



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 29.1.2014
SWD(2014) 31 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

**PROPUNERE DE REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL
CONSILIULUI**

**privind măsurile structurale de ameliorare a rezilienței instituțiilor de credit din
Uniunea Europeană
și**

**Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind
raportarea și transparența operațiunilor de finanțare prin instrumente financiare**

{COM(2014) 40 final}

{COM(2014) 43 final}

{SWD(2014) 30 final}

1. INTRODUCERE

În ultimele decenii, dimensiunea sistemului financiar al UE a crescut rapid, depășind în mod semnificativ ritmul de creștere a PIB. Instituțiile financiare din UE și în special băncile s-au extins ca scară, gamă și complexitate. Acest lucru a dus la apariția unor mari „ghișee unice” financiare, care combină într-o singură entitate sau într-un singur grup furnizarea unei serii diverse de servicii. Acest proces le-a permis băncilor atât să ofere o gamă mai largă de servicii clienților lor, cât și să răspundă nevoilor din ce în ce mai sofisticate ale clienților lor la nivel global. Lăsând deoparte aceste beneficii, sprijinul extraordinar și fără precedent acordat băncilor de întregul sector public în urma crizei financiare a ilustrat în mod clar impactul negativ asupra stabilității financiare cauzat de un sistem financiar din ce în ce mai global și mai integrat, cu prestatori de servicii financiare din ce în ce mai mari.

Ca răspuns la criza financiară, Uniunea Europeană („UE”) și statele sale membre au demarat o revizuire fundamentală a reglementării și supravegherii bancare. În domeniul bancar, UE a inițiat o serie de reforme pentru creșterea rezilienței băncilor și diminuarea impactului posibilelor falimente bancare.

În ciuda acestei agende de reformă ambițioase, există în continuare preocupări cu privire la faptul că unele bănci sunt prea mari și complexe pentru a fi gestionate, monitorizate și supravegheate în perioadele favorabile, în timp ce în perioadele dificile rezoluția acestora este greu de realizat. Mai multe țări au decis, prin urmare, să reformeze structura băncilor lor sau au în vedere astfel de reforme. Parlamentul European, precum și instituțiile internaționale au evidențiat și mai mult rolul reformelor structurale în contracararea problemelor cu care se confruntă băncile „prea mari pentru a fi lăsate să eșueze” (*too-big-to-fail* - TBTF).¹

În acest context, comisarul Barnier a înființat un grup de experți la nivel înalt („HLEG”), prezidat de Erkki Liikanen, guvernatorul Băncii Finlandei. Mandatul acestuia a fost de a evalua necesitatea unor reforme structurale în sectorul bancar al UE. HLEG a recomandat separarea obligatorie a activităților de tranzacționare pe cont propriu și a altor activități comerciale cu grad ridicat de risc într-o entitate juridică distinctă din cadrul grupului bancar.

Prezenta evaluare a impactului analizează problemele legate de structura corporativă a băncilor TBTF (capitolul 2); identifică obiectivele reformelor structurale (capitolul 3); identifică gama de opțiuni avute în vedere pentru reformarea structurii băncilor (capitolul 4) și evaluează beneficiile și costurile pentru societate ale acestor opțiuni de reformă (capitolul 5). Principalele constatări sunt sintetizate mai jos.

2. DEFINIREA PROBLEMEI

În mod tradițional, UE a avut un sistem bancar divers, ceea ce reprezintă o sursă de vitalitate. Chiar și în aceste condiții, piața a evoluat în timp, conducând la apariția câtorva grupuri bancare mari, complexe și interconectate. Aceste bănci grupează, în mod obișnuit, activități bancare de retail și activități bancare comerciale, activități bancare en gros și activități bancare de investiții într-o singură entitate corporativă sau într-o combinație de entități strâns legate între ele, cu restricții limitate în ceea ce privește interacțiunile. Dat fiind că aceste bănci

¹ Conceptul de bancă „prea mare pentru a fi lăsată să eșueze” (*too-big-to-fail*) acoperă și conceptele de bancă „prea interconectată pentru a fi lăsată să eșueze” (*too-interconnected-to-fail* - TITF), „prea complexă pentru a fi lăsată să eșueze” (*too-complex-to-fail* - TCTF) și „prea importantă din punct de vedere sistemic pentru a fi lăsată să eșueze” (*too-systemically-important-to-fail* - TSITF). A se vedea documentul Comisiei Europene (2013), „Reforma structurală din sectorul bancar din UE: motivație, domeniu de aplicare și consecințe”, capitolul 3 din Raportul privind stabilitatea și integrarea financiară europeană 2012, 24 aprilie, SWD(2013) 156 final.

acceptă depozite, ele sunt, prin natura lor, expuse la retrageri de depozite masive, potențial dăunătoare. Pentru a asigura încrederea deponenților au fost puse în aplicare câteva „plase de siguranță” publice explicite (cum ar fi sistemele de asigurare a depozitelor), precum și câteva „plase de siguranță” implicite de facto (mecanisme de salvare sau *bail out*). Cu toate acestea, având în vedere plasele de siguranță publice, coexistența fără restricții a activităților contribuie la o serie de probleme, printre care (i) impedimentele în calea rezoluției și a redresării ordonate; (ii) hazardul moral, creșterea excesivă a bilanțului și tranzacționarea excesivă; (iii) conflictele de interese și o cultură bancară axată pe tranzacții; și (iv) denaturările concurenței.

UE a inițiat deja o serie de reforme pentru creșterea rezilienței băncilor și pentru a reduce probabilitatea și impactul falimentelor bancare. Aceste reforme includ consolidarea solvabilității băncilor (Regulamentul și Directiva privind cerințele de capital, CRR/CRDIV); consolidarea posibilității de rezoluție a băncilor (Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare, BRRD); o mai bună garantare a depozitelor (Directiva revizuită privind sistemele de garantare a depozitelor, DGS); contracararea riscurilor asociate instrumentelor financiare derivate și îmbunătățirea infrastructurii pieței (Regulamentul privind infrastructura pieței europene, EMIR și revizuirile aferente ale Directivei privind piețele instrumentelor financiare, MiFID). În plus, în vederea întreruperii ciclului de reacție negativă dintre datoriile suverane și riscurile bancare și pentru a restabili încrederea în euro și în sistemul bancar, Comisia Europeană a lansat un apel pentru dezvoltarea în continuare a uniunii bancare, care să includă cadrul de reglementare unic care va fi aplicabil tuturor băncilor din întreaga UE, mecanismul unic de supraveghere („MUS”) și mecanismul unic de rezoluție („MUR”), care vor fi obligatorii pentru membrii zonei euro și deschise participării voluntare pentru toate celelalte state membre.

În ciuda acestui amplu program de reforme, multe autorități de reglementare, organisme de supraveghere și cadre universitare continuă să își exprime îngrijorarea cu privire la faptul că cele mai mari grupuri bancare sunt în continuare prea mari și complexe pentru a fi gestionate, monitorizate și supravegheate în perioadele favorabile, în timp ce în perioadele dificile rezoluția acestora poate fi greu de realizat. Prin urmare, au fost propuse reforme structurale, ca modalitate complementară de a aborda problemele prezentate mai sus. De exemplu, reformele structurale ar putea veni în completarea actualului calendar de reforme de reglementare. CRR/CRDIV și BRRD vor acorda deja autorităților de supraveghere/autorităților de rezoluție competente prerogativa de a interveni și de a preveni crizele bancare prin restructurarea și/sau rezoluția unei instituții financiare declanșată ca urmare a apariției unor probleme prudențiale sau legate de posibilitatea de rezoluție. Reforma structurală ar putea completa aceste reforme de reglementare și ar putea ameliora eficacitatea acestora în cazul băncilor prea mari și prea complexe. De exemplu, reforma structurală va diversifica opțiunile aflate la dispoziția autorităților în relația cu grupurile bancare mari. Aceasta oferă și o modalitate directă de abordare a complexității intragrup, a subvențiilor intragrup și a stimulentei care favorizează asumarea unor riscuri excesive. În plus, reformele structurale vizează o gamă mai largă de obiective, ca de exemplu asigurarea faptului că banca ce acceptă depozite nu este influențată în mod nejustificat de o cultură de tranzacționare axată pe viitorul apropiat și nici nu este susceptibilă de a fi afectată de conflicte de interese în detrimentul clienților săi. Modificările pe care reforma structurală avută în vedere le-ar impune unui număr limitat de bănci TBTF ar putea, prin urmare, să completeze competențele existente.

3. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII

În prezent, un număr tot mai mare de state membre pun în aplicare diferite tipuri de reforme structurale ale băncilor din jurisdicțiile lor. Având în vedere libertățile fundamentale stabilite în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE”), legislațiile naționale divergente pot afecta circulația capitalurilor și deciziile de stabilire ale participanților pe piață și ar putea, de asemenea, să submineze eforturile de a realiza un cadru de reglementare unic aplicabil pe întreg teritoriul pieței interne. Acest lucru poate să creeze și probleme specifice privind supravegherea, în special în cazul băncilor transfrontaliere.

Prin urmare, este necesară o acțiune la nivel european.

4. OBIECTIVE

Obiectivele generale ale reformei structurale sunt, în primul rând, de a reduce riscul de instabilitate sistemică prin reducerea riscurilor ca băncile să devină sau să își dorească să devină TBTF, TCTF și TITF. Un obiectiv-cheie al reformei structurale este acela ca băncile care furnizează servicii esențiale pentru economia reală să devină mai reziliente față de șocurile exogene sau endogene și, în același timp, ca posibilitățile de rezoluție ale băncilor în cazul unei dificultăți majore să fie mai mari, reducând astfel gradul de gravitate al viitoarelor crize financiare. Un al doilea obiectiv general este de a reduce fragmentarea pieței unice. Multe dintre băncile care vor fi supuse legislației privind reforma structurală funcționează în context transfrontalier și caută să beneficieze de oportunitățile create de piața financiară unică. Un cadru legislativ comun pentru reforma structurală ar împiedica fragmentarea pieței interne și ar spori eficacitatea viitoarelor SSM și SRM.

În cadrul acestor obiective majore, reforma structurală urmărește obiectivele specifice următoare: (1) să faciliteze rezoluția și redresarea bancară; (2) să faciliteze gestionarea, monitorizarea și supravegherea; (3) să reducă hazardul moral; (4) să reducă conflictele de interese și să amelioreze cultura bancară; (5) să diminueze alocarea inadecvată a capitalului și a resurselor; și (6) să îmbunătățească concurența.

Următorul ansamblu de obiective operaționale cuantificabile ar urma să stea la baza evaluărilor viitoare: (1) Reducerea cantumului subvențiilor publice implicite (astfel cum este reflectat de avantajul de care se bucură băncile TBTF din punctul de vedere al costurilor de finanțare); (2) Reducerea activității de tranzacționare excesive desfășurate de băncile TBTF (și creșterea ponderii relative a activității de creditare a clienților nefinancieri).

5. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Reformarea structurii băncilor impune luarea unei decizii prin care să se determine care activități trebuie separate și cât de fermă să fie separarea. Prin urmare, capitolul 4 din raport prezintă un număr de opțiuni în fiecare domeniu. Combinarea acestora conduce la o serie de opțiuni de reformă care urmează să fie evaluate atât în raport cu scenariul de referință, în care nu se iau alte măsuri de politică la nivelul UE, cât și una cu alta.

Activități

Activitățile bancare întreprinse în prezent de grupurile bancare mari din UE variază de la activități bancare de retail și comerciale (RCB) până la activități bancare en gros și de investiții (WIB). Printre exemplele de activități RCB se numără atragerea de depozite asigurate, creditarea gospodăriilor și a IMM-urilor și furnizarea de servicii de sistem de plată. Printre exemplele de activități WIB se numără subscrierea, formarea pieței, serviciile de

brokeraj și tranzacționarea pe cont propriu. Raportul analizează trei opțiuni schematice pentru separarea activităților:

- (1) **Entitate de tranzacționare „restrânsă” și entitate de depozit „extinsă”:** Un prim caz este acela în care doar un număr relativ mic de activități de tranzacționare sunt separate de o entitate de depozit extinsă, și anume acele tipuri de tranzacționare în cazul cărora comercianții desfășoară activități speculative pe piețe utilizând capitalul băncii și fonduri împrumutate, având ca unic scop profitul și fără nicio legătură cu tranzacționarea în numele clienților (cu alte cuvinte, este vorba de activități de tranzacționare pe cont propriu);
- (2) **Entitate de tranzacționare „medie” și entitate de depozit „medie”:** O a doua opțiune este aceea în care la ansamblul de activități de mai sus se adaugă și activitățile de formare a pieței, instrumentele financiare derivate complexe și activitățile de securitizare complexe; și
- (3) **Entitate de tranzacționare „extinsă” și entitate de depozit „restrânsă”:** Această opțiune ar prevedea separarea tuturor activităților bancare en-gros și de investiții.

Grad de fermitate

La determinarea gradului de fermitate a separării, primul pas este luarea în considerare a trei forme principale: (i) separarea contabilă; (ii) separarea funcțională prin crearea de filiale; și (iii) separarea structurilor de proprietate sau interzicerea anumitor linii de activitate. Aceste forme de separare sunt caracterizate printr-un grad diferit de severitate și de ingerință în structura comercială a băncilor.

Este puțin probabil ca separarea contabilă (obligarea băncilor să publice mai multe informații despre diferitele lor linii de activitate) să conducă la realizarea obiectivelor descrise mai sus și, prin urmare, este eliminată. Separarea funcțională prin crearea de filiale ar impune grupurilor bancare să separe activitățile diferitelor unități comerciale în filiale (persoane juridice) separate, însă acestea ar putea continua să ofere clienților lor o gamă diversificată de servicii bancare („servicii bancare universale structurate”). Raportul analizează două opțiuni diferite de creare a filialelor, având la bază norme juridice, economice și de guvernare diferite cu privire la crearea de filiale (crearea de filiale într-un mod limitat, comparativ cu un mod mai strict). Separarea structurilor de proprietate ar necesita ca anumite linii de activitate să fie furnizate de societăți care nu sunt afiliate grupului bancar. Mai precis, cele trei opțiuni avute în vedere în raport sunt:

- (1) **Crearea de filiale cu legături intragrup restricționate conform normelor în vigoare:** în ceea ce privește separarea juridică, această opțiune ar presupune o entitate juridică separată. În ceea ce privește separarea economică, aceasta ar trebui să se limiteze la cerințele economice și de guvernare care rezultă actualmente din acest grad de separare juridică;
- (2) **Crearea de filiale cu restricții mai ferme în ceea ce privește legăturile intragrup:** pentru a aborda în mod mai eficace problema subvențiilor de finanțare intragrup, această opțiune ar necesita proceduri mai aprofundate în ceea ce privește crearea de filiale, din punct de vedere juridic, economic și de guvernare (cum ar fi norme privind structura de proprietate și limitele expunerii intragrup); sau
- (3) **Separarea structurilor de proprietate:** în cadrul acestei opțiuni, grupurile bancare nu ar fi autorizate să desfășoare anumite activități. În consecință, acestea ar trebui să cesioneze sau să lichideze toate activitățile de acest fel pe care le desfășoară în prezent.

Opțiuni de reformă

Pe baza celor de mai sus, din combinarea gamei diferite de activități de tranzacționare și de activități desfășurate pe piețele de capital care urmează să fie separate și a gradelor de fermitate a separării rezultă nouă opțiuni de reformă schematice, astfel cum sunt prezentate sub formă matriceală în tabelul 1. În măsura posibilului și numai cu titlu de exemplu, serviciile Comisiei au introdus în matrice diferitele propuneri de reformă structurală și/sau inițiative legislative.

Tabelul 1: Prezentarea generală a opțiunilor

Activități/grad de fermitate	Separare funcțională 1 (SUB) <i>Cerințe actuale</i>	Separare funcțională 2 (SUB+) <i>Cerințe mai stricte</i>	Separarea structurilor de proprietate <i>Separarea structurilor de proprietate</i>
Entitate de tranzacționare restrânsă/entitate de depozit extinsă <i>De exemplu, tranzacționare pe cont propriu + expuneri la HF (PT)</i>	Opțiunea A	Opțiunea B: [≈ FR, DE de referință]	Opțiunea C [≈ SUA Volcker]
Entitate de tranzacționare medie/entitate de depozit medie <i>De exemplu, PT + formare de piață (MM)</i>	Opțiunea D	Opțiunea E [≈ HLEG; ≈ FR, DE dacă este activată separarea mai amplă]	Opțiunea F
Entitate de tranzacționare extinsă/entitate de depozit restrânsă <i>De exemplu, toate activitățile bancare de investiții</i>	Opțiunea G	Opțiunea H [≈ US BHC; ≈ UK]	Opțiunea I [≈ Glass-Steagall; ≈ Marea Britanie cu delimitarea strictă (<i>electrification of fence</i>)]

Aspecte legate de implementare

Evaluarea impactului compară beneficiile și costurile pentru societate ale opțiunilor prezentate în tabelul 1 între ele, precum și cu scenariul „nicio schimbare de politică”. În plus, evaluarea impactului analizează și trei probleme de punere în aplicare comune tuturor opțiunilor:

- **Sfera instituțională:** o inițiativă de reformă structurală ar trebui să se adreseze în principiu numai băncilor TBTF, deci ar urma să se aplice numai unui mic subgrup din cele peste 8 000 de bănci înregistrate în UE. De aceea, reforma nu afectează băncile cooperatiste și băncile de economii de mici dimensiuni care au un rol important în acoperirea necesităților de finanțare ale comunităților locale și ale

întreprinderilor mici. Raportul analizează abordări diferite pentru a stabili pragurile necesare pentru selectarea băncilor relevante. Acesta concluzionează că pragurile respective ar trebui să se bazeze pe o combinație între un indicator de risc sistemic și o metodologie contabilă. Reforma ar urma să se aplice atât tuturor băncilor europene de importanță sistemică, cât și băncilor a căror activitate de tranzacționare depășește un prag absolut de 70 de miliarde EUR și un prag relativ de 10 % din totalul activelor. În principiu, băncile mici, ale căror active se situează sub 30 de miliarde EUR, ar urma să fie excluse. În practică și pe baza datelor istorice, Comisia estimează că acest lucru ar putea face ca 29 dintre cele mai mari și mai complexe bănci europene să fie supuse separării structurale;

- **Rolul autorităților de supraveghere:** o chestiune distinctă este rolul autorităților de supraveghere în evaluarea listei instituțiilor vizate și a activităților care ar intra sub incidența potențialei separări. În ceea ce privește instituțiile vizate, nu orice prag ar permite includerea, în toate cazurile, a tuturor instituțiilor adecvate. Prin urmare, ar trebui să existe o anumită marjă de apreciere a autorității de supraveghere la determinarea instituțiilor supuse separării în urma aplicării unuia dintre pragurile stabilite mai sus pentru a se asigura că sunt incluse băncile adecvate. În mod similar, ar trebui să existe o marjă de apreciere a autorității de supraveghere la stabilirea activităților care ar urma să fie separate, în cazul în care circumstanțe deosebite justifică acest lucru. Cu toate acestea, marja de apreciere a autorității de supraveghere trebuie să fie strict definită și limitată din motive politice, practice și juridice. În caz contrar, pe piața internă ar putea apărea rezultate contradictorii. Raportul evidențiază o serie de principii de orientare a procesului de supraveghere prevăzute în ambele opțiuni pentru a se asigura că acesta nu conduce la denaturări pe piața internă; și
- **Termenele de punere în aplicare:** Separarea structurală, indiferent de cât de benefică ar fi pentru societate, va genera costuri private. Mai mult, transferul activelor și al datoriilor existente către o eventuală nouă entitate juridică distinctă necesită timp. În fine, UE a adoptat sau va adopta în curând o serie de inițiative în domenii conexe, inclusiv Basel III, BRRD și MUR, care nu vor deveni pe deplin aplicabile până în 2018 sau 2019. Raportul concluzionează că o perioadă de tranziție similară ar trebui prevăzută și pentru punerea în aplicare a unei viitoare inițiative de reformă structurală.

6. IMPACTUL ȘI COMPARAREA OPȚIUNILOR DE REFORMĂ

Capitolul 5 al raportului analizează și compară în termeni calitativi diferitele opțiuni de reformă identificate mai sus. Pentru a compara opțiunile se aplică două criterii. Primul - eficacitatea - măsoară gradul în care sunt îndeplinite obiectivele specifice ale reformei, de exemplu, facilitarea posibilității de rezoluție. Cel de al doilea - eficiența - evaluează costurile pentru societate suportate la punerea în aplicare a respectivelor opțiuni de reformă (în principal economii de scară și gamă nerealizate). Un al treilea criteriu - coerența - măsoară gradul în care o opțiune de reformă este în concordanță cu obiectivele de politică globale ale Comisiei, în general, și este complementară actualului calendar de reformă. Întrucât toate opțiunile sunt, în linii mari, în concordanță cu aceste obiective, al treilea criteriu nu mai este utilizat în continuare pentru evaluarea opțiunilor.

Evaluarea opțiunilor de reformă pe baza creării de filiale în conformitate cu normele actuale

Opțiunile A, D și G ar oferi un anumit grad de separare a entității de tranzacționare, dar riscă să fie ineficace în ceea ce privește realizarea obiectivelor specifice de a facilita posibilitatea

de rezoluție și monitorizarea, de a reduce hazardul moral, conflictele de interese, alocarea inadecvată a capitalului și a resurselor și de a îmbunătăți concurența și, prin urmare, sunt eliminate. Acest lucru se datorează faptului că simpla creare de filiale nu rupe în mod eficace legăturile economice și operaționale dintre filialele de tranzacționare și cele de depozit.

Evaluarea opțiunilor de reformă pe baza creării de filiale în conformitate cu norme mai stricte

Opțiunile bazate pe crearea de filiale în conformitate cu norme mai stricte (B, E și H) sunt opțiuni de reformă care corespund în linii mari cu reformele introduse actualmente de statele membre ale UE sau recomandate de HLEG. Aceste opțiuni ar permite ruperea efectivă a legăturilor economice și operaționale dintre filialele de tranzacționare și cele de depozit. Ele ar permite în continuare grupurilor bancare să desfășoare o paletă largă de activități, deși unele dintre activitățile respective ar trebui să fie transferate către entități juridice distincte din cadrul grupului (activități bancare universale structurate). Dintre cele trei opțiuni, raportul constată că punerea în aplicare a opțiunii de reformă E este cea mai bună soluție în contextul UE și ar reprezenta o îmbunătățire semnificativă față de opțiunea alternativă care nu aduce nicio schimbare de politică. Opțiunea E oferă beneficii mai mari în comparație cu opțiunea de reformă B datorită faptului că s-ar aplica unui număr mai restrâns de activități. Opțiunea E este, de asemenea, preferabilă față de opțiunea de reformă H, deoarece este puțin probabil ca activitățile suplimentare, care ar impune și costuri suplimentare, să aducă beneficii semnificativ mai mari.

Evaluarea opțiunilor de reformă pe baza separării structurilor de proprietate

Opțiunile C, F și I ar putea fi cel mai eficace set de opțiuni în ceea ce privește realizarea obiectivelor specifice. Totuși, acesta este setul de opțiuni care poate prezenta și cele mai ridicate costuri sociale sub forma economiilor de gamă nerealizate. Raportul concluzionează că beneficiile sociale asociate cu opțiunea C sunt mai mari decât costurile sociale, deoarece aceasta contracarează riscurile, complexitatea și interconectarea asociate cu activitatea de tranzacționare pe cont propriu (o activitate de tranzacționare care este în mod inerent riscantă și extrem de predispusă la conflicte de interese), fără a presupune costuri sociale semnificative (având în vedere faptul că nu contribuie la finanțarea economiei). Un sold pozitiv semnificativ între beneficii și costuri este mai greu de justificat în cazul opțiunilor F și I. În acest stadiu al cunoștințelor și datelor economice și având în vedere nivelul relativ ridicat de incertitudine, în ceea ce privește activitățile supuse separării structurilor de proprietate (altele decât activitățile de tranzacționare pe cont propriu) pare indicată prudența. Prin urmare, raportul constată că numai opțiunea C oferă un sold net favorabil între beneficiile sociale și costurile sociale și merită analizată în continuare.

Compararea opțiunilor reținute

Raportul reține, prin urmare, opțiunile C și E pentru a fi comparate în continuare din punctul de vedere al beneficiilor și al costurilor pentru societate. Cu privire la cea dintâi, se constată că opțiunea C este mai puțin eficace decât opțiunea E în ceea ce privește obținerea unor astfel de beneficii, din cauza gamei mai restrânse de activități acoperite. În același timp, opțiunea E poate genera costuri mai ridicate pentru societate deoarece acoperă o paletă mai largă de activități, ceea ce ar avea un efect mai pronunțat asupra economiilor de gamă nerealizate. Cu toate acestea, datorită paletei semnificativ mai largi de activități acoperite, opțiunea E oferă beneficii sociale mai mari în comparație cu opțiunea C și, prin urmare, ar putea fi considerată mai eficace, în condițiile în care eficiența suplimentară a costurilor este limitată.

Cu toate acestea, raportul constată că ar putea exista modalități de a crește eficacitatea limitată a opțiunii C până la un nivel mai apropiat de cel al opțiunii E. Opțiunea C ar putea, de

exemplu, să fie completată de o procedură ex-post (bine încadrată) de separare a activităților suplimentare, în special a activităților de formare a pieței, a instrumentelor financiare derivate complexe și a securitizărilor complexe („opțiunea C+”). În mod similar, există modalități de reducere a costului potențial asociat opțiunii E în cazul în care acest cost ar fi considerat excesiv (de exemplu, prin scutirea de la cerința de separare a anumitor activități în cazul cărora piețele existente sunt deosebit de superficiale și/sau nelichide prin intermediul unui proces de supraveghere încadrat, și anume „opțiunea E-”).

Prin urmare, există modalități - cele de mai sus nefiind singurele - de a face ca opțiunile să fie, în linii mari, comparabile. Cu toate acestea, considerațiile cu un caracter politic mai pronunțat, cum ar fi complementaritatea cu alte obiective de politică, calendarul reformei, dificultățile de punere în aplicare, opiniile și poziția preconizate ale colegislatorilor etc., trebuie să fie luate în considerare înainte de a alege una dintre aceste opțiuni acceptabile și justificate. Prin urmare, prezentul raport nu indică nicio preferință pentru vreuna dintre opțiuni.

Aspecte legate de punerea în aplicare

Opțiunile implică provocări operaționale. Pentru opțiunea C+ principala provocare legată de punerea în aplicare rezultă din dificultatea de a defini și distinge activitatea de formare a pieței de cea de tranzacționare pe cont propriu. De aceea, conformarea și supravegherea punerii în aplicare sunt costisitoare, în special în cazul opțiunii C, care impune cesionarea completă. Pentru opțiunea E- principala provocare rezultă din gestionarea și monitorizarea unor legături intragrup de natură juridică, economică, operațională și de guvernanță care sunt în mod inherent opace.

Justificarea evaluării calitative

O serie de elemente importante ale proiectului de evaluare a impactului au făcut obiectul unor exerciții cuprinzătoare de modelare cantitativă sau de analiză. În primul rând, studiile cantitative estimează nivelul subvențiilor implicite. Se constată că subvențiile implicite sunt semnificative și depind de dimensiunea băncii, de nivelul de interconectare cu alte bănci, de efectul de levier, precum și de ratingul datoriilor statului în care aceasta își are sediul). În al doilea rând, studiile privind calcularea pragurilor au fost utilizate pentru a identifica grupurile bancare europene relevante. În al treilea rând, analiza stimulentei economice relative ale activităților bancare de investiții în raport cu cele ale activităților bancare comerciale arată că există măsuri de reglementare menite să stimuleze băncile să se angajeze în activități de tranzacționare, mai degrabă decât în activități legate de atragerea de depozite.

Pentru a sprijini evaluarea calitativă a opțiunilor de reformă, serviciile Comisiei au încercat să cuantifice, în măsura posibilului, o parte a costurilor și beneficiilor care ar putea rezulta din separarea structurală. Cu toate acestea, având în vedere complexitatea inerentă și caracterul special al serviciilor bancare, precum și natura dinamică a multor beneficii și costuri, nu există un model cantitativ care să poată estima pe deplin beneficiile și costurile sociale ale propunerilor de reformă structurală. Această situație este agravată și de lipsa de date. Serviciile Comisiei au încercat să estimeze unele dintre costuri (costurile private de finanțare ale băncilor) și beneficii. Indiferent de limitările metodologice și în materie de date menționate mai sus, rezultatele corespund concluziilor care decurg din analiza calitativă, și anume că separarea activităților de tranzacționare ar produce beneficii economice, cum ar fi reducerea pierderilor totale generate de sistemul bancar.

De asemenea, în contextul consultării părților interesate, serviciile Comisiei au invitat băncile din UE să modelizeze și să estimeze impactul scenariilor schematice de reformă structurală asupra bilanțului grupului, asupra contului de profit și pierdere și asupra altor variabile bancare selectate. A răspuns un număr foarte limitat de grupuri bancare. Mai mult, efectele

simulate au fost foarte diferite de la un respondent la altul și nu au fost consecvente pe plan intern.

Opiniile părților interesate și efectele

În cadrul pregătirii prezentului raport, serviciile Comisiei au organizat o consultare publică a părților interesate în primăvara anului 2013. Serviciile Comisiei au primit peste 500 de răspunsuri, inclusiv un număr semnificativ de răspunsuri de la persoane fizice și asociații de consumatori. Răspunsurile la consultare au scos în evidență existența unei falii între răspunsurile băncilor și cele ale consumatorilor și persoanelor fizice. Primele sunt, într-o măsură covârșitoare, împotriva separării structurale. Cele din urmă sunt, în mare măsură, în favoarea acesteia. Aceste divergențe se reflectă în răspunsurile privind tipul și gradul de fermitate al măsurilor structurale și activitățile care trebuie separate. Serviciile Comisiei au mai organizat o consultare publică și în toamna anului 2012, cu privire la raportul HLEG.

7. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Monitorizarea va avea loc în timpul perioadei de introducere progresivă. Evaluarea ex-post a tuturor noilor măsuri legislative este o prioritate pentru Comisie. Evaluările sunt planificate să aibă loc după aproximativ 4 ani de la termenul-limită de punere în aplicare. Viitorul regulament, odată adoptat, va face și el obiectul unei evaluări complete pentru a determina, printre altele, cât de eficient și de eficace a fost în ceea ce privește atingerea obiectivelor formulate în prezentul raport și pentru a decide dacă sunt necesare noi măsuri sau modificări.

În ceea ce privește sursele de informare, ar putea fi utilizate în procesul de evaluare datele furnizate de băncile centrale naționale, de autoritățile naționale de reglementare, de organisme europene cum ar fi BCE, ABE și CERS și de organizațiile internaționale, cum ar fi BIS, OCDE, FMI și CSF. Datele relevante ar putea fi, de asemenea, colectate de participanții relevanți de pe piață sau de intermediari. Indicatorii relevanți pentru evaluarea propunerii ar putea include, de exemplu, numărul de active și activele agregate ale băncilor supuse cerințelor de separare structurală; indicatori ai activității de tranzacționare și ai activității de creditare; și estimări ale subvențiilor publice implicite și ale reducerii avantajelor artificiale în ceea ce privește costurile de finanțare.