

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor — Cerere de contribuții – Cadrul de reglementare al UE pentru serviciile financiare”**

[COM(2016) 855 final]

(2017/C 209/07)

Raportor: **Milena ANGELOVA**

Sesizare	Comisia Europeană, 23.11.2016
Temei juridic	Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială
Data adoptării în secțiune	8.3.2017
Data adoptării în sesiunea plenară	29.3.2017
Sesiunea plenară nr.	524
Rezultatul votului (voturi pentru/voturi împotriva/abțineri)	226/4/5

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul Economic și Social European (CESE) salută introducerea pentru prima dată a cererii de contribuții ca un instrument inovator, informativ și util pentru evaluarea impactului inițiativelor legislative la nivelul UE, și speră că aceasta va deveni o practică obișnuită în viitor.

1.2. CESE sprijină concluziile cererii de contribuții, care subliniază faptul că, în general, principiile fundamentale ale recentelor reforme financiare nu pot fi contestate și că noile norme au consolidat stabilitatea și reziliența sistemului financiar. CESE subliniază importanța cadrului de reglementare al UE pentru serviciile financiare în accelerarea finalizării unei uniuni a piețelor de capital (UPC).

1.3. În ceea ce privește proporționalitatea, CESE salută abordarea punerii reformei în contextul scopului mai amplu de realizare a unui echilibru mai bun între obiectivele de stabilitate financiară și de creștere economică. Acesta îndeamnă statele membre să nu impună sarcini și restricții inutile atunci când transpun normele UE. CESE atenționează atât UE, cât și legiuitorii naționali că ar trebui să fie planificate condiții rezonabile pentru ca noua legislație să intre în vigoare și să fie pusă în aplicare, astfel încât să permită tuturor părților interesate să se adapteze.

1.4. CESE recomandă ca, în special în ceea ce privește cadrul de reglementare pentru serviciile financiare, să fie strict monitorizate aspectele transpunerii care se află la aprecierea statelor membre și instituite controale relevante cu privire la punerea în aplicare, pentru a asigura condiții de concurență echitabile și pentru a susține dezvoltarea în continuare a uniunii piețelor de capital.

1.5. CESE este de acord cu faptul că trebuie acordată o atenție deosebită băncilor, deoarece acestea oferă servicii importante de interes general pentru public și reprezintă principala sursă de finanțare pentru IMM-uri. Sistemul financiar al UE este dominat de bănci universale, fapt ce face ca misiunea legiuitorilor să fie foarte dificilă, întrucât libertatea comercială și asumarea de riscuri în acest sector trebuie să fie întotdeauna foarte atent echilibrate cu nevoia de stabilitate.

1.6. Prin urmare, CESE solicită factorilor de decizie europeni să accelereze reforma structurală a sectorului bancar din UE, inclusiv prin rezolvarea acestui aspect al propunerii legislative a Comisiei <sup>(1)</sup>, care, în prezent, se află într-un impas în procedura de codecizie. CESE reamintește că legislația nu reprezintă întotdeauna cel mai adecvat răspuns politic și invită Comisia ca, ori de câte ori este posibil, să opteze pentru soluții fără caracter legislativ și bazate pe piață.

<sup>(1)</sup> Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind măsurile structurale de ameliorare a rezilienței instituțiilor de credit din Uniunea Europeană [COM(2014) 43 final].

## 2. Observații generale

2.1. CESE salută eforturile Comisiei Europene de a lansa o cerere de contribuții înainte de a introduce propuneri de reglementare în domeniul serviciilor financiare și recomandă ca acest lucru să devină o practică obișnuită în cadrul procesului legislativ. Este pentru prima dată când este adoptată această abordare, iar CESE consideră că ar trebui să fie considerată o bună practică care trebuie urmată în viitor. CESE apreciază, de asemenea, faptul că această abordare este ferm sprijinită și de Parlamentul European <sup>(2)</sup>.

2.2. CESE apreciază faptul că, prin intermediul cererii de contribuții, metodologia de reglementare a Comisiei va face un pas înainte, prin examinarea întregului corpus de reglementare a serviciilor financiare și prin evaluarea modului în care interacționează fiecare act legislativ. El invită Comisia să ia în considerare o utilizare mai largă a acestei abordări în cadrul inițiativelor sale legislative viitoare. O asemenea abordare este în conformitate cu programul REFIT (Programul privind o reglementare adecvată și funcțională) <sup>(3)</sup> și cu agenda pentru o mai bună legiferare <sup>(4)</sup>.

2.3. CESE salută eforturile Comisiei în ceea ce privește rolul legiuitorilor de a crea o bază adecvată pentru dezvoltarea sectorului bancar (și, în sens mai larg, a sectorului financiar), pentru ca acesta să fie în măsură să-și îndeplinească funcțiile importante și de neînlocuit în ceea ce privește susținerea creșterii economice durabile și a creării de locuri de muncă.

2.4. Cu scopul de a valorifica în mod eficient realizările deja înregistrate și pentru a nu pierde elanul, CESE încurajează Comisia să analizeze în continuare și în profunzime exemplele colectate de neconcordanțe, de suprapuneri și de interacțiuni nedorite între diferitele acte legislative.

2.5. Având în vedere necesitatea stringentă de a restabili și de a promova creșterea economică în UE, CESE încurajează demersurile în direcția atingerii obiectivelor prudențiale într-o manieră mai favorabilă creșterii. Întrucât creditarea bancară reprezintă în continuare principala sursă de finanțare pentru marea majoritate a întreprinderilor din UE și, în special, pentru IMM-uri, principala prioritate în elaborarea noilor norme ar trebui să fie aceea de a evita împiedicarea fluxului de finanțare a economiei.

2.6. În ceea ce privește proporționalitatea, CESE salută abordarea punerii reformei în contextul scopului mai amplu de realizare a unui echilibru mai bun între obiectivele de stabilitate financiară și de creștere economică. CESE subliniază că ar trebui depuse eforturi pentru a se asigura că acest principiu este urmat și la nivelul statelor membre și că statele membre nu impun sarcini și restricții inutile la transpunerea normelor UE. Acest demers este în conformitate cu eforturile de a elimina sarcina generată de suprapunerea și de neconcordanțele dintre diversele cerințe individuale. Ar trebui să existe un echilibru între nevoia de armonizare și nevoia de recunoaștere a diversității, să se asigure o reglementare proporțională și să se încurajeze utilizarea adecvată a puterii de apreciere.

2.7. La elaborarea propunerilor de directive, CESE invită Comisia să ia în considerare faptul că statele membre transpun directivele în mod diferit. Unele țări le transpun literal și într-o manieră prea strictă, înlăturând astfel flexibilitatea prevăzută de directivă și impunând deseori condiții mult mai stricte industriei lor interne decât alte țări. Alte țări își exercită puterea de apreciere și nu fac foarte multe în spiritul legislației relevante. Acest fapt duce la condiții de concurență inegale și, prin urmare, contravine unuia dintre obiectivele fundamentale ale legislației. Acesta este motivul pentru care CESE sugerează că ar trebui să existe o monitorizare foarte minuțioasă a diversității în procesul de transpunere și controale adecvate privind modul în care legislația este pusă în aplicare.

2.8. CESE susține, în principiu, măsurile de monitorizare propuse de Comisie în comunicarea sa <sup>(5)</sup> și invită Comisia să prezinte actele legislative corespunzătoare, atunci când vor fi pregătite, pentru consultări ample cu părțile interesate din sectoarele relevante.

<sup>(2)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0006&language=RO>.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_ro](http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_ro).

<sup>(4)</sup> Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – O mai bună legiferare pentru rezultate mai bune – O agendă a UE [COM(2015) 215 final].

<sup>(5)</sup> Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Cerere de contribuții – Cadrul de reglementare al UE pentru serviciile financiare [COM(2016) 855 final].

2.9. Ca parte a măsurilor sale de monitorizare, Comisia ar trebui să ia în considerare faptul că, în multe cazuri, termenele de transpunere în domeniul serviciilor financiare sunt legate de adoptarea legislației-cadru (nivelul 1). Cu toate acestea, pentru a asigura punerea în aplicare corespunzătoare, este, de asemenea, necesară cunoașterea particularităților măsurilor detaliate de punere în aplicare (nivelul 2). Drept urmare, termenele de transpunere care sunt legate de legislația de nivel 1 sunt de multe ori prea scurte. Acest lucru impune ca termenele de transpunere să fie legate de adoptarea măsurilor finale detaliate de punere în aplicare (nivelul 2). CESE salută faptul că Comisia lucrează împreună cu statele membre la elaborarea unei foi de parcurs privind transpunerea și ar dori să urmărească îndeaproape evoluția situației.

### 3. Observații generale privind acțiunile de monitorizare

#### 3.1. Reducerea limitărilor normative inutile cu privire la finanțarea economiei

3.1.1. CESE salută ajustările propuse în domeniile-cheie ale Regulamentului privind cerințele de capital (pachetul CRR2), astfel încât să se garanteze capacitatea băncilor de a finanța economia <sup>(6)</sup>.

3.1.1.1. CESE consideră foarte oportună ideea de ajustare a indicatorului efectului de levier pentru a reflecta diversitatea sectorului financiar al UE și a garanta accesul la compensare și la finanțarea publică pentru dezvoltare.

3.1.1.2. CESE salută propunerea de a introduce și de a îmbunătăți indicatorul de finanțare stabilă netă, astfel încât să se asigure buna funcționare a activităților UE de finanțare a comerțului, a piețelor instrumentelor financiare derivate și a pieței contractelor de report.

3.1.2. IMM-urile din Europa consideră în continuare că principala lor sursă de finanțare este creditarea bancară <sup>(7)</sup>. CESE apreciază intenția Comisiei de a extinde aplicarea factorului de sprijinire a IMM-urilor la împrumuturile mai mari de 1,5 milioane EUR <sup>(8)</sup>. În același timp, CESE invită Comisia să pună un accent deosebit pe evaluarea suficienței finanțării bancare și să ia măsuri pentru a direcționa fondurile bancare mai eficient, astfel încât să răspundă nevoilor specifice ale IMM-urilor, în funcție de profilurile lor diferite de risc, etapele de dezvoltare, locația industriei etc. De asemenea, CESE sugerează Comisiei să ar putea lua în considerare posibilitatea de a aplica factorul de sprijinire a IMM-urilor potențialelor creșteri ale cerințelor de fonduri proprii în caz de riscuri anticiclice sau sistemice, întrucât, în caz contrar, creditarea IMM-urilor ar putea fi restricționată.

3.1.3. CESE ar aprecia reducerea considerabilă a favorizării îndatorării în scopul de a spori reziliența economică și de a sprijini alocarea de capital, sporind astfel atractivitatea capitalurilor proprii pentru emitenți și investitori.

3.1.4. În vederea instituirii unei uniuni a piețelor de capital <sup>(9)</sup>, CESE subliniază faptul că întreprinderile ar trebui să aibă acces la diferite tipuri de piață în întreaga UE, în funcție de mărime, domeniul de funcționare și caracteristicile specifice.

3.1.5. Cadru de reglementare al UE pentru serviciile financiare reprezintă o oportunitate indispensabilă de a răspunde mai bine nevoilor de diversitate în ceea ce privește alegerile investitorilor și ale consumatorilor și de a crea un mediu care să stimuleze inovarea în privința produselor financiare.

#### 3.2. Îmbunătățirea proporționalității normelor fără a compromite obiectivele prudențiale

3.2.1. CESE subliniază necesitatea continuării, pas cu pas, a eforturilor depuse în vederea finalizării uniunii bancare și constată că, în acest sens, este necesară punerea în aplicare deplină și la timp a legislației.

3.2.2. CESE invită Comisia să își continue eforturile de a finaliza reglementările privind reforma structurală bancară. Comisia subliniază necesitatea de a simplifica conținutul și frecvența cerințelor de raportare și de a examina informațiile care sunt cu adevărat necesare, de a alinia modelele și de a oferi o simplificare și de a asigura scutirea IMM-urilor ori de câte ori este posibil.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 850 final.

<sup>(7)</sup> Raportul de informare al CESE pe tema „Accesul la finanțare al IMM-urilor și al întreprinderilor cu capitalizare medie în perioada 2014-2020: oportunități și provocări”.

<sup>(8)</sup> Regulamentul privind cerințele de capital (CRR), articolul 501 (JO L 176, 27.6.2013, p. 1).

<sup>(9)</sup> JO C 383, 17.11.2015, p. 64.

3.2.3. CESE invită Comisia ca, în cadrul revizuirii EMIR (Regulamentul privind infrastructura pieței europene), să examineze efectul pe care îl poate avea diminuarea calității garanțiilor reale acceptate de contrapărțile centrale (CCP) asupra rezilienței acestora și să examineze în ce măsură anumiți participanți pe piață, precum fondurile de pensii, ar putea să fie scutiți permanent de obligația de compensare centrală în cazul în care participarea lor ar reduce stabilitatea sistemului financiar global ca urmare a acceptării unor garanții alternative care nu sunt exprimate în numerar.

3.2.4. În conformitate cu principiul proporționalității, CESE sugerează că:

- decât să se reducă frecvența rapoartelor solicitate, băncile mici și, în general, ar trebui mai curând ca alte instituții financiare mici, până la un anumit prag, să fie scutite de anumite cerințe de raportare. În caz contrar, costurile de reglementare pentru instituțiile mici pot genera distorsiuni pe piață care vor favoriza anumite forme de organizare și marile întreprinderi;
- băncile mici și, în general, instituțiile financiare mici ar trebui să nu fie împovărate excesiv cu cerințe administrative, atâta timp cât acestea respectă anumite standarde. Aceste standarde ar trebui să fie strict controlate; în caz contrar, va exista o pierdere a încrederii.

### 3.3. Reducerea sarcinii de reglementare nejustificate

3.3.1. CESE crede cu fermitate că finalizarea cu succes a uniunii piețelor de capital ar trebui să permită societăților din UE de toate dimensiunile, din toate sectoarele și din toate etapele ciclului de viață al acestora să aibă acces la piața de capital a UE într-un mod ușor de utilizat, direct și accesibil din punct de vedere financiar. CESE speră ca Directiva privind prospectul să fie însoțită de un act legislativ de nivel 2 eficient, care ar trebui să promoveze cotarea la bursă, în special a IMM-urilor, și care va crea un regim mai favorabil pentru strângerea de fonduri.

3.3.2. Deși recunoaște că autoritățile naționale de supraveghere sunt mai bine informate în privința caracteristicilor piețelor locale, CESE atrage atenția asupra faptului că acest lucru nu ar trebui în nici un caz să reprezinte un pretext pentru reglementare excesivă și că cerințele de la nivel național nu ar trebui să fie mai stricte decât dispozițiile legislative ale UE.

3.3.3. CESE își exprimă îngrijorarea cu privire la complexitatea tot mai mare a legislației, care se reflectă în creșterea volumului, a gradului de detaliere și a numărului nivelurilor de reglementare și de supraveghere pe toate planurile – internațional, european și național. Acesta recunoaște, desigur, că piețele financiare sunt foarte complexe, și, prin urmare, necesită reglementări mai complexe, dar atrage atenția asupra faptului că acest lucru ar putea avea un efect negativ asupra investițiilor. CESE consideră că legislația nu reprezintă întotdeauna cel mai adecvat răspuns politic și invită Comisia ca, ori de câte ori este posibil, să opteze pentru soluții fără caracter legislativ și bazate pe piață.

### 3.4. Un cadru de reglementare mai coerent și mai orientat spre viitor

3.4.1. CESE ar saluta o abordare a reglementării bazată pe risc, aceleași norme urmând să fie aplicate aceluiași risc. În acest sens, subliniază beneficiile diversificării activelor – atât în ceea ce privește clasa de active, cât și originea acestora – ca o modalitate de a permite o mai bună diversificare a riscurilor și adaptare la nevoile investitorilor.

3.4.2. CESE subliniază necesitatea punerii în aplicare rapide la nivelul UE a inițiativelor care promovează o mai bună și o mai amplă educație financiară<sup>(10)</sup>, care ar trebui să ia în considerare nevoile specifice ale fiecărui stat membru. Trebuie pus un accent deosebit pe IMM-uri, inclusiv în ceea ce privește modul în care oportunitățile oferite de piețele de capital ar putea fi mai bine utilizate.

3.4.3. Intermediarii, în special asociațiile de întreprinderi, joacă un rol foarte important în direcționarea finanțării spre economia reală, precum și spre ecosistemele locale bine dezvoltate.

3.4.4. În conformitate cu concluziile dintr-un aviz anterior<sup>(11)</sup>, CESE subliniază faptul că consultarea cu privirea la serviciile financiare cu amănuntul a fost prea generală și, pentru a obține rezultate mai concrete, recomandă o abordare mai concentrată în ceea ce privește planul de acțiune anticipat privind serviciile financiare cu amănuntul. CESE consideră, de asemenea, că în elaborarea acestui plan de acțiune ar trebui pus un accent puternic pe protecția consumatorilor.

<sup>(10)</sup> JO C 318, 29.10.2011, p. 24.

<sup>(11)</sup> JO C 264, 20.7.2016, p. 35.

3.4.5. CESE sprijină pe deplin prioritatea acordată luării în considerare a progresului tehnologic în conceperea viitoarelor norme. Cu toate acestea, îndeamnă Comisia ca, în demersul ei, să fie, de asemenea, prudentă în privința amenințărilor la adresa securității cibernetice. CESE subliniază faptul că o abordare integrată în ceea ce privește realizarea uniunii piețelor de capital ar trebui să se concentreze pe dezvoltarea pieței unice digitale și pe reformele în curs din domeniul dreptului societăților comerciale și al guvernanței corporative.

3.4.6. CESE sugerează că ar trebui inclusă, ca parte integrantă a măsurilor de monitorizare, o revizuire suplimentară a Directivei privind transparența, care să se axeze pe notificarea participațiilor importante. Aceste notificări diferă de la un stat membru la altul și, uneori, chiar și de la o societate cotate la bursă la alta. Aceasta este o sarcină inutilă pentru investitori și ar trebui să fie evitată printr-o armonizare completă, întrucât reprezintă un impediment pentru dezvoltarea unei uniuni a piețelor de capital.

3.4.7. La nivel mai general, investițiile transfrontaliere sunt îngreunate de faptul că investitorii trebuie să țină cont de 28 de regimuri de reglementare distincte atunci când investesc în societăți cotate la bursă care își au sediul social într-unul dintre cele 28 de state membre. Reglementările detaliate – în locul directivelor – ar reprezenta un pas important spre crearea unei uniuni a piețelor de capital. Reglementările ar trebui să fie completate de supravegherea și punerea în aplicare la nivel european.

#### 4. Următoarele etape

4.1. CESE încurajează includerea deplină a statelor membre care nu fac parte din zona euro în cadrul uniunii bancare.

4.2. În conformitate cu concluziile din avizul său recent<sup>(12)</sup>, CESE subliniază faptul că revizuirea Directivei privind prospectul ar trebui să fie orientată către reducerea costurilor și simplificarea procedurilor pentru IMM-uri, asigurând în același timp un echilibru adecvat în ceea ce privește protecția investitorilor. CESE subliniază faptul că evaluarea impactului și analiza cost-beneficiu ar trebui să includă evaluări aprofundate ale impactului măsurilor de nivel 2, care constituie o parte importantă a cadrului UE de reglementare financiară.

4.3. CESE invită Comisia și autoritățile de supraveghere relevante să abordeze interacțiunea dintre standardele internaționale de raportare financiară și cerințele prudențiale și să reexamineze impactul contabilității fiscale asupra fondurilor proprii.

4.4. În același timp, CESE ar dori să atragă atenția Comisiei asupra faptului că, uneori, reglementările se schimbă atât de des încât acest lucru creează confuzie, fapt ce face foarte dificilă sau chiar imposibilă respectarea acestora de către instituții și persoane fizice. Este necesară o sincronizare adecvată pentru ajustarea procedurilor și a formularelor și, prin urmare, înainte de introducerea unor noi modificări, Comisia ar trebui să acorde un interval de timp suficient.

4.5. Comisia trebuie să se asigure că se acordă suficient timp pentru punerea în aplicare corectă a legislației la nivel național, chiar și în cazul în care autoritățile europene de supraveghere sunt consultate în procesul de elaborare a legislației de nivel 2. În caz contrar, termenele-limită de punere în aplicare trebuie extinse (la fel ca și în cazul produselor de investiții individuale structurate și bazate pe asigurări – PRIIPs); altfel, în cel mai rău caz, întreprinderile și angajații acestora vor avea prea puțin timp la dispoziție să se familiarizeze cu noua legislație înainte de a fi nevoiți să o respecte.

4.6. CESE crede cu fermitate că, împreună cu eforturile de reglementare, este nevoie de o schimbare atât în ceea ce privește cultura, cât și comportamentul din sectorul financiar și, în acest scop, invită toate părțile interesate să depună eforturi constante pentru a obține o mai bună conformitate, o gestionare mai transparentă și cu o capacitate mai mare de răspuns, precum și o mai bună orientare pe termen lung a tuturor participanților pe piață.

4.7. În vederea stimulării concurenței pe o piață foarte concentrată, CESE ar dori să fie promovați furnizori suplimentari de rating. Acest lucru ar trebui să contribuie, de asemenea, la scăderea costurilor excesive cu care se confruntă IMM-urile atunci când doresc să obțină un rating de credit extern, iar CESE invită și Comisia să analizeze în continuare modul în care IMM-urile ar putea fi evaluate într-o manieră comparabilă și accesibilă din punct de vedere financiar.

4.8. Pentru a se asigura punerea în aplicare rapidă și eficientă și în conformitate cu prioritățile programului de lucru al Comisiei pentru 2017<sup>(13)</sup>, CESE recomandă să fie luate măsuri care să garanteze faptul că statele membre se angajează pe deplin să respecte termenele de transpunere a directivelor și să se asigure că acestea sunt pe deplin puse în aplicare.

<sup>(12)</sup> JO C 177, 18.5.2016, p. 9.

<sup>(13)</sup> COM(2016) 710 final.

4.9. În conformitate cu inițiativa privind o mai bună legiferare, CESE invită Comisia să faciliteze implicarea din timp a tuturor părților interesate relevante, inclusiv a grupurilor de experți și a organelor consultative, astfel încât să se asigure o participare echilibrată la consultări, care să reflecte diversitatea părților interesate.

Bruxelles, 29 martie 2017.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Georges DASSIS

---