

Bruxelles, 21 martie 2018
(OR. en)

**Dosar interinstituțional:
2018/0060 (COD)**

**7407/18
ADD 2**

**JAI 246
JUSTCIV 70
EF 86
EJUSTICE 19
ECOFIN 271
DRS 16
COMPET 177
EMPL 121
SOC 161
CODEC 429
IA 73**

NOTĂ DE ÎNȘOȚIRE

Sursă:	Secretar general al Comisiei Europene, sub semnătura dlui Jordi AYET PUIGARNAU, director
Data primirii:	14 martie 2018
Destinatar:	DI Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretarul General al Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	SWD(2018) 74 final
Subiect:	DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI care însoțește documentul Propunere de REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI de modificare a Regulamentului (UE) nr. 575/2013 în ceea ce privește acoperirea minimă a pierderilor pentru expunerile neperformante

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul SWD(2018) 74 final

Anexă: SWD(2018) 74 final

Bruxelles, 14.3.2018
SWD(2018) 74 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

**Propunere de REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL
CONSILIULUI**

**de modificare a Regulamentului (UE) nr. 575/2013 în ceea ce privește acoperirea minimă
a pierderilor pentru expunerile neperformante**

{COM(2018) 134 final} - {SWD(2018) 73 final}

Fișă rezumat

Evaluarea impactului care însoțește propunerea de modificare a Regulamentului (UE) nr. 575/2013 în ceea ce privește acoperirea minimă a pierderilor pentru expuneri neperformante

A. Necesitatea de a acționa

De ce? Care este problema abordată?

Ca urmare a crizei financiare, s-au adus importante modificări cadrului de reglementare aplicabil băncilor. Reformele convenite la nivelul G20 și al Comitetului de la Basel au fost și sunt în continuare puse în aplicare în întreaga lume. Acestea au drept obiectiv reducerea riscurilor în sectorul bancar și consolidarea stabilității și rezilienței sistemului financiar. Unele riscuri au fost însă abordate exclusiv la nivel local. În special jurisdicții de primă importanță, precum Statele Unite sau Japonia, pentru a menționa numai două dintre acestea, au luat o serie de măsuri cu scopul de a reduce nivelul creditelor neperformante și de a reechilibra bilanțurile băncilor. Aceste măsuri includ introducerea sau, după caz, consolidarea regimurilor obligatorii de provizionare pentru creditele neperformante și de scoatere în afara bilanțului a acestor credite.

În urma crizei financiare și a recesiunilor care au urmat, anumite părți ale sectorului bancar din UE au înregistrat acumulări de credite și alte expuneri neperformante¹. Aceste niveluri ridicate ale creditelor neperformante afectează stabilitatea financiară prin reducerea rentabilității și a viabilității instituțiilor de credit afectate și au un impact negativ asupra creșterii economice prin diminuarea activității de creditare bancară. Pentru a oferi un nou răspuns la problemele cauzate de creditele neperformante în UE, „Planul de acțiune pentru abordarea creditelor neperformante în Europa” al Consiliului ECOFIN îndeamnă diferitele instituții și agenții să ia măsuri corespunzătoare.

În vederea reducerii riscului apariției, în viitor, a unor noi probleme legate de creditele neperformante, una dintre principalele măsuri de politici constă în special în a asigura recunoașterea în timp util și acoperirea în mod adecvat a creditelor neperformante, astfel încât să nu fie necesare măsuri de amânare a recunoașterii pierderilor și să se consolideze rezoluția creditelor neperformante. Provizionarea insuficientă și măsurile de amânare a recunoașterii pierderilor constituie obstacole majore în calea restructurării datoriei sau a vânzării de active, deoarece există posibilitatea ca băncile să amâne restructurarea sau măsurile de reducere a gradului de îndatorare pentru a evita recunoașterea pierderilor (adoptând așa-numita „așteptare pasivă”). S-a constatat că recunoașterea cu întârziere a pierderilor conduce la reducerea activității de creditare, deoarece aceste întârzieri sporesc și mai mult presiunea asupra băncilor de a majora provizioanele în situații de criză (și anume atunci când pierderile se concretizează, iar strictetea cerințelor în materie de capital reglementat crește la maximum). Această provizionare prociclică presupune o activitate de creditare bancară prociclică și fluctuații mai ample ale ciclului economic (și anume, ciclurile de expansiune și contracție a creditului).

Soluționarea problemei stocurilor mari de expuneri neperformante, precum și a posibilei acumulări a acestora în viitor reprezintă o parte importantă a eforturilor depuse de Uniune pentru a reduce și mai mult riscurile în sectorul bancar și pentru a le permite băncilor să se concentreze pe activitatea de creditare în folosul întreprinderilor și al cetățenilor. Discuțiile în curs din cadrul Consiliului confirmă că este esențial să se realizeze progrese suplimentare în ceea ce privește abordarea creditelor neperformante în vederea finalizării uniunii bancare, care constituie o prioritate absolută a Agendei liderilor.

Ce se așteaptă de la această inițiativă?

Această inițiativă, care face parte dintr-un pachet mai amplu de măsuri menite să soluționeze problema creditelor neperformante în UE, are două obiective care se susțin reciproc: primul obiectiv general constă în a limita riscurile pe care nivelurile ridicate ale expunerilor neperformante le prezintă pentru stabilitatea financiară, evitându-se acumularea sau creșterea excesivă a expunerilor neperformante insuficient acoperite în sistemul bancar al UE; în al doilea rând, inițiativa urmărește să garanteze că băncile din UE dispun de o acoperire suficientă a pierderilor din expuneri neperformante, protejând astfel rentabilitatea și capitalul băncilor și împiedicând creșterea costurilor de finanțare în perioade de criză. Acest lucru este deosebit de important în UE, unde intermedierea financiară este dominată în continuare în mare măsură de instituțiile bancare. Alături de aprofundarea și consolidarea piețelor de capital - obiectivele urmărite de inițiativa UPC - propunerea ar urma să asigure disponibilitatea unei finanțări stabile și mai puțin prociclice pentru gospodăriile

¹ Expunerile neperformante cuprind creditele neperformante, titlurile de natura datoriei neperformante și elementele extrabilanțiere neperformante. Creditele neperformante - termenul consacrat și utilizat în mod curent în dezbaterile în materie de politici - reprezintă cea mai mare parte a expunerilor neperformante. Prin urmare, termenii „expuneri neperformante” și „credite neperformante” sunt utilizați alternativ în prezentul document.

și întreprinderile din UE, sprijinind astfel investițiile, creșterea economică și ocuparea forței de muncă. Din punct de vedere operațional, acest obiectiv este realizat prin reducerea atât a capacității, cât și a stimulentei care constituie motivația băncilor de a aplica strategiile „așteptării pasive” și „acordării de noi credite și prelungirii termenelor de plată”, prin care băncile întârzie recunoașterea provizioanelor pentru creditele neperformante. În acest scop, inițiativa prevede introducerea unui mecanism de protecție prudentială statutar care să constea: (i) într-o cerință care să oblige băncile să acopere, până la niveluri minime comune, pierderile suportate și pe cele așteptate din împrumuturi nou-acordate odată ce împrumuturile devin neperformante („cerința de acoperire minimă”) și (ii) în cazul în care nu este îndeplinită cerința de acoperire minimă, în deducerea, din elementele de fonduri proprii de nivel 1 de bază, a diferenței dintre nivelul efectiv de acoperire și nivelul minim de acoperire. Cerința de acoperire minimă ar urma să se aplice în totalitate numai după un anumit interval, care ar urma să difere în funcție de tipul de împrumut (dacă acesta este garantat, prin garanții reale sau personale, sau nu).

Care este valoarea adăugată a acțiunii la nivelul UE?

Actualul cadru prudential al UE nu prevede niciun tratament minim comun în ceea ce privește pierderile suportate/așteptate aferente creditelor neperformante. Autoritățile responsabile cu supravegherea instituțiilor din UE au puterea de a influența politica aplicată de bănci pentru constituirea de provizioane și de a impune, de la caz la caz, ajustări specifice ale calculului fondurilor proprii (așa-numitul „pilon 2” al cadrului), dar nu poate fi impus niciun tratament (minim) armonizat aplicabil la nivelul tuturor statelor membre și al tuturor băncilor.

În lipsa unor norme prudenciale comune referitoare la constituirea de provizioane pentru creditele neperformante, acoperirea efectivă a pierderilor pentru creditele neperformante poate varia între bănci din diferite jurisdicții, chiar dacă riscul subiacent este același. Acest lucru poate limita comparabilitatea ratelor de capital între țări și compromite fiabilitatea acestor rate. Bănci care au același profil de risc și operează cu aceeași monedă (în cazul celor din zona euro) s-ar confrunta cu condiții de finanțare diferite în funcție de locul în care se află. În plus, în ceea ce-i privește pe debitori, două societăți care au profiluri de risc identice și folosesc aceeași monedă s-ar confrunta cu condiții de creditare diferite în funcție de locul de stabilire. Acest lucru creează o fragmentare financiară și mai accentuată, care afectează unul dintre cele mai importante beneficii ale uniunii financiare și monetare, și anume diversificarea și partajarea riscurilor economice la nivel transfrontalier.

Acțiunea legislativă la nivelul UE ar urma să instituie, în întreaga Uniune, mecanisme care să împiedice în mod automat acumularea de noi credite neperformante fără o acoperire suficientă a pierderilor din împrumuturi și ar consolida, astfel, soliditatea financiară și capacitatea băncilor de a acorda împrumuturi. Aceasta ar urma să contribuie la buna funcționare a mecanismului de transmisie a politicii monetare și la un proces de integrare financiară mai durabilă în UE. În modul acesta s-ar contribui, de asemenea, la finalizarea uniunii bancare, prin crearea unor condiții egale pentru toate băncile, prin reducerea diferențelor nejustificate dintre practicile băncilor, prin creșterea comparabilității, prin facilitarea disciplinei de piață și prin promovarea încrederii pieței. De asemenea, acțiunea la nivelul UE ar reduce posibilele efecte de propagare în Uniune. Având în vedere gradul ridicat de interconectare a sistemului financiar al UE (și în special al zonei euro), există un pericol important de a se crea efecte de propagare care comportă riscuri la adresa stabilității ce sunt abordate mai bine la nivelul UE.

B. Soluții

Ce opțiuni de politică legislative și nelegislative au fost luate în considerare? Există sau nu o opțiune preferată? De ce?

Evaluarea impactului a avut în vedere următoarele opțiuni de politică (pe lângă scenariul de bază, și anume nicio acțiune la nivelul UE):

- Opțiunea 1 – cerințe de acoperire integrală a creditelor neperformante negarantate și garantate la sfârșitul unor perioade stabilite, fără a se impune nicio cerință de acoperire în prealabil;
- Opțiunea 2 – cerințe de acoperire care cresc treptat (liniar sau progresiv) după ce creditele sunt clasificate ca neperformante și au drept rezultat o acoperire integrală a creditelor neperformante negarantate și garantate la sfârșitul unor perioade stabilite;
- Opțiunea 3 – în cazul creditelor neperformante garantate, aplicarea unor ajustări în funcție de tipul de garanție reală (creditele negarantate ar urma să fie tratate ca în cadrul opțiunilor 1 și 2).

În urma evaluării și a analizării impactului, s-a considerat că opțiunea 2 (constând în aplicarea unei traiectorii progresive până la acoperirea integrală) este preferabilă, deoarece aceasta îndeplinește obiectivele de politică și oferă totodată raportul costuri-beneficii cel mai favorabil. Această opțiune asigură echilibrul adecvat între necesitatea de a lăsa suficient timp pentru eventuale recuperări și imperativul evitării efectelor în cascadă disproporționate și bruște după această perioadă.

Cine sunt susținătorii fiecărei opțiuni? Majoritatea părților interesate au respins opțiunea 1, deoarece aceasta prevede obligația de acoperire integrală a creditelor neperformante numai la sfârșitul perioadelor stabilite, ceea ce ar putea duce la grave efecte în cascadă pentru băncile care ar fi obligate să efectueze o deducere din fondurile proprii. Opțiunea 2 (abordarea treptată) a fost sprijinită de unele bănci și de majoritatea părților interesate din sectorul public. Băncile și-au exprimat preferința pentru o traiectorie progresivă în locul uneia liniară, întrucât aceasta din urmă ar fi excesiv de conservatoare în primii ani, când șansele de recuperare a împrumutului sau a garanției reale sunt mai mari decât spre sfârșitul perioadei. Opțiunea 3 (abordarea bazată pe ajustări) a fost criticată de majoritatea părților interesate din sectorul privat și cel public, care au invocat gradul său excesiv de complexitate. Majoritatea părților interesate au considerat că această opțiune nu prezintă valoare adăugată, întrucât complexitatea și costurile suplimentare de punere în aplicare ar fi mai mari decât micile beneficii pe care le-ar obține băncile datorită unui nivel mai ridicat de sensibilitate la risc.
C. Impacturile opțiunii preferate
Care sunt beneficiile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)? Opțiunea 2 (abordarea treptată) ar obliga băncile să înceapă să își acopere creditelor neperformante într-un stadiu incipient, limitându-le considerabil atât capacitatea de a aplica strategiile „așteptării pasive” și „acordării de noi credite și prelungirii termenelor de plată”, cât și stimulentele care le motivează să procedeze astfel. Acest obiectiv ar urma să fie atins rapid deoarece, astfel cum este concepută, cerința de acoperire s-ar aplica de îndată ce o expunere devine neperformantă. Băncile nu ar avea posibilitatea de a aștepta până la sfârșitul perioadei pentru a-și majora provizionarea. Prin urmare, această opțiune ar avea drept principal avantaj evitarea unui impact prea brusc și potențial nociv la sfârșitul perioadei de timp stabilite. De asemenea, opțiunea 2 ar fi consecventă și coerentă cu alte politici ale UE. În primii ani, în comparație cu opțiunea 1, autoritățile de supraveghere s-ar confrunta cu mai puține cazuri în care ar trebui să impună sau să mențină măsuri specifice din cadrul pilonului 2. Opțiunea 2 ar contribui la asigurarea utilizării eficiente a resurselor și ar sprijini armonizarea la nivelul UE a modului în care este abordată problema expunerilor neperformante. Selectarea unei traiectorii progresive ar permite alinierea mecanismului de protecție la o altă inițiativă pe care Comisia o are în vedere, și anume executarea extrajudiciară accelerată a garanțiilor reale. Aceasta ar impune niveluri de acoperire mai scăzute în primii ani, când probabilitatea executării garanției reale este mai mare.
Care sunt costurile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)? Pentru băncile care, în prezent, nu fac obiectul niciunei măsuri din pilonul 2 de majorare a provizionării creditelor neperformante, opțiunea 2 ar genera costuri mai mari în ceea ce privește cerințele de capital și punerea în aplicare, comparativ cu scenariul de bază. Și băncile care fac obiectul unor măsuri din pilonul 2 ar avea de suportat costuri suplimentare, în cazul în care măsurile respective nu sunt suficiente pentru a rezolva pe deplin problema provizionării insuficiente a creditelor neperformante. Pe termen scurt, opțiunea 2 s-ar putea dovedi mai costisitoare decât opțiunile 1 și 3, deoarece eventuala deducere s-ar aplica încă din primul an de la clasificarea creditelor ca neperformante și ar fi mai puțin sensibilă la riscuri decât deducerea prevăzută la opțiunea 3. Cu toate acestea, selectarea unei traiectorii progresive ar contribui la reducerea acestei îngrijorări, întrucât suma de acoperit va fi mai mică în primii ani, ceea ce le va oferi băncilor timpul necesar pentru a recupera împrumutul sau pentru a executa garanția reală la început.
Care va fi impactul asupra societăților, IMM-urilor și microîntreprinderilor? Aplicarea unor cerințe de acoperire minimă ar reduce motivația și capacitatea băncilor de a aplica practicile „așteptării pasive”. Consolidând bilanțurile băncilor printr-o gestionare mai rapidă și mai eficace a expunerilor neperformante, această opțiune ar sprijini o mai mare stabilitate a ofertei de credite, atât în ceea ce privește volumul, cât și prețul creditelor. De acest impact pozitiv ar trebui să beneficieze îndeosebi IMM-urile, deoarece acestea sunt mai dependente de împrumuturile bancare decât marile corporații, care ar putea avea acces mai ușor pe piețele financiare.
Va exista un impact semnificativ asupra bugetelor și asupra administrațiilor naționale? Nu se prevede niciun impact semnificativ asupra bugetelor și administrațiilor naționale. În urma introducerii unei măsuri din pilonul 1, măsurile din pilonul 2 (care sunt evaluate de la caz la caz) ar trebui să fie mai puțin

necesare. În felul acesta, resursele umane și financiare sunt utilizate în scopuri mai precise, permițând sporirea eficienței.

Vor exista și alte impacturi semnificative?

Pe termen scurt, fondurile proprii ale băncilor care nu îndeplinesc nivelul minim de acoperire aplicabil (și care ar urma, în consecință, să fie supuse deducerii treptate) ar urma să scadă în comparație cu scenariul de referință. Cu toate acestea, în orice moment, toate băncile ar urma să fie evaluate în raport cu un indicator comun, ceea ce sporește comparabilitatea între bănci și promovează condiții competitive egale pe întreaga piață unică. Creșterea treptată a cerințelor de acoperire ar permite evitarea posibilelor efecte în cascadă disproporționate ca urmare a recunoașterii cu întârziere a pierderilor, care ar putea avea importante impacturi negative asupra capitalului băncilor. Într-adevăr, mecanismul de protecție prudențial nu ar conduce la creșterea cerințelor de capital pentru expunerile neperformante, ci ar modifica numai repartizarea nevoilor de capital în vederea acoperirii pierderilor din expunerile neperformante de-a lungul timpului (fără a mări volumul total al acestor nevoi).

Pe termen lung, impactul asupra băncilor ar urma să fie benefic, deoarece, împiedicând acumularea până la niveluri nesustenabile a expunerilor neperformante pentru care nu s-au constituit provizioane suficiente, mecanismul de protecție ar urma să contribuie la consolidarea rezilienței băncilor în perioadele de criză și de criză economică, să diminueze costurile de finanțare și administrative suportate de bănci și să sporească rentabilitatea acestora. Într-adevăr, mecanismul de protecție prudențial nu ar conduce la creșterea cerințelor de capital pentru expunerile neperformante, ci ar modifica numai repartizarea nevoilor de capital în vederea unei acoperiri mai echilibrate a pierderilor din expunerile neperformante de-a lungul timpului (fără a mări volumul total al acestor nevoi).

D. Măsuri ulterioare

Când va fi reexaminată politica?

Comisia va efectua o evaluare în termen de 6-8 ani de la data intrării în aplicare a prezentei inițiative (în funcție de calibrarea finală a perioadei la încheierea căreia ar urma să devină obligatorie acoperirea integrală a creditelor neperformante). Evaluarea va avea drept scop să verifice, printre altele, cât de eficientă și de eficace a fost măsura în ceea ce privește atingerea obiectivelor expuse în prezenta evaluare a impactului și să decidă dacă sunt necesare noi măsuri sau modificări.