

Bruxelles, 18.1.2018
COM(2018) 37 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI
BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ**

**Primul raport privind progresele înregistrate cu privire la reducerea creditelor
neperformante în Europa**

{SWD(2018) 33 final}

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ

Primul raport privind progresele înregistrate cu privire la reducerea creditelor neperformante în Europa

1. ABORDAREA CREDITELOR NEPERFORMANTE CA PARTE A REDUCERII RISCURILOR ÎN SECTORUL FINANCIAR

Ca urmare a crizei financiare, cadrul de reglementare aplicabil băncilor a suferit modificări semnificative. Uniunea Europeană și-a asumat rolul de lider în punerea în aplicare a reformelor convenite pe plan mondial la nivelul G20 și în cadrul Comitetului de la Basel cu obiectivul de a consolida stabilitatea financiară, de a diminua riscul în sectorul bancar și de a evita contribuțiile financiare din partea contribuabililor la costurile băncilor în curs de a intra în dificultate.

Pe lângă cerințele mult mai stricte de capital și de lichiditate impuse băncilor și obligația ca toate băncile să dispună de cuantumuri suficiente de capital „care poate fi recapitalizat intern” în scopul rezoluției, structura instituțională pentru supravegherea și rezoluția bancară din Uniune, și în special din zona euro, s-a consolidat în mod fundamental odată cu înființarea uniunii bancare și introducerea a doi dintre cei trei piloni ai acesteia, mecanismul unic de supraveghere și Comitetul Unic de Rezoluție¹. Ca urmare a acestor măsuri, sectorul bancar din UE se află într-o situație mult mai bună decât în anii precedenți. Din 2014, băncile din zona euro și-au mărit capitalul cu 234 de miliarde EUR și au adăugat active lichide în valoare de 813 miliarde EUR. Băncile din zona euro și-au redus în ultimii ani deținerile de titluri de datorie publică, care au înregistrat o scădere de 17 % între 2015 și 2017 și, prin urmare, și-au redus și legăturile financiare cu entitățile lor suverane. În noiembrie 2016, Comisia a propus măsuri suplimentare de reducere a riscurilor, inclusiv modificări la Directiva și Regulamentul privind cerințele de capital² și o propunere privind insolvența întreprinderilor, restructurarea și a doua șansă³. Comisia continuă, de asemenea, activitatea în ceea ce privește uniunea piețelor de capital, care se numără printre cele mai importante priorități ale sale.

¹ Cel de al treilea pilon al uniunii bancare, sistemul european de asigurare a depozitelor, a fost propus de Comisie în noiembrie 2015. În octombrie 2017, în Comunicarea privind finalizarea uniunii bancare [COM(2017) 592], Comisia a dat un nou impuls negocierilor privind sistemul european de asigurare a depozitelor.

² Propunerile Comisiei vor obliga băncile să constituie amortizoare de pasive care să poată fi recapitalizate intern, dacă este necesar, prin punerea în aplicare a standardului privind capacitatea totală de absorbție a pierderilor al Consiliului pentru Stabilitate Financiară și integrarea acestui standard în normele existente cu privire la cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile, precum și prin prevederea de norme armonizate cu privire la rangul în ierarhia creditorilor băncilor al instrumentelor de datorie eligibile să constituie amortizoare conform capacității totale de absorbție a pierderilor/cerinței minime de fonduri proprii și datorii eligibile. Propunerile Comisiei prevăd și norme armonizate privind aplicarea instrumentelor de moratoriu de către autoritățile de supraveghere și de rezoluție în vederea stabilizării băncilor, experiența recentă dovedind că aceste instrumente sunt la fel de importante. În sfârșit, pachetul bancar propune punerea în aplicare a unei serii de standarde internaționale, inclusiv introducerea unui indicator al efectului de levier și a unui indicator de finanțare stabilă netă (NSFR).

³ COM/2016/0723 final - 2016/0359 (COD).

Stocurile mari de credite neperformante existente la nivelul anumitor bănci și state membre sunt în curs de diminuare. Ponderea medie a creditelor neperformante a scăzut cu o treime din 2014 și înregistrează o tendință descendentă constantă. Stocurile mari de credite neperformante pot afecta performanțele pe termen scurt și pe termen mai lung ale băncilor prin două modalități principale. În primul rând, creditele neperformante necesită niveluri mai ridicate de provizioane. Provizioanele pentru credite afectează profitabilitatea băncilor și reduc capitalul de reglementare al băncilor. În cele mai grave cazuri, necesitatea de a reflecta în contabilitate creditele neperformante poate pune sub semnul întrebării viabilitatea unei bănci cu potențiale implicații pentru stabilitatea financiară. În al doilea rând, creditele neperformante blochează cantități semnificative de resurse ale băncilor, atât umane, cât și financiare. Acest lucru reduce capacitatea băncilor de a acorda împrumuturi, inclusiv întreprinderilor mici și mijlocii, care se bazează pe împrumuturile bancare într-o măsură mult mai mare decât întreprinderile mai mari, afectând astfel creșterea economică și crearea de locuri de muncă. Din aceste motive, Comisia a subliniat de mult timp necesitatea imperioasă de a lua măsurile necesare pentru abordarea riscurilor asociate creditelor neperformante.

Abordarea stocurilor mari de credite neperformante și a posibilei acumulări a acestora în viitor este esențială pentru finalizarea uniunii bancare, iar existența unor piețe secundare bine dezvoltate ale creditelor neperformante reprezintă una dintre pietrele de temelie pentru buna funcționare a uniunii piețelor de capital. Aceste elemente constituie o prioritate-cheie în cadrul agendei UE privind aprofundarea uniunii economice și monetare, astfel cum este prevăzută în documentul de reflecție al Comisiei din mai 2017⁴. În plus, un sistem financiar integrat va spori reziliența uniunii economice și monetare la șocuri negative prin facilitarea partajării cu sectorul privat a riscurilor la nivel transfrontalier, reducând, în același timp, nevoia de partajare a riscurilor cu sectorul public. Pachetul Comisiei privind uniunea economică și monetară din 6 decembrie 2017 prezintă o foaie de parcurs și o serie de propuneri concrete pentru aprofundarea uniunii economice și monetare a Europei, înscriindu-se, la rândul său, în agenda privind o Uniune mai unită, mai puternică și mai democratică⁵.

Responsabilitatea principală pentru combaterea ponderii ridicate a creditelor neperformante le revine în continuare băncilor și statelor membre afectate. Comisia a adus în mod consecvent această chestiune în atenția țărilor în cauză, în contextul semestrului european. Cu toate acestea, reducerea ponderilor actuale ale creditelor neperformante, precum și prevenirea acumulării de credite neperformante în viitor, au de asemenea, o dimensiune europeană clară, având în vedere interconectarea sistemului bancar din UE și, în special, din zona euro. În mod concret, există efecte de propagare importante de la statele membre cu ponderi ridicate ale creditelor neperformante către economia UE în ansamblu, atât în ceea ce privește creșterea economică, cât și în ceea ce privește stabilitatea financiară.

Având în vedere această dimensiune a UE și consensul general existent cu privire la necesitatea de a continua și extinde acțiunile deja inițiate de Comisie, Consiliul a adoptat, în iulie 2017, un „Plan de acțiune pentru abordarea creditelor neperformante în Europa”. Acest plan de acțiune invită diverse instituții, printre care și Comisia, să ia măsurile adecvate pentru a răspunde în continuare provocărilor pe care le prezintă ponderile ridicate ale

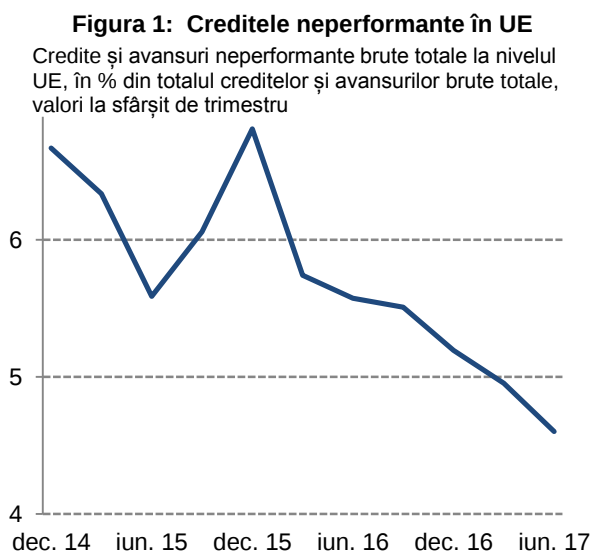
⁴ COM(2017) 291.

⁵ COM(2017) 821.

creditelor neperformante în Europa. În plus, în concluziile sale, Consiliul a fost de acord să revină asupra acestei chestiuni în mod periodic și, inițial, după șase luni, pentru a trece în revistă evoluția creditelor neperformante în Uniune pe baza unei analize a Comisiei. Prezenta comunicare, împreună cu documentul de lucru al serviciilor Comisiei care o însoțește, este primul raport privind progresele înregistrate cu privire la punerea în aplicare a planului de acțiune. Documentul de lucru al serviciilor Comisiei include și contribuții din partea altor părți interesate din UE, care au fost invitate de către Consiliu, împreună cu Comisia, să ia măsuri pentru a sprijini și accelera soluționarea problemei creditelor neperformante în Uniune.

2. EVOLUȚIA RECENTĂ A CREDITELOR NEPERFORMANTE

Astfel cum se menționează mai sus, tendința generală de îmbunătățire a ponderii creditelor neperformante din ultimii ani a continuat și în 2017. Calitatea portofoliilor de credite ale băncilor a continuat să se amelioreze. Cele mai recente cifre confirmă tendința descendentă a ponderii creditelor neperformante, care a scăzut la 4,6 % (T2 2017), cu aproximativ 1 punct procentual de la an la an (a se vedea figura 1). Prin urmare, această pondere a atins cel mai scăzut nivel înregistrat din T4 2014. În același timp, a crescut ponderea provizioanelor⁶, ajungând la 50,8 % (T2 2017).



Sursa: Banca Centrală Europeană

Ponderile creditelor neperformante au înregistrat recent o evoluție descendentă în aproape toate statele membre, cu toate că situația diferă în mod semnificativ de la un stat membru la altul. Mai multe state membre înregistrează în continuare ponderi ridicate ale creditelor neperformante (nouă state membre înregistrau ponderi de peste 10 % la sfârșitul celui de al doilea trimestru al anului 2017), în timp ce altele înregistrează ponderi foarte scăzute (10 state membre înregistrează ponderi situate sub 3 %). Documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezentul raport detaliază evoluția creditelor neperformante și

⁶ Sursa: BCE. Deoarece nu au fost disponibile date privind constituirea de provizioane pentru împrumuturi, ponderea provizioanelor pentru UE a fost calculată luând în considerare deprecierile și creditelor neperformante pentru toate instrumentele de datorie (credite și titluri de natura datoriei).

măsurile de politică adoptate într-o selecție de țări cu ponderi ridicate ale creditelor neperformante.

Există dovezi că s-au înregistrat progrese încurajatoare în privința reducerii ponderii creditelor neperformante în aceste state membre, ca urmare a unei combinații de măsuri de politică și de creștere economică. Cu toate acestea, creditele neperformante reprezintă în continuare riscuri la adresa creșterii economice și a stabilității financiare. Volumul total al creditelor neperformante din întreaga UE se situează în continuare la nivelul de 950 de miliarde EUR, valoare evident superioară nivelurilor din perioada anterioară crizei⁷. Obstacole de natură structurală continuă să împiedice o scădere mai rapidă a stocurilor de credite neperformante. Printre alte elemente, activitatea de pe piețele secundare ale creditelor neperformante nu a atins încă un nivel suficient pentru a contribui în mod substanțial la eforturile de reducere a creditelor neperformante, în pofida interesului crescut din partea anumitor grupuri de investitori și a volumului tot mai mare de tranzacții legate de creditele neperformante. În plus, procesele de restructurare a datoriilor, de insolvență și de recuperare a datoriilor sunt încă prea lente și imprevizibile în anumite cazuri.

3. CĂTRE UN PACHET CUPRINZĂTOR DE MĂSURI PENTRU ABORDAREA CREDITELOR NEPERFORMANTE

Comisia a acordat o atenție deosebită soluționării problemei creditelor neperformante încă de la începutul crizei financiare în 2008-2009. În cazul băncilor a căror viabilitate era amenințată de ponderile mari ale creditelor neperformante, Comisia a ajutat statele membre să instituie măsuri ad-hoc și sistemice în scopul diminuării stocurilor de credite neperformante (în unele cazuri ca parte a unui program de asistență financiară), prin soluții compatibile cu normele privind ajutoarele de stat, de exemplu măsuri specifice privind activele depreciate pentru bănci, lichidarea unor entități și/sau structuri compatibile cu piața, având ca rezultat o reducere semnificativă a stocului de credite neperformante existent în sectorul bancar. În acest fel, Comisia a stimulat băncile să gestioneze și să diminueze creditele neperformante prin intermediul mecanismelor pieței, evitând astfel suportarea costurilor de către contribuabili prin repartizarea adecvată a sarcinii și o restructurare profundă. Nevoia de a adopta măsuri ferme în vederea soluționării problemei ponderii ridicate a creditelor neperformante a fost evidențiată și în recomandările adresate statelor membre relevante în cadrul semestrului european. Banca Centrală Europeană, în calitate sa de organism de supraveghere (mecanismul unic de supraveghere), autoritățile naționale competente și Autoritatea Bancară Europeană au jucat, de asemenea, un rol important în consolidarea supravegherii și a raportării creditelor neperformante în Europa, iar Banca Centrală Europeană a jucat un rol hotărâtor în asigurarea stabilității financiare a Uniunii.

În continuare, această abordare cuprinzătoare privind contracararea ponderilor ridicate ale creditelor neperformante trebuie menținută și, astfel cum se prevede în Planul de acțiune al Consiliului, ar trebui să se axeze pe un ansamblu de măsuri de politică complementare în patru domenii: (i) măsuri de supraveghere; (ii) reformarea cadrelor de restructurare, insolvență și recuperare a datoriilor; (iii) dezvoltarea piețelor secundare ale activelor neperformante și (iv) promovarea restructurării sistemului bancar. În aceste domenii ar trebui să fie întreprinse măsuri la nivel național și la nivelul Uniunii, dacă este cazul.

⁷ Sursa: BCE.

În ceea ce o privește, Comisia s-a angajat să obțină rezultate cu privire la elementele planului de acțiune pentru abordarea creditelor neperformante pentru care are o responsabilitate directă. În Comunicarea privind finalizarea uniunii bancare din octombrie 2017, Comisia a anunțat un pachet cuprinzător având ca scop abordarea ponderilor mari ale creditelor neperformante până în primăvara anului 2018⁸. Au fost înregistrate deja progrese semnificative, iar pregătirea pachetului de măsuri, care cuprinde și trei propuneri legislative⁹, se va încheia, conform planificării, în primăvara anului 2018.

Pachetul va cuprinde următoarele măsuri:

- un proiect privind modalitățile de creare a societăților naționale de administrare a investițiilor (S.A.I.) potrivit normelor UE în vigoare în domeniul bancar și al ajutoarelor de stat, prin valorificarea celor mai bune practici desprinse din experiența anterioară a statelor membre. Pe lângă elaborarea proiectului privind societățile naționale de administrare a investițiilor, Comisia intenționează ca, atunci când este cazul, să continue să analizeze și alte propuneri de măsuri pentru salvarea activelor depreciate care reprezintă alternative la societățile centralizate de administrare a investițiilor, cu respectarea deplină a normelor BRRD și RMUR, precum și a normelor privind ajutoarele de stat;
- măsuri pentru dezvoltarea în continuare a piețelor secundare ale creditelor neperformante, în special cu scopul de a elimina obstacolele inutile în calea administrării împrumuturilor de către terți și a transferului de împrumuturi;
- măsuri menite să consolideze protecția creditorilor garantați, asigurându-le acestora metode mai eficiente de recuperare a valorii din creditele garantate, prin executarea extrajudiciară accelerată a garanțiilor reale. Aceasta presupune un mecanism de executare extrajudiciar, accelerat și eficient care să le permită creditorilor garantați să recupereze valoarea garanțiilor reale acordate exclusiv de către întreprinderi și antreprenori pentru a obține împrumuturi¹⁰;
- introducerea unor mecanisme de protecție prudențiale statutare pentru a preveni riscul constituirii insuficiente de provizioane pentru creditele neperformante. Astfel de mecanisme de protecție, aplicate împrumuturilor nou-acordate care ulterior devin neperformante, ar impune niveluri minime ale provizioanelor și deducerilor din fondurile proprii, pe care băncile ar fi obligate să le constituie pentru a acoperi pierderile suportate și pierderile anticipate. În acest context, Comisia va analiza, de asemenea, introducerea unei definiții comune a expunerilor neperformante, în conformitate cu cea utilizată deja pentru raportarea în scopuri de supraveghere;
- o cale de urmat în direcția promovării transparenței cu privire la creditele neperformante în Europa, prin îmbunătățirea disponibilității și a comparabilității datelor referitoare la creditele neperformante și, eventual, prin sprijinirea dezvoltării de

⁸ COM(2017) 592.

⁹ Comisia a organizat consultări cu părțile interesate cu privire la cele trei potențiale inițiative legislative.

¹⁰ Acțiunile întreprinse în acest domeniu vor fi determinate de studiul de impact și vor rămâne conforme și complementare cu propunerea Comisiei din noiembrie 2016 de directivă privind restructurarea, a doua șansă și eficiența cadrelor de insolvență și nu vor necesita armonizarea prevederilor actuale în materie de insolvență.

către participanții la piață a unor platforme de informații sau a unor registre de credit cu privire la creditele neperformante¹¹.

Pe lângă acest pachet, și astfel cum s-a menționat anterior, Comisia a prezentat, în noiembrie 2016, în contextul activității privind uniunea piețelor de capital, o propunere de directivă privind restructurarea, a doua șansă și eficiența procedurilor de insolvență¹². Principalele caracteristici ale acestei propuneri, în special disponibilitatea unor proceduri de restructurare care să permită societăților comerciale viabile care întâmpină dificultăți financiare să evite insolvența, precum și a unor măsuri de sporire a eficacității procedurilor de restructurare și de insolvență, ar urma să contribuie la reducerea creditelor neperformante și la prevenirea acumulării lor în viitor. Comisia invită Parlamentul European și Consiliul să avanseze rapid în ceea ce privește această propunere importantă, în urma examinării amănunțite de către Consiliul Justiție și Afaceri Interne și a recentului schimb de opinii desfășurat în cadrul Consiliului Ecofin. În Raportul privind revizuirea mecanismului unic de supraveghere care însoțește comunicarea din octombrie 2017, Comisia a clarificat, de asemenea, interpretarea articolelor relevante din Directiva privind cerințele de capital (CRD) și din Regulamentul privind mecanismul unic de supraveghere. Comisia a confirmat că atribuțiile de supraveghere prevăzute în aceste documente permit autorităților competente să influențeze politica de constituire a provizioanelor aplicată de bănci cu privire la creditele neperformante, în limitele cadrului contabil aplicabil, și să aplice ajustări specifice în scopuri prudențiale, după caz¹³.

În documentul de lucru care însoțește această comunicare, serviciile Comisiei prezintă în detaliu progresele înregistrate în punerea în aplicare generală a planului de acțiune al Consiliului în ansamblul său. Sunt incluse măsuri aflate sub responsabilitatea Comisiei și măsuri aflate sub responsabilitatea altor instituții și agenții.

În general, progresele realizate până în prezent în toate domeniile sunt încurajatoare. Aceste eforturi ar trebui să fie menținute de către toți actorii implicați, în scopul de a finaliza toate măsurile preconizate în planul de acțiune, astfel încât să se ajungă la o soluție sustenabilă pentru problema creditelor neperformante în întreaga Uniune.

4. CONCLUZII

În mod similar progreselor globale semnificative înregistrate în ceea ce privește reducerea riscurilor în sectorul bancar din UE, ponderea creditelor neperformante continuă să scadă în Uniune. În pofida acestei tendințe pozitive, ponderile ridicate ale creditelor neperformante rămân o provocare importantă pentru mai multe state membre și pentru Uniune în ansamblul

¹¹ Totodată, întrucât existența unor cadre de insolvență și de executare silită a creditelor mai eficiente și mai previzibile ar fi benefică gestionării creditelor neperformante, Comisia efectuează și un exercițiu de evaluare comparativă a regimurilor de executare silită a creditelor pentru a avea o imagine concludentă asupra experiențelor legate de întârzieri și de recuperarea valorii ale băncilor care se confruntă cu neîndeplinirea obligațiilor de plată de către debitori și invită statele membre și autoritățile de supraveghere să coopereze îndeaproape pentru a elabora o metodologie solidă și semnificativă de analiză comparativă. În acest context, propunerea Comisiei de directivă privind insolvența întreprinderilor, restructurarea și a doua șansă impune statelor membre obligația să colecteze date comparabile referitoare la procedurile de insolvență și restructurare și să le transmită Comisiei, aspect care se va dovedi esențial pentru demonstrarea eficienței cadrului de reglementare aplicat în statele membre în ceea ce privește debitorii insolvenți.

¹² COM/2016/0723 final - 2016/0359 (COD).

¹³ COM(2017) 591.

său. Planul de acțiune, convenit de Consiliu în iulie 2017, a reprezentat un pas important în abordarea acestei provocări. Această primă evaluare arată că se realizează progrese importante în punerea în aplicare a planului de acțiune.

Pentru a răspunde provocării pe care o reprezintă nivelurile ridicate ale creditelor neperformante, atât în ceea ce privește reducerea stocurilor existente până la valori sustenabile, cât și în ceea ce privește prevenirea eventualelor acumulări în viitor, este necesar să se mențină ritmul progreselor înregistrate în punerea în aplicare a planului de acțiune în următoarele luni și în următorii ani. Eforturile trebuie să continue într-un ritm susținut la nivelul băncilor individuale și al statelor membre vizate, iar la nivelul UE este necesară continuarea acțiunii concertate a Comisiei și a altor instituții ale UE, inclusiv a Băncii Centrale Europene. Comisia va prezenta un pachet de măsuri specific în primăvara anului 2018, care va cuprinde și o serie de propuneri legislative menite să faciliteze gestionarea de către bănci a creditelor neperformante și să evite acumularea de noi credite neperformante în viitor.

Comisia va continua să urmărească îndeaproape această chestiune și va înainta un nou raport cel târziu până în luna martie 2018.