COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 6.6.2012
SWD(2012) 167 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului

de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a întreprinderilor de investiții și de modificare a Directivelor Consiliului 77/91/CEE și 82/891/CE, a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE și 2011/35/CE și a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010

{COM(2012) 280 final}
{SWD(2012) 166 final}

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului

de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a întreprinderilor de investiții și de modificare a Directivelor Consiliului 77/91/CEE și 82/891/CE, a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE și 2011/35/CE și a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010

1. DEFINIREA PROBLEMEI

Pe parcursul crizei financiare, capacitatea autorităților de a gestiona situațiile de criză atât pe plan intern, cât și în context transnațional a fost pusă la grea încercare. A reieșit foarte repede că nici autoritățile și nici băncile nu erau pregătite în mod adecvat. Planificarea de urgență pentru scenarii de dificultate financiară era insuficientă. Nu toate statele membre au avut capacitatea de a interveni, stabiliza și reorganiza băncile în dificultate într-un stadiu incipient. Autoritățile din multe state membre nu dispuneau de instrumente și competențe adecvate pentru a gestiona insolvabilitatea băncilor. De vreme ce intrarea în criză a băncilor mari, interdependente ar fi cauzat pagube sistemice semnificative, autoritățile nu au avut de ales și au fost obligate să folosească banii contribuabililor pentru a salva aceste bănci.

Mai mult, cu toate că funcționarea băncilor transnaționale a devenit extrem de integrată, în așa măsură încât liniile de activitate și serviciile interne sunt puternic interconectate, depășind frontierele geografice ale statelor membre, competența autorităților de a interveni a rămas națională. Ca urmare, dacă o bancă transnațională intră în criză, autoritățile de supraveghere și alte autorități (de rezoluție) se concentrează exclusiv pe operațiunile de pe propriile lor teritorii. Acest lucru ar putea complica cooperarea transnațională și ar putea conduce la abordări ineficiente, posibil contradictorii în materie de rezoluție, cu rezultate sub așteptări la nivelul UE.

În momentul apariției crizei financiare nu existau fonduri acumulate anterior („*ex ante*”) de sectorul privat în vederea finanțării măsurilor de rezoluție, sau acestea aveau un volum limitat.

Intervenția publică i-a costat pe contribuabili sume importante de bani și chiar a constituit un risc la adresa finanțelor publice ale anumitor state membre. În perioada octombrie 2008 – octombrie 2011, Comisia a aprobat măsuri de ajutor de stat în valoare de 4 500 miliarde EUR (echivalentul a 37 % din PIB-ul UE) destinate instituțiilor financiare, din care 1 600 miliarde EUR (echivalentul a 13 % din PIB-ul UE) au fost utilizate în perioada 2008 - 2010. Garanțiile și măsurile privind lichiditatea reprezintă 1 200 miliarde EUR, aproximativ 9,8 % din PIB-ul UE. Restul fondurilor s-au îndreptat către măsuri de recapitalizare și măsuri privind activele toxice, în valoare de

409 miliarde EUR (3,3 % din PIB-ul UE)[1]. Angajamentele și cheltuielile bugetare de o asemenea anvergură nu sunt sustenabile din punct de vedere bugetar și împovărează grav generațiile prezente și viitoare. Mai mult, criza, care a debutat în sectorul financiar, a aruncat economia UE într-o recesiune severă, PIB-ul UE contractându-se cu 4,2 % sau 700 miliarde EUR în 2009.

2. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII

Cu toate că sectorul bancar din UE este foarte integrat, sistemele destinate gestionării crizelor bancare funcționează în continuare pe plan național și nu sunt suficiente pentru a trata instituțiile transnaționale aflate în dificultate. În astfel de împrejurări coordonarea riscă să fie complicată, iar obiectivele urmărite de fiecare autoritate pot fi diferite. Dacă autoritățile au la dispoziție o gamă limitată de opțiuni pentru rezoluția bancară, crește riscul de hazard moral și apar temeri potrivit cărora băncile mari, complexe și interconectate ar putea să aibă din nou nevoie de asistență financiară publică în caz de probleme. Așadar, doar acțiunile întreprinse la nivelul UE pot garanta că, pe timp de criză, instituțiile de credit fac obiectul unor intervenții coerente, menite să asigure condiții echitabile de concurență și să stimuleze în continuare integrarea în cadrul pieței interne.

Nu este nevoie de acțiunea UE pentru a selecta autoritățile de rezoluție și nici procedurile de rezoluție bancară, acestea putând fi stabilite de statele membre.

3. OBIECTIVE ALE INIȚIATIVEI UE

Obiectivele generale sunt menținerea stabilității financiare și a încrederii în bănci, precum și evitarea contaminării. Propunerea urmărește minimizarea pierderilor pentru societate în ansamblul său, și în special pentru contribuabili, precum și reducerea hazardului moral. Cadrul propus urmărește, de asemenea, consolidarea pieței interne pentru servicii bancare, menținând în același timp condiții echitabile de concurență.

4. OPȚIUNILE DE POLITICĂ PREFERATE ȘI IMPACTUL ACESTORA

Pregătire și prevenire

Primul obiectiv al cadrului privind redresarea și rezoluția bancară este acela de a garanta evitarea pe cât posibil a intrării în criză a băncilor, precum și pregătirea autorităților și a băncilor pentru evoluții negative. În acest scop au fost analizate și selectate următoarele opțiuni:

Acordurile voluntare de sprijin financiar intragrup vor permite grupurilor financiare să transfere active între entitățile din cadrul grupului atunci când un membru al grupului suferă dificultăți financiare. În acest fel s-ar putea preveni agravarea problemelor financiare cu care se confruntă anumite părți dintr-un grup, în beneficiul grupului în ansamblul său. Cu toate acestea, transferarea activelor de la o entitate sănătoasă ar diminua lichiditatea și capitalul acesteia, subminând poziția titularilor de creanțe și a

[1] Sursa: Comisia Europeană, Tablou de bord privind ajutoarele de stat, Actualizare din toamna anului 2011 [COM(2011) 848].

depunătorilor. Aşadar, transferurile ar trebui să fie executabile doar dacă nu pun în pericol lichiditatea sau solvabilitatea entităţii care asigură sprijinul. Autorităţile de supraveghere şi-ar putea da acordul asupra cadrului, ceea ce ar oferi garanţii pentru toate părţile interesate. În anumite situaţii, autorităţile de supraveghere ar putea chiar să ceară băncilor care fac parte dintr-un acord voluntar de sprijin intragrup să ofere sprijin unei alte entităţi din cadrul aceluiaşi grup. Acest potenţial de optimizare a alocării activelor în situaţii de urgenţă ar consolida şi piaţa internă.

Băncile şi autorităţile vor fi obligate să elaboreze planuri de urgenţă pentru situaţii de criză. Planurile de redresare elaborate de bănci ar putea ajuta autorităţile de supraveghere să identifice acţiuni adecvate în vederea restabilirii sănătăţii bancare într-un stadiu timpuriu. Elaborarea planurilor de redresare ar ajuta şi băncile să îşi reexamineze operaţiunile, riscurile şi acţiunile necesare într-o situaţie problematică. Planurile de rezoluţie elaborate de autorităţi ar permite ca măsurile să fie luate mai rapid, mai eficient şi mai eficace, ceea ce ar diminua substanţial costul (social) al intrării în criză a băncilor. Dacă autorităţile de rezoluţie sunt pe deplin conştiente de modurile în care pot soluţiona sau lichida efectiv o bancă sau un grup aflat în criză într-un mod ordonat, şansele de succes sunt mult mai mari.

Autorităţile de rezoluţie vor primi competenţe suplimentare, care să le permită să impună schimbări ale structurilor operaţionale şi comerciale ale băncilor şi să limiteze expunerea şi activităţile băncilor. Scopul măsurilor este de a garanta că, în cazul intrării în criză a băncilor, rezoluţia acestora este posibilă; de asemenea, ar contribui la retragerea sprijinului implicit al statului (o potenţială acţiune de salvare) de la acele bănci care sunt prea complexe, mari sau importante ca să intre în criză. S-ar reduce astfel hazardul moral, iar băncile ar fi obligate să acţioneze cu mai multă prudenţă. Dacă rezoluţia băncilor este posibilă, utilizarea pe scară largă a banilor contribuabililor pentru le salva nu mai reprezintă unica soluţie, o altă opţiune fiind „intrarea în criză gestionată”. Cu toate acestea, retragerea garanţiei implicite a statului ar conduce, probabil, la creşterea costurilor de finanţare ale băncilor. Mai mult, competenţele sporite ale autorităţilor de rezoluţie ar ajuta la apărarea interesului public, dar ar putea limita, în acelaşi timp, drepturile fundamentale ale acţionarilor şi ale organelor de conducere de a acţiona în modul care corespunde cel mai bine obiectivelor şi strategiilor lor de afaceri. De aceea, orice măsuri adoptate pentru înlăturarea impedimentelor în calea rezoluţiei ar trebui să fie proporţionale cu importanţa sistemică a instituţiei de credit şi cu impactul probabil al intrării în criză a acesteia asupra stabilităţii financiare. Măsurile ar trebui să fie nediscriminatorii şi să servească interesului public.

Intervenţia timpurie

Cadrul existent referitor la intervenţia timpurie gestionat de autorităţile de supraveghere va fi dezvoltat în continuare. Autorităţile de supraveghere vor putea interveni chiar mai devreme [şi anume în cazul unei încălcări probabile a directivei privind cerinţele de capital[2] (CRD), nu doar în situaţia unei încălcări efective, aşa cum se întâmplă în prezent] şi vor dispune de o gamă extinsă de instrumente şi competenţe. În acest fel, autorităţile de supraveghere vor evita agravarea eventualelor probleme cu care se confruntă o bancă.

[2] Directiva 2006/48/CE privind iniţierea şi exercitarea activităţii instituţiilor de credit şi Directiva 2006/49/CE privind rata de adecvare a capitalului întreprinderilor de investiţii şi al instituţiilor de credit.

Un set extins, armonizat de instrumente de intervenție timpurie ar putea preîntâmpina sau corecta problemele la nivelul autorității de supraveghere, îmbunătățind astfel semnificativ eficacitatea generală a gestionării crizelor în UE. Măsuri de tipul impunerii lichidării anumitor activități ar putea reduce substanțial riscurile excesive acumulate de instituții, preîntâmpinând astfel intrarea acestora în criză. Numirea unui administrator special ar permite autorităților să pună capăt imediat proastei administrări a băncilor și să pună în aplicare măsuri corective care să prevină agravarea situațiilor negative.

Dacă toate autoritățile de supraveghere ar avea la dispoziție un set mai vast și mai cuprinzător de instrumente, cooperarea dintre acestea ar fi mai bună și s-ar putea lua măsuri importante care nu sunt disponibile actualmente în toate statele membre în care funcționează grupuri bancare transnaționale.

Este posibil totuși ca unele dintre instrumente să limiteze libertatea de care dispun administratorii (de exemplu limitarea activității comerciale, înlocuirea administratorilor cu un administrator special) și acționarii (de exemplu suspendarea plății dividendelor). Astfel de măsuri ar putea fi, deci, introduse doar împreună cu măsuri de salvgardare care să garanteze că nu vor fi utilizate în mod greșit, că vor servi interesului public și că sunt proporționale.

Pentru a le permite băncilor să-și majoreze capitalul într-o situație de urgență, legislația va fi modificată pentru a acorda adunării generale a acționarilor competența de a decide înainte de o eventuală criză că, în cazul în care va apărea nevoia unei majorări de capital de urgență, poate fi convocată o adunare generală într-un termen mai scurt.

Rezoluția

Introducerea unui set minim de instrumente speciale privind rezoluția bancară (de exemplu vânzarea unei activități comerciale, separarea activelor, o bancă-punte) în toate statele membre va spori semnificativ șansele ca autoritățile să efectueze rezoluții reușite și eficace (intrarea în criză gestionată a băncilor, la momentul oportun) și deci să mențină continuitatea serviciilor financiare cheie și stabilitatea sistemului financiar în ansamblu. Spre deosebire de procedurile de insolvență obișnuite, o procedură specială de rezoluție adresată băncilor ar permite autorităților să recurgă la tehnici mai potrivite nevoilor sectorului bancar și să echilibreze mai bine prioritățile care trebuie urmărite în legătură cu părțile interesate (rezoluția favorizează depunătorii, continuitatea serviciilor și, în ultimă instanță, stabilitatea financiară).

Un mecanism suplimentar ar permite ca datoriile băncilor să fie reduse sau convertite parțial în capital (recapitalizare internă). Acesta poate fi benefic în cazurile în care alte instrumente nu ar fi suficiente pentru a asigura rezoluția unei instituții financiare mari, complexe și interdependente într-un mod care să protejeze stabilitatea financiară și banii contribuabililor.

Cadrul de rezoluție bancară va diminua sau va retrage garanția implicită a statului chiar și pentru datoriile celor mai mari și mai importante bănci. Ca o consecință naturală, se preconizează o anumită creștere a costurilor de finanțare ale băncilor. Cu alte cuvinte, costurile suportate anterior de contribuabili vor fi suportate de acum înainte de părțile interesate ale băncilor (creditorii și proprietarii). Creșterea costurilor de finanțare ale băncilor ar putea determina o ușoară reducere a PIB-ului.

Condițiile de utilizare a instrumentelor și competențelor de rezoluție trebuie să garanteze că autoritățile pot interveni înainte ca o bancă să devină insolvabilă din punct de vedere economic, în vederea îmbunătățirii șanselor realiste ca rezoluția să aibă succes și să fie eficace. Intrarea în criză gestionată, în care conducerea și acționarii sunt primii care suportă pierderile, va reduce de asemenea hazardul moral. Totodată, măsurile de rezoluție ar putea limita drepturile fundamentale ale acționarilor și ale titularilor de creanțe. Acestea s-ar aplica, așadar, doar în situații excepționale și în interesul general.

Cooperarea transnațională

Cooperarea între autoritățile de rezoluție va fi instituționalizată și oficializată. Au fost discutate diferite opțiuni, cum ar fi acordarea de competențe de rezoluție autorităților din UE și instituirea unei autorități de rezoluție la nivelul UE. Opțiunea preferată constă în instituirea unor acorduri de cooperare prin intermediul colegiilor de rezoluție. Colegiile de rezoluție ar garanta faptul că autoritățile naționale se informează reciproc privind situațiile de urgență, poartă discuții pe marginea acestora și iau decizii privind acțiuni comune sau coordonate în cazul băncilor transnaționale aflate în criză. Participarea Autorității Bancare Europene (ABE) în cadrul colegiilor de rezoluție ar putea oferi o garanție suplimentară a faptului că se ține cont de toate interesele statelor membre și ale acționarilor și că se evită fragmentarea pieței interne.

Finanțare

Fondurile de rezoluție *ex ante* armonizate (*resolution funds* - RF) și sistemele de garantare a depozitelor (*deposit guarantee schemes* - DGS) finanțate de societățile din sector vor îmbunătăți șansele de succes ale măsurilor de rezoluție și vor oferi măsuri de salvgardare suplimentare pentru contribuabili. Deși DGS și RF au sfere de cuprindere diferite, o concepție unitară asupra acestora va produce o serie de sinergii. Ar apărea economii de scară, întrucât rezoluția reduce riscul de contaminare, iar calibrarea optimă a fondurilor de rezoluție reduce necesitățile de finanțare pentru DGS.

Pe baza exemplelor de calcul, dimensiunea țintă optimă a DGS și RF ar fi de cel puțin 1 % din depozitele garantate deținute de băncile din UE. Fondurile *ex ante* ar putea fi eventual acumulate în DGS-uri, dar în acest caz DGS-urile ar trebui să fie în măsură să finanțeze rezoluția. Dacă un stat membru nu permite DGS-urilor să finanțeze rezoluția, va fi nevoie de un fond separat.

În cadrul acestei politici au fost evaluate și alte opțiuni, precum instituirea unor fonduri de rezoluție naționale strict separate de DGS și a unui fond de rezoluție la nivelul UE, însă acestea au fost respinse.

Impactul global

Cadrul de rezoluție propus la nivelul UE urmărește să favorizeze în continuare stabilitatea financiară, să reducă hazardul moral, să protejeze depunătorii și serviciile bancare esențiale și să economisească banii contribuabililor. În plus, are obiectivul de a proteja și dezvolta mai departe piața internă a serviciilor financiare.

Se preconizează că acest cadru va avea un impact social pozitiv, în primul rând prin reducerea probabilității unei crize bancare sistemice și a unei scăderi bruște a PIB-ului ca urmare a acesteia, și în al doilea rând prin împiedicarea reapariției unei situații în care

banii contribuabililor să fie utilizați pentru salvarea băncilor în eventualitatea unei viitoare crize. Costul crizelor, în cazul în care acestea au loc, ar trebui să fie suportat în primă instanță de acționarii băncilor și de titularii de creanțe.

Costurile pe care le implică adoptarea cadrului derivă dintr-o potențială creștere a costurilor de finanțare pentru bănci, cauzate de retragerea sprijinului implicit acordat de stat, precum și din costurile legate de instituirea fondurilor de rezoluție. Băncile ar putea transmite aceste costuri crescute către clienți sau acționari prin reducerea ratelor dobânzilor la depozite, creșterea ratelor dobânzilor la credite și a comisioanelor la serviciile bancare sau prin reducerea randamentului acțiunilor. Totuși, concurența ar putea diminua capacitatea băncilor de a transfera integral costurile.

Creșterea costurilor de finanțare ar putea reduce PIB-ul, în timp ce stabilitatea sectorului financiar și riscul redus ca banii contribuabililor să fie necesari pentru recapitalizarea băncilor aflate în criză ar avea un efect pozitiv asupra PIB-ului. Se preconizează că noile cerințe de capital din cadrul acordului Basel III (care reduce probabilitatea ca băncile să intre în criză) vor genera anual beneficii nete egale cu 0,14 % din PIB-ul UE. Se preconizează că DGS și RF armonizate vor avea anual efecte nete pozitive egale cu 0,2 – 0,3 % din PIB-ul UE. Instrumentul de reducere a datoriei (recapitalizare internă) ar putea aduce anual beneficii economice nete egale cu 0,3 – 0,6 % din PIB-ul UE. În ansamblu, se preconizează că aceste măsuri vor genera anual beneficii cumulative nete egale cu 0,7 – 1,0 % din PIB-ul UE.

Opțiunile preferate nu conduc la sarcini administrative semnificative. Anumite elemente ale prezentei propuneri ar putea fi percepute ca generând sarcini administrative, dar pe baza consultării publice se presupune că acestea sunt neglijabile.

Propunerea a fost analizată pentru a verifica dacă prevederile sale sunt perfect compatibile cu Carta drepturilor fundamentale și în mod concret cu dreptul de proprietate (articolul 17) și dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil (articolul 47). Pot fi impuse restrângeri ale acestor drepturi și libertăți doar dacă acestea sunt necesare și dacă răspund realmente unor obiective de interes general recunoscute de către UE sau necesității de a proteja drepturile și libertățile celorlalți.

Impactul asupra bugetului UE

Opțiunile de politică menționate anterior vor avea implicații pentru bugetul Uniunii Europene.

Prezenta propunere ar impune ABE (i) să elaboreze aproximativ 23 de standarde tehnice și 5 orientări, (ii) să facă parte din colegii de rezoluție, să medieze și să ia decizii în caz de dezacord și (iii) să asigure recunoașterea procedurilor de rezoluție ale țărilor terțe și să încheie acorduri cadru de cooperare neobligatorii cu țări terțe. Emiterea standardelor tehnice trebuie să aibă loc în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a directivei, estimată pentru perioada iunie – decembrie 2013. Deoarece ABE va trebui să acumuleze cunoștințe de specialitate într-un domeniu complet nou, se estimează că în 2014 și 2015 vor fi necesari 5 agenți temporari și 11 experți naționali detașați care să elaboreze standardele tehnice și orientările necesare și să îndeplinească alte sarcini, conform explicațiilor de la punctele (ii) și (iii) de mai sus.

Prezenta propunere nu are implicații asupra mediului înconjurător.

5. MONITORIZARE ŞI EVALUARE

Deoarece intrarea în criză a băncilor este imprevizibilă, iar scopul este ca aceste situații să fie evitate, este imposibilă planificarea procesului de monitorizare a rezoluției bancare pe baza modului în care sunt tratate cazurile reale de intrare în criză a băncilor. Cu toate acestea, ar putea fi monitorizată faza de pregătire şi prevenire, în special elaborarea planurilor de redresare şi rezoluție şi măsurile implementate de autorități pe baza acestor planuri. Aceasta ar putea fi atribuția Autorității Bancare Europene. Transpunerea oricărui nou text legislativ al UE va fi monitorizată conform Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.