COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 9.4.2018
COM(2018) 172 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind efectele Regulamentului (UE) nr. 575/2013 și ale Directivei 2013/36/UE asupra ciclului economic

{SWD(2018) 89 final}

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind efectele Regulamentului (UE) nr. 575/2013 și ale Directivei 2013/36/UE asupra ciclului economic

1. INTRODUCERE

1. Articolul 502 din Regulamentul (UE) nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului[1] prevede obligația Comisiei de a examina periodic dacă cerințele de reglementare sensibile la riscuri, astfel cum sunt stabilite în acest regulament și în Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului[2], creează efecte prociclice neintenționate prin consolidarea relației endogene dintre sistemul financiar și economia reală, amplificând astfel ciclul economic real.

2. Comisia trebuie să prezinte o propunere de măsuri corective adecvate, în cazul în care sunt identificate astfel de efecte prociclice. Obiectivul specific al raportului de față este de a analiza dacă există dovezi că dispozițiile Regulamentului (UE) nr. 575/2013 și ale Directivei 2013/36/UE contribuie la eventualele efecte prociclice ale cerințelor privind rata de capital.

3. Comisia a pregătit rapoarte similare anterioare privind caracterul prociclic al cerințelor referitoare la rata de capital în 2010 și 2012[3]. Acest al treilea raport este primul elaborat în temeiul Regulamentului (UE) nr. 575/2013. Acesta se bazează pe un raport special al Autorității Bancare Europene (ABE), care cuprinde contribuțiile Comitetului european pentru risc sistemic (CERS), ale Băncii Centrale Europene (BCE) și ale autorităților din statele membre ale UE[4]. Raportul se bazează și pe o examinare mai amplă a literaturii de specialitate.

4. În rândul autorităților de reglementare și în mediul academic, există un consens general cu privire la faptul că sistemul financiar este în mod inerent instabil și supus unor riscuri care pot avea consecințe negative grave asupra economiei reale odată ce se materializează. Acest lucru este confirmat și de experiența anterioară. Criza financiară mondială, care a izbucnit cu un deceniu în urmă, a reprezentat un semnal puternic în acest sens. Pentru a contracara această instabilitate financiară, reglementările financiare și politica macroprudențială vizează limitarea riscului sistemic. Având în vedere concluziile desprinse de pe urma crizei, asigurarea unor niveluri de capital suficient de ridicate, în special pentru bănci, este, în general,

---

1 Regulamentul (UE) nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 (JO L 176, 27.6.2013, p. 1).

2 Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE (JO L 176, 27.6.2013, p. 338).

3 SEC(2010)754, COM (2012) 400.

4 Raportul ABE în temeiul articolului 502 din CRC, emis la 22 decembrie 2016 (EBA-Op-2016-24): https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1701905/Report+on+the+Cyclicality+of+Capital+Requirements+%28EBA-Op-2016-24%29.pdf

considerată capabilă să reducă probabilitatea apariției crizelor financiare sistemice și a costurilor acestora, în cazul în care s-ar materializa.

5. Cu toate acestea, cerințele privind rata de capital pentru asigurarea unui capital suficient ar putea deveni ele însele o sursă de instabilitate, întrucât abordarea bazată pe riscuri prevăzută de Regulamentul (UE) nr. 575/2013 și de Directiva 2013/36/UE implică faptul că cerințele privind rata de capital devin mai relaxate în caz de redresare economică și mai stricte în caz de declin economic. Această prociclicitate a cerințelor privind rata de capital reprezintă o potențială externalitate-cheie a sistemului financiar, care poate genera riscuri la adresa stabilității financiare și, prin urmare, este îngrijorătoare pentru autoritățile de reglementare.

6. Raportul de față analizează dacă cerințele privind rata de capital sunt prociclice și, în caz afirmativ, dacă au un impact asupra nivelului de capital pe care băncile îl dețin efectiv sau pe care doresc să îl dețină.

2. METODOLOGIE

7. Problema caracterului prociclic al cerințelor privind rata de capital este, în primul rând, una empirică. Din studiile recente asupra literaturii de specialitate reies dovezi limitate și destul de neconcludente cu privire la impactul pe termen lung al modificărilor cerințelor privind rata de capital asupra nivelului sau a ritmului de creștere a activității de creditare bancară, chiar dacă sunt documentate efectele negative pe termen scurt. Pentru a clarifica această problemă, raportul ABE analizează pentru Uniune dovezile privind impactul prociclic al reglementărilor recente asupra cerințelor privind rata de capital pentru bănci. Raportul ABE folosește informații disponibile din surse publice, precum și date specifice obținute de la autoritățile naționale competente. Dovezile empirice examinate cuprind dovezi cumulate și de „nivel micro” pentru a stabili dacă cerințele privind rata de capital a băncii reflectă evoluția ciclului general al activității economice, precum și analizele de regresie.

8. Datele utilizate de ABE cuprind în mare parte perioada 2008-2015, vizând criza financiară mondială și consecințele acesteia. Pe lângă statisticile cumulate și datele anchetei, ABE se bazează pe un eșantion alcătuit din 144 de bănci individuale active în 13 țări din Uniune și SEE și care reprezintă aproximativ 95 % din totalul activelor din sectorul bancar al Uniunii. Eșantionul include bănci care operează la niveluri diferite, variind de la bănci internaționale sistemice la bănci care sunt active numai pe plan intern. Acesta cuprinde bănci cu modele de afaceri diferite, inclusiv bănci cu amănuntul și comerciale, bănci universale, precum și o serie de bănci cu activități mai specializate, cum ar fi emiterea de obligațiuni garantate sau activități bancare de investiții.

3. PRINCIPALELE CONSTATĂRI

9. Nivelurile ratei de capital ale sectorului bancar din Uniune au crescut semnificativ de la introducerea pentru prima dată a cerințelor privind rata de capital sensibile la risc. Creșterea s-a accelerat începând cu 2014, odată cu aplicarea cerințelor privind ratele de capital stabilite de Regulamentul (UE) nr. 575/2013 și de Directiva 2013/36/UE. Creșterea semnificativă a capitalului a fost determinată în principal de o creștere a cerințelor băncilor privind fondurile proprii de nivel 1 de bază, mai degrabă decât de

ciclicitatea parametrilor de risc bazați pe ratingul intern care stau la baza acestora, în special de probabilitatea apariției nerambursărilor și a pierderilor generate de acestea. Acești parametri de risc au rămas relativ stabili în cursul perioadei de eșantionare, care acoperă un declin economic semnificativ în majoritatea statelor membre. Această stabilitate poate fi explicată prin remanierea portofoliului activ al băncilor. Nivelurile globale ale ratei de capital au crescut mai rapid decât ratele minime prevăzute de lege, ceea ce ar putea reflecta preferința băncilor de a-și lăsa o marjă suplimentară de manevră în amortizoarele lor de capital într-o perioadă caracterizată de incertitudine.

10. Spre deosebire de majorarea amortizoarelor de capital obligatorii și globale, indicele totalului activelor ponderate la risc al băncilor europene a scăzut începând cu anul 2008, înregistrând o ușoară creștere din 2014. Portofoliile de credite au reflectat această tendință. În special, creditele acordate de băncile din zona euro societăților nefinanciare au scăzut ca urmare a crizei financiare mondiale, întrucât cererea cumulată slabă a afectat cererea de credite. O oarecare creștere a fost înregistrată abia spre sfârșitul perioadei de eșantionare. Scăderea nivelului activelor ponderate la risc a fost mai mare decât scăderea expunerilor, astfel cum sunt definite pentru indicatorul efectului de levier, sugerând o reechilibrare a portofoliilor bancare. Dezvoltarea expunerilor ponderate la risc s-a datorat în mare măsură tendințelor privind riscul de credit, cea mai importantă subcategorie.

11. Diversele specificații alternative privind regresia confirmă faptul că modificările la nivelul expunerilor, mai ales al expunerii la riscul de nerambursare, mai degrabă decât modificările parametrilor de risc, au condus la apariția modelelor ciclice observate privind capitalul bancar. Deși există un oarecare efect prociclic limitat al macroeconomiei asupra variabilelor bancare, în special asupra capitalului minim necesar, nu există o diferență semnificativă între abordările bazate pe risc și cele standardizate în acest sens. Aceste constatări sunt în mare măsură susținute de o analiză la nivel de portofoliu și de sondaje privind activitatea de creditare bancară.

12. Se pare că, începând cu 2008, mai degrabă efectele asociate crizei decât modificările cerințelor de capital au reprezentat o forță majoră în modelarea ofertei de credite bancare din ultimii ani. Există unele dovezi ale unei întreruperi structurale în cadrul regimului de reglementare ca urmare a tranziției la cadrul Basel III impuse prin Regulamentul (UE) nr. 575/2013 și Directiva 2013/36/UE, care afectează interacțiunea dintre capitalul bancar, credite și economia reală. Chiar și așa, este dificil să se facă distincția între efectele schimbării de nivel și un potențial impact prociclic mai de durată al cerințelor de reglementare introduse de Regulamentul (UE) nr. 575/2013 și de Directiva 2013/36/UE.

13. Rezultatele analizelor empirice trebuie tratate cu precauție. Aceasta se datorează parțial dimensiunii limitate a eșantionului și lipsei defalcărilor detaliate ale datelor. De asemenea, perioada scursă de la introducerea Regulamentului (UE) nr. 575/2013 / Directivei 2013/36/UE a fost scurtă în comparație cu durata tipică a unui ciclu financiar. Perioada examinată a fost caracterizată de fluctuații puternice ale activității reale, pierderi financiare substanțiale cauzate de criză, injecții de capital public și un puternic impuls de reglementare în vederea majorării amortizoarelor de capital, culminând cu tranziția către cerințele minime de capital prevăzute de cadrul Basel III, care trebuie finalizată până în 2019.

14. Constatări empirice mai detaliate sunt prezentate în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezentul raport. Per ansamblu, dovezile

disponibile nu indică un impact prociclic semnificativ al cadrului de reglementare prevăzut de Regulamentul (UE) nr. 575/2013 și de Directiva 2013/36/UE.

4. MĂSURI DE REDUCERE A PROCICLICITĂȚII

15. Normele prevăzute de Regulamentul (UE) nr. 575/2013 și de Directiva 2013/36/UE includ o serie de măsuri care vizează atenuarea caracterului prociclic al activității de creditare bancară, incluzând cerințe privind rata de capital mai exigente, amortizoare anticiclice și de conservare a capitalului, introducerea unui indicator al efectului de levier și o dependență redusă față de agențiile de rating de credit pentru cerințele prudențiale și testele de rezistență. La 23 noiembrie 2016, Comisia a adoptat o propunere de modificare a regulamentelor privind cerințele de capital, prin includerea elementelor rămase ale cadrului de reglementare convenit în cadrul Comitetului de la Basel pentru supraveghere bancară (BCBS)[5]. La 20 septembrie 2017, Comisia a publicat o propunere privind revizuirea sistemului Uniunii de supraveghere financiară, cu câteva propuneri de îmbunătățiri specifice suplimentare. Comisia a susținut efectuarea unor ajustări orientate ale componenței și organizării Comitetului european pentru risc sistemic și coordonarea acestuia cu organismele și instituțiile Uniunii[6]. Unele dintre principalele măsuri care vizează atenuarea procliclicității sunt prezentate mai jos.

4.1 Aplicarea cerințelor privind ratele de capital prevăzute de Regulamentul (UE) nr. 575/2013 și de Directiva 2013/36/UE

16. Întrucât reducerea gradului de îndatorare asociat creditelor acordate de băncile internaționale ca răspuns la cerințele de reglementare stabilite de autoritățile naționale de supraveghere poate avea loc în afara jurisdicțiilor din țara de origine, punerea în aplicare integrală a unui cadru de reglementare unic ar trebui să reducă arbitrajul de reglementare. În special, aceasta ar putea atenua efectele prociclice ale restricționării capitalului și ale reducerii asimetrice a gradului de îndatorare în „țările gazdă”, și anume reducerea excesivă a creditelor de către băncile active pe plan internațional în țările aflate în afara jurisdicției lor. Acest lucru este susținut de diferiții piloni ai uniunii bancare, care cuprind dispoziții comune privind rezoluția și asigurarea depozitelor.

4.2 Amortizorul de conservare a capitalului și amortizorul anticiclic de capital

17. Un răspuns de reglementare cheie în ceea ce privește caracterul prociclic al activității de creditare bancară constă în introducerea unui amortizor de conservare a capitalului și a unui amortizor anticiclic de capital. Această rezervă suplimentară, constituită în mod progresiv în conjuncturi economice favorabile, poate fi pusă la dispoziție în cazul unei crize economice pentru a le permite băncilor să își absoarbă pierderile într-un mod ordonat, care să nu conducă la o scumpire a creditelor, fapt ce ar putea agrava recesiunea. Acestea ar trebui să atenueze atât lipsa capacității de răspuns a cerințelor de reglementare în ceea ce privește acumularea riscurilor la nivel macro,

5 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3840_ro.htm.
6 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3322_ro.htm.

cât și caracterul ciclic al acestora. Având în vedere că dinamica poate înregistra variații foarte mari de la o piață la alta, rezervele sunt determinate în funcție de pieţele naționale. Comitetul european pentru risc sistemic a elaborat orientări comune pentru stabilirea ratelor amortizoarelor anticiclice de capital[7].

18. Întrucât multe state membre încă se recuperează de pe urma șocului recesionist al crizei financiare mondiale, numai în câteva dintre acestea ratele amortizoarelor anticiclice de capital depășesc în prezent valoarea de 0 %. În mod similar, au fost constituite amortizoare de conservare a capitalului, dar până în prezent nu există nicio experiență în ceea ce privește punerea la dispoziție a unor astfel de amortizoare. În plus, în ceea ce privește riscurile legate de stabilitatea financiară sectorială, de exemplu, de proprietățile imobiliare, amortizorul anticiclic de capital afectează toate expunerile față de societăți și cu amănuntul și nu poate fi în prezent orientat spre expunerile sectoriale. În prezent, în cadrul Comitetului de la Basel și al Uniunii au loc dezbateri cu privire la avantajele introducerii unor amortizoare sectoriale pentru a aborda caracterul ciclic al anumitor riscuri specifice și pentru a evita o parte din tendințele de lipsă de acțiune inerente domeniului larg al amortizorului anticiclic de capital.

4.3 Ponderile de risc pentru expunerile specifice și alte măsuri de supraveghere

19. Normele actuale prevăd măsuri macroprudențiale specifice pentru contracararea riscurilor generate de expuneri specifice, cum ar fi cazul bunurilor imobile. Acestea pot lua forma unor cerințe privind ponderile de risc. În special, în temeiul articolului 124 din Regulamentul (UE) nr. 575/2013, autoritățile competente pot stabili o ponderare de risc mai mare sau criterii mai stricte privind expunerile garantate cu proprietăți imobiliare pe baza considerentelor privind stabilitatea financiară. În mod similar, articolul 164 din Regulamentul (UE) nr. 575/2013 permite autorităților competente să stabilească valori minime mai mari pentru pierderea în caz de nerambursare ponderată pentru expunerile garantate cu proprietăți imobiliare pe teritoriul acestora, pe baza considerentelor privind stabilitatea financiară. Articolul 458 din Regulamentul (UE) nr. 575/2013 permite autorităților să ajusteze ponderile de risc destinate țintirii bulelor speculative în sectorul proprietăților imobiliare locative și comerciale sau să ia măsuri precum ajustarea nivelului fondurilor proprii sau a nivelului amortizorului de conservare a capitalului, cu implicații asupra bazei de capital a băncilor.

20. Cadrul de reglementare al UE cuprinde și măsuri de atenuare a impactului riscurilor ciclice asupra băncilor. Acestea includ dispozițiile articolelor 181 și 182 din Regulamentul (UE) nr. 575/2013 privind parametrii de risc asociați claselor de rating sau grupelor de risc, care impun băncilor să utilizeze estimări adecvate pentru un declin economic, dacă acestea sunt mai conservatoare decât media pe termen lung . Băncilor li se recomandă să utilizeze modele interne de rating pentru a adopta o abordare bazată pe întregul ciclu economic în calcularea cerințelor privind rata de capital pentru riscul de credit. În plus, autoritățile de supraveghere pot lua în considerare riscurile ciclice pentru cerințele privind rata de capital din cadrul celui de-al doilea pilon specifice instituției.

[7] Recomandarea (ESRB/2014/1).

21. De asemenea, punerea în aplicare a altor cerințe de reglementare are implicații asupra nivelurilor obligatorii de capital, de exemplu, asupra celor prevăzute de standardele de contabilitate bancară (IRRBB) și de standardele de contabilitate IFRS 9. Procesul de supraveghere și evaluare al UE poate avea un impact asupra cerințelor de capital, astfel cum se întâmplă în cazul cerințelor privind rezoluția și privind capacitatea de absorbție a pierderilor, cum ar fi cerința minimă de fonduri proprii și datorii eligibile (MREL) și pragurile totale ale capacității de absorbție a pierderilor pentru sistemul bancar internațional important din punct de vedere sistemic.

4.4 Indicatorul efectului de levier

22. Indicatorul efectului de levier reprezintă o cerință de capital suplimentară nebazată pe risc, concepută pentru a suplimenta cerințele privind rata de capital bazată pe risc. În cadrul Uniunii, indicatorul efectului de levier este pus în aplicare în conformitate cu cerințele cadrului Basel III, ceea ce înseamnă că este calculat prin împărțirea capitalului de nivel 1 la volumul total mediu al activelor consolidate ale băncii (suma expunerilor tuturor activelor și a articolelor neincluse în bilanț), băncile trebuind să mențină un indicator al efectului de levier mai mare de 3 %. Acest lucru ar permite limitarea acordării excesive de credite bancare în perioada de creștere a ciclului economic, atunci când băncile se află într-o dinamică de extindere a bilanțului fără o majorare corespunzătoare a capitalului.

23. Literatura teoretică și empirică subliniază legătura dintre efectul de levier prociclic și instabilitatea financiară. Din punct de vedere empiric, efectul de levier al sectorului bancar a avut un caracter prociclic la un nivel cumulat în aproape toate statele membre, prezentând tendințe de scădere în perioadele de boom al creditelor și de creștere, în perioadele de declin economic. Prin urmare, o limită statică a indicatorului efectului de levier ar aborda caracterul prociclic al efectului de levier bancar în timpul unei redresări economice. În plus, aceasta ar acționa ca un mecanism de sprijin al caracterului prociclic al cerințelor privind de rata de capital ponderată la risc. Într-adevăr, aceasta asigură o circulație a capitalului proporțională cu expunerea totală, în timp ce ponderile agregate ale riscului și cerința de capital ponderată la risc pot varia în timp, în funcție de diferitele faze ale ciclului.

4.5 Ratingurile de credit

24. Ratingurile de credit, obținute cu ajutorul agențiilor de rating de credit specifice sau al modelelor interne de rating, joacă, de asemenea, un rol important în determinarea nivelului real al ratei de capital a băncilor. Ratingurile externe sunt strâns corelate cu ciclul economic, ceea ce implică faptul că și cerințele de capital legate de acestea vor respecta un model clar ciclic, cel puțin la nivelul expunerilor individuale. În acest sens, Regulamentul (UE) nr. 575/2013 încurajează utilizarea ratingurilor interne și consolidează dispozițiile privind modul în care pot fi utilizate ratingurile externe. Pentru băncile care utilizează o abordare bazată pe ratinguri interne, acesta prevede obligația de a asigura o capacitate independentă de evaluare a riscurilor, precum și stimulente pentru o mai bună gestionare a riscului de credit. O abordare bazată pe întregul ciclu economic ar putea contribui la atenuarea impactului asupra cerințelor privind rata de capital.

4.6 Simulările de criză

25. O simulare de criză poate fi privită ca un alt instrument, chiar dacă unul indirect, de evitare a răspunsurilor prociclice necorespunzătoare ale instituțiilor de credit în vederea îndeplinirii cerințelor privind rata de capital în perioadele de criză financiară. În urma crizei, simulările de criză microprudențiale au fost folosite cu promptitudine pentru a evalua nevoile de capital ale băncilor individuale. Astfel de simulări sunt utile în ceea ce privește informarea cu privire la modul în care se pot constitui amortizoare, tot la un nivel superior cerințelor minime. Procesul de supraveghere și evaluare al UE permite utilizarea rezultatelor simulărilor de criză pentru elaborarea de măsuri de supraveghere, inclusiv a unor cerințe privind rata de capital.

5. CONCLUZIE

26. Deși impulsul prociclic generat de cerințele privind rata de capital este recunoscut în literatura de specialitate drept o potențială sursă de risc, dovezile empirice nu sunt concludente în ceea ce privește puterea sa efectivă pentru băncile din Uniune. Nu există nicio dovadă a unei tendințe prociclice puternice a cadrului actual de natură să afecteze sectorul nefinanciar al economiei. Acest rezultat poate fi determinat de datele disponibile care nu acoperă un întreg ciclu, de lipsa unor date mai detaliate care să permită diferențierea comportamentului diferitelor tipuri de bănci, de provocarea de a controla efectele reechilibrării portofoliilor, de dificultatea de a clarifica efectele ofertei și cererii de credite și de dificultatea de a clarifica impactul altor reforme post-criză și măsuri extraordinare în materie de politici.

27. În contextul dovezilor insuficiente privind existența unor efecte prociclice datorate normelor prevăzute de Directiva 2013/36/UE și de Regulamentul (UE) nr. 575/2013, nu există niciun motiv în acest stadiu pentru a se propune modificări semnificative ale cadrului legislativ actual pentru capitalul bancar. Ratele de capital mai mari din ultimii ani implică faptul că impactul prociclic al unei anumite pierderi va fi mai slab. Cadrul de reglementare a domeniului financiar al Uniunii include deja diverse instrumente pentru a aborda eventualele efecte prociclice. Printre acestea se numără amortizorul de conservare a capitalului, amortizorul anticiclic de capital, indicatorul efectului de levier, ajustările la ponderile de risc pentru expunerile specifice și alte măsuri de supraveghere.

28. Privind în perspectivă, impactul cerințelor de reglementare ale Uniunii privind rata de capital asupra ciclului economic ar trebui monitorizat în mod regulat, iar impactul potențial, eficacitatea și eficiența instrumentelor anticiclice ar trebui analizate în continuare. Va fi important să se adune dovezi în mod continuu cu privire la orice tendințe de prociclicitate rezultate de pe urma unor cerințe privind rata de capital mai ferme. Propunerile concrete de modificare a structurii actuale ar trebui să se bazeze pe disponibilitatea acestor dovezi.