Otros tres, el tipo de interés interbancario de oferta de Estocolmo (Stockholm Interbank Offered Rate o STIBOR), el tipo de interés interbancario de oferta de Noruega (Norway Interbank Offered Rate o NIBOR) y el tipo de interés interbancario de oferta de Varsovia (Warsaw Interbank Offered Rate o WIBOR), son índices de referencia cruciales bajo supervisión nacional ([13]). Todos estos índices de referencia cruciales son índices de referencia de tipos de interés, y cada uno de ellos está administrado por un administrador de la UE diferente. Una encuesta informal de la AEVM a los supervisores nacionales reveló que, en septiembre de 2022, seis administradores de índices de referencia bajo supervisión europea [tres de la UE y tres de fuera de la UE([14])] ofrecían un total de cincuenta índices de referencia significativos ([15]). Además, a fecha de marzo de 2023, existen un total de doce administradores que proporcionan índices de referencia climáticos de la UE, la mitad de los cuales están sujetos a la supervisión europea en el marco del RIR: cinco supervisados por las autoridades nacionales y uno supervisado por la AEVM en el marco del régimen de reconocimiento.

En el registro de la AEVM figuran también catorce administradores de fuera de la UE, que eligen distintas vías de acceso. Las decisiones de **equivalencia** para Australia y Singapur

([12]) Artículo 20, apartado 1, letra a), del RIR, que exige que un índice de referencia esté referenciado por un importe total de contratos financieros e instrumentos financieros de al menos 500 000 millones EUR.

([13]) Artículo 20, apartado 1, letra b), del RIR.

([14]) Que han obtenido acceso al mercado de la UE mediante reconocimiento o validación. A ello hay que añadir un número desconocido de administradores de fuera de la UE que ofrecen índices de referencia significativos en la UE en virtud de las disposiciones transitorias.

([15]) Es decir, índices de referencia referenciados por un importe total de contratos financieros e instrumentos financieros superior a 50 000 millones EUR, o [que tengan] muy pocos sustitutos adecuados orientados al mercado, o ninguno, y [puedan provocar] consecuencias significativas y adversas para la integridad de los mercados, la estabilidad financiera, los consumidores, la economía real o la financiación de los hogares o las empresas en uno o más Estados miembros.

abarcan dos administradores y un total de siete índices de referencia. Dos administradores de índices de referencia (S&P Dow Jones Indices LLC y SIX Index AG) han optado por la vía de la **validación** para un total de 4 597 índices de referencia. A través de la vía del **reconocimiento**, diez administradores ([16]) se han incluido en el registro de la AEVM, con un total de 15 245 índices de referencia cubiertos.

Cuadro 2: Visión general del número de administradores de índices de referencia de la UE y de fuera de la UE

Administradores de índices de referencia	**Total**	**De la UE**	**De fuera de la UE**
Número total	345	72	273
Disponibles en la UE ([17])	86	72	14

Además, 259 administradores de terceros países que actualmente no están registrados en la UE se benefician del período transitorio previsto en el artículo 51, apartado 5, del RIR([18]). Los diez primeros de estos 259, en cuanto al número de índices de referencia que ofrecen, tienen su sede en el Reino Unido o en Estados Unidos. Figure 1 ofrece una visión general del número de administradores de índices de referencia en cada país y presenta la distribución general de los administradores de índices de referencia en todo el mundo. Además, los diez principales administradores de índices de referencia de terceros países representan el 98 % del total de índices de referencia de terceros países facilitados. En comparación: el mayor administrador de terceros países actualmente registrado (por la vía de la validación o el reconocimiento) en la UE no figuraría entre los diez primeros administradores de índices de referencia a escala mundial por número de índices de referencia facilitados.

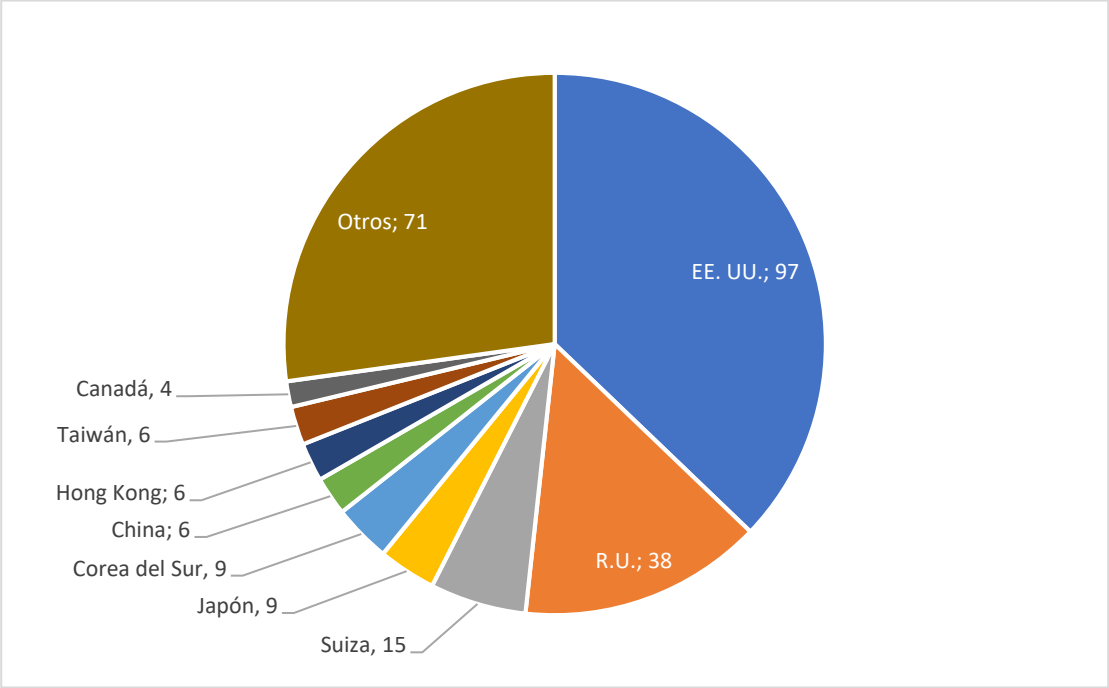
De lo anterior se desprende que solo el 5 % de los administradores de índices de referencia de fuera de la UE cuyos índices de referencia pueden utilizarse actualmente en el mercado de la UE han adquirido una condición que garantizará que sus índices de referencia sigan estando disponibles una vez que las normas relativas a terceros países sean obligatorias.

([16]) Hedge Fund Research, Inc. (EE. UU.), ICAP information Services Limited (Reino Unido), Invesco Indexing LLC (EE. UU.), JPX Market Innovation & Research, Inc. (Japón), Leonteq Securities AG (Suiza), LPX AG (Suiza), Nikkei Inc. (Japón), Scientific Infra Pte Ltd (Singapur), STOXX Ltd. (Suiza), WisdomTree, Inc. (EE. UU.).

([17]) Una vez que empiecen a aplicarse las normas sobre terceros países.

([18]) Comunicado por la AEVM a partir de una base de datos comercial.

Figura 1: Número de administradores de índices de referencia por país en todo el mundo (excluidos los ya registrados) ([19])



3. EVALUACIÓN

El RIR se diseñó para aplicarse a todos los índices de referencia, a todos los administradores de índices de referencia y a toda utilización de índices de referencia por parte de entidades supervisadas de la UE. Las entidades supervisadas de la UE solo pueden utilizar índices de referencia que sean conformes con el RIR. Para los administradores de índices de referencia ubicados en la UE, el cumplimiento del RIR es obligatorio y, gracias a ello, todos sus índices de referencia están disponibles para ser utilizados en la Unión. En cuanto a los índices de referencia de fuera de la UE, se facilitaron varias vías de acceso para los administradores de fuera de la UE. Aun así, los administradores de índices de referencia de fuera de la UE —salvo aquellos cuyos índices de referencia estén cubiertos por una decisión de equivalencia— deben tomar una decisión positiva encaminada a intentar cumplir con el RIR mediante el reconocimiento o la validación. Esa decisión depende del interés económico que represente para ellos el mercado de la UE.

Se asumió que, con el tiempo, las jurisdicciones no pertenecientes a la UE desarrollarían normas comparativamente exhaustivas para los índices de referencia financieros. Esto habría permitido a la Comisión reconocer esos sistemas reguladores como equivalentes o habría permitido a los administradores de índices de referencia de terceros países tratar de acceder al mercado de la UE a través de las vías del reconocimiento o la validación sin esfuerzos adicionales de cumplimiento o con esfuerzos menores. Pero este nunca ha sido el caso. De los sistemas de regulación de los índices de referencia que no pertenecen a la

([19]) La categoría «Otros» incluye a: Chile, India, Nueva Zelanda, la Federación Rusa, Singapur y Sudáfrica (con tres administradores cada uno); Emiratos Árabes Unidos, Argentina, Australia, Baréin, Brasil, Egipto, Filipinas, Indonesia, Israel, Namibia, Nigeria, Tailandia, Turquía y Vietnam (con dos administradores cada uno), y Colombia, Guernesey, Jamaica, Jordania, Kenia, Kuwait, Kazajistán, Sri Lanka, Marruecos, Montenegro, Mauricio, México, Malasia, Omán, Panamá, Pakistán, Qatar, Serbia, Arabia Saudí, Túnez, Trinidad y Tobago, Ucrania, Uganda, Zambia y Zimbabue (con un administrador cada uno).

UE, ninguno, salvo el UK BMR (RIR aplicado en el Reino Unido), opera sobre la base de un ámbito de aplicación igualmente amplio.

Esta situación afecta a los usuarios de índices de referencia de la UE, ya que la aplicación de las actuales normas relativas a terceros países con arreglo al RIR podría reducir drásticamente el número y la variedad de índices de referencia que pueden utilizar las entidades supervisadas de la UE. Entre otras cosas, esto sería problemático para el sector de la gestión de activos, ya que restringiría el número y la variedad de índices de referencia disponibles para que los fondos de inversión reproduzcan el rendimiento de un índice de referencia o comparen el rendimiento de un fondo de inversión con un índice de referencia, considerándose ambas situaciones una utilización de ese índice de referencia en virtud del RIR. Esto podría desestabilizar el sector de la gestión de activos de la UE y reducir la capacidad de los usuarios de derivados para cubrir sus actividades. Esta desestabilización del sector de la gestión de activos de la Unión, además de la reducción de la capacidad de los usuarios de derivados de recurrir a una amplia gama de opciones para cubrir sus actividades debido a la reducida capacidad de dichos derivados para remitirse a índices de referencia de terceros países, podría implicar problemas de estabilidad financiera en la Unión. Por último, es probable que un mercado más pequeño, con menos operadores que ofrezcan índices de referencia, sea menos competitivo.

Los usuarios de índices de referencia y los usuarios finales de la UE dependen en gran medida de índices de referencia administrados fuera de la UE. Una consulta específica celebrada en el verano de 2022 ([20]) señaló lo siguiente:

- De los **usuarios de índices de referencia** que respondieron al cuestionario, ninguno indicó que sus actividades **no** dependieran en absoluto de índices de referencia de fuera de la UE, aunque puede haber un sesgo de selección (dieciséis de veinte usuarios indicaron que sus actividades dependían moderada, total o exclusivamente de índices de referencia de fuera de la UE).

- Entre las razones citadas para utilizar un índice de referencia de fuera de la UE en lugar de una alternativa de la UE figuran las siguientes:
    - **hábito de uso:** la utilización de un índice de referencia concreto es una práctica establecida, o el usuario tiene una relación comercial duradera o amplia con el administrador del índice de referencia;
    - **indisponibilidad de alternativas radicadas en la UE**, por ejemplo, en determinados nichos de mercado que están intrínsecamente ligados a un índice de referencia específico de fuera de la UE, como el mercado de la carga seca a granel, que depende de los índices de referencia elaborados por el mercado báltico, con sede en Londres;
    - **la demanda de los clientes o el poder de mercado de determinados administradores de índices de referencia:** los clientes a veces tienen como objetivo un índice de referencia específico (a menudo de marca) de fuera de la UE, y ciertos índices de referencia de fuera de la UE también se perciben como líderes en su segmento de mercado específico (por ejemplo, la familia de índices MSCI World).

([20]) Véase https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/consultations/finance-2022-benchmarks-third-country_es para obtener un informe de síntesis de las respuestas a esta consulta.

- Aunque varios usuarios de índices de referencia afirman utilizar principal o exclusivamente índices que ya satisfacen los criterios de las normas relativas a terceros países del RIR, o confían en que los administradores de los índices de referencia que utilizan adoptarán a tiempo las medidas necesarias, sigue existiendo una gran incertidumbre sobre la disponibilidad futura de muchos índices de referencia de fuera de la UE. En muchos casos (el 58 %; once de diecinueve), los administradores cuyos índices de referencia aún no cumplen las normas del RIR todavía no han informado sistemáticamente a sus usuarios de la UE de sus intenciones de cumplirlas.

Cuando el uso de índices de referencia de fuera de la UE responde a demandas específicas de los usuarios finales o a características específicas de exposición o cobertura buscadas por los usuarios finales que no pueden ser satisfechas por los índices de referencia de la UE, la restricción de su uso por las entidades supervisadas de la UE podría desplazar la demanda de productos y servicios financieros referenciados a estos índices hacia proveedores de servicios financieros de fuera de la UE. De hecho, cuando un banco o un fondo de inversión de la UE no puedan hacer frente a la demanda de un inversor o de una empresa (debido a la imposibilidad de referenciar un índice de referencia de fuera de la UE), la demanda podría desplazarse hacia proveedores de jurisdicciones que no restrinjan el acceso a estos índices de referencia.

4. PRÓXIMOS PASOS

El número actual de índices de referencia administrados en terceros países que se utilizan en la UE de acuerdo con las vías de acceso de equivalencia, reconocimiento y validación del RIR es bajo en comparación con el número total de índices de referencia disponibles en todo el mundo. Si las normas aplicables a los índices de referencia de terceros países comenzaran a aplicarse el 31 de diciembre de 2023, el uso continuado en la Unión de dichos índices de referencia de terceros países por parte de las entidades supervisadas se vería considerablemente perjudicado o supondría un peligro para la estabilidad financiera. Por consiguiente, la Comisión ha decidido recurrir a los poderes que le confiere el artículo 54, apartado 7, para adoptar un acto delegado que aplace la fecha de aplicación de las normas que regulan el uso de índices de referencia de fuera de la UE hasta el 31 de diciembre de 2025. Teniendo en cuenta las diferencias entre el régimen de la UE y el de otras jurisdicciones, la Comisión sigue supervisando la aplicación del RIR en la UE y los riesgos de estabilidad financiera relacionados para fundamentar una posible revisión del régimen jurídico en el futuro.