

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului în ceea ce privește rangul instrumentelor de datorie negarantate în ierarhia creanțelor în caz de insolvență

[COM(2016) 853 final — 2016/0363 (COD)]

(2017/C 173/08)

Raportor general: **Daniel MAREELS**

| | |
|---|---|
| Sesizare | Consiliul Uniunii Europene, 3.1.2017 Parlamentul European, 16.1.2017 |
| Temei juridic | Articolele 114 și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene |
| Secțiunea competentă | Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială |
| Data adoptării în sesiunea plenară | 22.2.2017 |
| Sesiunea plenară nr. | 523 |
| Rezultatul votului (voturi pentru/voturi împotriva/abțineri) | 169/0/3 |

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE salută propunerea Comisiei de modificare a Directivei privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare (DRIB) ⁽¹⁾, mai precis de stabilire a unei **ierarhizări naționale armonizate a instrumentelor de datorie negarantate într-o procedură de insolvență**. Această propunere face parte dintr-un pachet mai amplu de propuneri publicate recent, de reformare în continuare a băncilor ⁽²⁾. În esență, pachetul de documente urmărește să transpună texte elaborate într-un cadru internațional, cum ar fi G20, Comitetul de la Basel și Consiliul pentru Stabilitate Financiară.

1.2. CESE consideră că este esențial ca sistemul bancar să fie rezilient și suficient capitalizat, aceste elemente reprezentând o premisă și un temei pentru menținerea stabilității financiare. În același timp, este esențial ca, în caz de criză într-o bancă, să se apeleze în primul rând la capitalul privat al altor acționari și creditori ai băncii (așa-numita „*recapitalizare internă*”), astfel încât să nu fie nevoie de resursele administrației sau ale contribuabililor. Nici salariilor sau pensiilor angajaților nu trebuie să li se aducă deloc atingere.

1.3. CESE salută extragerea propunerii din pachetul menționat mai sus (cf. punctul 1.1) și tratarea ei în regim de urgență și în mod prioritar. Într-adevăr, recenta evoluție care le permite statelor membre să legifereze în acest domeniu în mod individual și pe baza propriei interpretări poate crea dificultăți, de exemplu la aplicarea regimului de *recapitalizare internă*. Sunt necesare o schimbare de paradigmă și renunțarea la abordarea individuală în favoarea unui demers armonizat la nivelul UE, astfel încât să fie aplicate peste tot aceleași reguli ale DRIB.

1.4. De asemenea, un demers armonizat va permite evitarea unor noi denaturări între statele membre și a unei concurențe nejustificate pe piață. Comitetul consideră că este important să fie create condiții de concurență mai echitabile între instituțiile financiare și între statele membre și trebuie reduse riscurile din sectorul financiar.

⁽¹⁾ Acronimul denumirii din limba engleză: *Bank Recovery and Resolution Directive*. În limba română se vorbește despre *Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare* (și a societăților de investiții – DRIB).

⁽²⁾ Acest pachet legislativ include, pe lângă textul menționat deja, modificări ale Regulamentului (UE) nr. 575/2013 (Regulamentul privind cerințele de capital sau CRR), ale Directivei 2013/36/UE (Directiva privind cerințele de capital sau CRD) și ale Regulamentului (UE) nr. 806/2014 (Regulamentul privind mecanismul unic de rezoluție sau RMUR). Pentru referințe, cf. notele de subsol 8, 9 și 10 de mai jos. Cu privire la aceste propuneri, cf. și Avizul CESE ECO/424, în curs de elaborare (februarie 2017).

1.5. Comitetul salută consolidarea prin propunere a mecanismului de rezoluție, îmbunătățind și accelerând totodată aplicabilitatea sa operațională.

1.6. Comitetul consideră că reglementarea absorbției pierderilor trebuie să li se aplice tuturor băncilor. În acest context, prezenta propunere este binevenită, dat fiind că contribuie la punerea în aplicare a unor măsuri specifice pentru instituțiile bancare de importanță sistemică la nivel mondial. Măsurile impun acestor G-SIB ⁽³⁾ să dispună de o mai mare capacitate de absorbție a pierderilor [așa-numita TLAC ⁽⁴⁾], care să poată fi activată în caz de criză. Prezenta propunere va contribui, de asemenea, la punerea în aplicare a reglementării privind sistemul de recapitalizare internă pentru alte bănci, prin atenuarea riscurilor de dezbatere juridică.

1.7. Comitetul salută includerea reglementării TLAC menționate mai sus în cerințele existente ale UE pentru toate băncile [așa-numitele cerințe MREL ⁽⁵⁾], astfel încât toate instituțiile bancare de importanță sistemică la nivel mondial să facă obiectul unor norme armonizate. Integrarea într-o singură reglementare va stimula, de altfel, eficacitatea și eficiența procesului de rezoluție.

1.8. Băncile au un rol foarte important de jucat în finanțarea economiei și, în special, a gospodăriilor și IMM-urilor. De aceea, trebuie limitate pe cât posibil eventualele efecte negative ale noilor reguli bancare asupra costurilor de finanțare. În același timp, noile norme trebuie nu doar să faciliteze emiterea de instrumente de datorie negarantate avute în vedere și să extindă pe cât posibil domeniul lor de aplicare, ci și să ofere cât mai multă claritate și securitate juridică tuturor părților interesate, inclusiv investitorilor. Este important ca normele privind protecția consumatorilor să rămână în vigoare și să se aplice fără a li se aduce atingere.

1.9. Abordarea propusă, privind aplicarea noilor norme doar emisiunilor viitoare de tipul instrumentelor de datorie vizate, pare a fi opțiunea cea mai realistă și poate, prin urmare, să fie, de asemenea, aprobată.

2. Context ⁽⁶⁾

2.1. Prezenta propunere ⁽⁷⁾ face parte dintr-un pachet de cinci propuneri legislative publicate recent ⁽⁸⁾ de Comisie cu privire la reglementarea bancară, pornind de la legislația deja existentă în această privință ⁽⁹⁾. Propunerea a fost extrasă din acest pachet, căpătând prioritate pentru o mai rapidă adoptare și punere în aplicare.

2.2. Pachetul vizează transpunerea documentelor a căror elaborare decurge din lucrările desfășurate în cadrul Comitetului de la Basel pentru supraveghere bancară și al Consiliului pentru Stabilitate Financiară, ținând seama totodată de rezultatele „cererii de contribuții” organizate de Comisie pentru a evalua legislația bancară actuală din perspectiva eficacității și eficienței.

2.3. În ansamblu, acest pachet de propuneri urmărește în principal următoarele rezultate:

2.3.1. sporirea rezilienței instituțiilor financiare ale UE și consolidarea stabilității financiare;

2.3.2. îmbunătățirea capacității băncilor de a acorda credite pentru a sprijini economia în Uniunea Europeană; și

2.3.3. promovarea rolului băncilor în realizarea unor piețe de capital mai profunde și cu mai multe lichidități în UE, pentru a sprijini crearea unei uniuni a piețelor de capital.

2.3.4. În același timp, se poate menționa aici că, în prezent, se lucrează la perfecționarea și dezvoltarea aplicării *principiului proporționalității*, în favoarea băncilor mici și/sau mai puțin complexe.

⁽³⁾ Cf. sintagma în limba engleză „Global Systemically Important Banks”.

⁽⁴⁾ Abrevierea în limba engleză a sintagmei „Total Loss Absorption Capacity”.

⁽⁵⁾ Abrevierea în limba engleză a sintagmei „Minimum Requirement for Eligible Liabilities and Own Funds”. În română se vorbește de „cerință minimă de fonduri proprii și datorii eligibile”.

⁽⁶⁾ Această parte a textului se bazează, printre altele, pe informațiile difuzate de Comisie cu privire la pachetul de măsuri și la propunerea de față (între altele, comunicatul de presă și lista de întrebări și răspunsuri).

⁽⁷⁾ COM(2016) 853 final

⁽⁸⁾ La 23 noiembrie 2016. Cf. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_ro.htm

⁽⁹⁾ Acest pachet de măsuri modifică:

- Regulamentul privind cerințele de capital (CRR) și Directiva privind cerințele de capital (CRD) din 2013. Acestea stabilesc cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit (bănci) și întreprinderile de investiții și dispozițiile în materie de guvernanta și supraveghere;
- Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare (DRIB) și Regulamentul privind mecanismul unic de rezoluție (RMUR), din 2014. Acestea cuprind normele referitoare la redresarea și rezoluția instituțiilor aflate în dificultate majoră și instituie mecanismul unic de rezoluție (MUR).

2.4. În acest context, prezenta propunere are ca scop să instituie o clasificare națională armonizată de instrumente de datorie negarantate. Acest lucru este important pentru rezoluția unei bănci în cadrul reglementării DRIB.

2.5. În cazul unor astfel de rezoluții, este important ca pierderile să fie suportate în primul rând de către capitalurile private, și nu de contribuabili sau de autoritățile publice. Acest lucru este realizat prin *recapitalizare internă*, adică prin anularea creanțelor sau prin convertirea lor în capital de risc.

2.6. În acest scop, toate băncile trebuie să dețină un nivel minim de fonduri proprii și de pasive eligibile sau, cu alte cuvinte, să corespundă cerințelor MREL.

2.7. Un element nou intervine în prezent în acordurile internaționale privind cerințele suplimentare aplicabile băncilor de importanță sistemică la nivel mondial (G-SIB), în contextul abordării „*prea mare pentru a fi lăsat să eșueze*”. O altă propunere din pachet menționată mai sus urmărește tocmai ca, în cazul acestor instituții bancare, cerința cunoscută sub denumirea de „capacitate de absorbție totală a pierderilor” (TLAC) să fie integrată în sistemul MREL existent.

2.8. Ambele obligații au determinat⁽¹⁰⁾ o serie de state membre să-și adapteze la nivel național legislația privind insolvența în ceea ce privește ierarhizarea anumitor creditori bancari.

2.9. Astfel de ajustări au fost operate în diverse state membre și în moduri diferite, ceea ce nu este o situație optimă și în niciun caz de dorit dacă se ține seama de obiectivele urmărite. Prezenta propunere vizează să remedieze această situație prin stabilirea unei reglementări armonizate (cf. punctul 2.4).

3. Observații și comentarii

3.1. În ansamblu, pachetul de măsuri și prezenta propunere se cuvin salutate. Ele reprezintă completarea și rafinarea în continuare a importanțelor eforturi de reformă întreprinse după criză, în vederea consolidării sectorului financiar. Ele contribuie, de asemenea, la reducerea în continuare a riscului în acest sector.

3.2. În ansamblu, este nevoie ca sistemul bancar să fie suficient de capitalizat și rezistent. La rândul său, acest lucru este important pentru menținerea stabilității financiare. Pentru stabilitate este esențial ca, în caz de criză într-o bancă, să se apeleze în primul rând la capitalul privat al altor acționari și creditori ai băncii (așa-numita *recapitalizare internă*). Acest demers ar trebui să împiedice recurgerea la resursele administrației sau ale contribuabililor. De asemenea, este nevoie ca salariile, pensiile și alte remunerații fixe ale angajaților să fie, în orice caz, garantate⁽¹¹⁾.

3.3. Aplicarea efectivă a acestei abordări ar trebui să fie valabilă pentru toate băncile. În această privință, CESE este mulțumit că se depun eforturi și pentru instituirea unei reglementări consolidate pentru instituțiile de importanță sistemică la nivel mondial (G-SIB), în conformitate cu acordurile stabilite la nivelul G20.

3.4. Este pozitiv că, prin această propunere, dispozițiile cuprinzând norma privind TLAC sunt incluse în cerințele MREL, astfel cum se prevede în DRIB. Integrarea va avea ca efect nu doar îmbunătățirea aplicării normelor existente, ci va pune și bazele unui regim armonizat pentru cele mai însemnate bănci ca dimensiune. La rândul său, aceasta va avea un impact pozitiv asupra aplicabilității operaționale a reglementării.

3.5. Dat fiind rolul foarte important pe care băncile îl joacă în finanțarea economiei, în special a gospodăriilor și a IMM-urilor, emiterea unor astfel de instrumente trebuie să se facă în bune condiții și cât mai amplu cu putință. Noul sistem ar trebui să ofere tuturor părților interesate claritate și securitate juridică, inclusiv investitorilor. În plus, trebuie să se acorde atenție și costurilor. Noile norme trebuie să limiteze cât mai mult eventualele efecte negative asupra costurilor de finanțare ale băncilor.

⁽¹⁰⁾ Sau sunt pe cale să facă o astfel de ajustare.

⁽¹¹⁾ În conformitate cu articolul 44 alineatul (2) literele (g) și (i) din DRIB.

3.6. În sine, este foarte îmbucurătoare demararea extrem de rapidă de către statele membre a ajustării legislațiilor naționale în domeniul insolvenței, pentru a ține seama de evoluțiile de la nivel european și internațional (cf. supra).

3.7. Din păcate, acest lucru s-a realizat în mod divergent, ceea ce duce la diferențe semnificative între statele membre și la anumite efecte nedorite, cum ar fi incertitudinea pentru emitenți și investitori și tratamentul care li se aplică în cazul regimului de recapitalizare internă. De asemenea, diferențele pot crea dificultăți în aplicarea DRIB în cazul băncilor cu activități în mai multe țări.

3.8. În opinia Comitetului, nu este de dorit ca această situație să provoace un tratament diferit pentru instrumentele de datorie negarantate, dat fiind că ar putea apărea și distorsiuni între instituțiile financiare și între statele membre și o concurență nejustificată pe piață.

3.9. Este necesară o acțiune rapidă în acest domeniu, nu doar pentru a pune capăt demersurilor individuale ale fiecăruia dintre statele membre, ci mai ales pentru a trece la o abordare armonizată. Aceasta va duce nu doar la apariția unei concurențe mai echitabile între diversele instituții bancare și state membre, ci va contribui, în același timp, la urmărirea obiectivelor fundamentale ale stabilității financiare și la reducerea riscurilor în sectorul financiar.

3.10. Noua reglementare nu conține dispoziții privind posibilitatea ca anumiți investitori să dobândească sau nu instrumente de datorie negarantate sau să le achiziționeze. O astfel de reglementare în DRIB este probabil mai puțin indicată și, pe de altă parte, miza este, în cele din urmă, ca protecția consumatorilor ⁽¹²⁾ să se aplice fără rezerve și să se manifeste pe deplin în practică.

3.11. Această reglementare se aplică numai emisiunilor din viitor, și nu pentru stocul de emisiuni existente. Din perspectiva securității juridice și a efectelor – eventual nedorite – asupra piețelor, emitenților și investitorilor, această abordare pare să fie acceptabilă, deși poate avea anumite consecințe (temporare) pentru autoritățile de supraveghere.

3.12. În fine, ar fi indicat să se caute o dată realistă pentru intrarea în vigoare ⁽¹³⁾.

Bruxelles, 22 februarie 2017.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Georges DASSIS

⁽¹²⁾ Se poate face trimitere la reglementările MiFID și MiFID 2. Aceasta din urmă va intra în vigoare la începutul anului 2018.

⁽¹³⁾ Data prevăzută în documentele actuale este 1 iulie 2017. Întrebarea care se pune este dacă se poate respecta termenul.