III

(Acte pregătitoare)

BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ

AVIZUL BĂNCII CENTRALE EUROPENE

din 23 septembrie 2020

cu privire la propunerile de regulamente de modificare a cadrului de securitizare al Uniunii ca răspuns la pandemia de COVID-19

(CON/2020/22)

(2020/C 377/01)

Introducere și temei juridic

La 27 august 2020, Banca Centrală Europeană (BCE) a primit din partea Consiliului Uniunii Europene o solicitare de emitere a unui aviz cu privire la (a) o propunere de regulament al Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) 2017/2402 de stabilire a unui cadru general privind securitizarea și de creare a unui cadru specific pentru securitizarea simplă, transparentă și standardizată care să faciliteze redresarea în urma pandemiei de COVID-19 ([1]) (denumit în continuare „regulamentul privind securitizarea propus"); și (b) o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 575/2013 cu privire la ajustări ale cadrului de securitizare în vederea sprijinirii redresării economice ca răspuns la pandemia de COVID-19 ([2]) (denumit în continuare „regulamentul de modificare a CRR propus") (denumite în continuare în mod colectiv „regulamentele propuse").

Competența BCE de a emite un aviz se întemeiază pe articolul 127 alineatul (4) și pe articolul 282 alineatul (5) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, întrucât regulamentele propuse conțin dispoziții care au incidență: (a) asupra contribuției SEBC la buna desfășurare a politicilor promovate de autoritățile competente în ceea ce privește supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și stabilitatea sistemului piețelor financiare în conformitate cu articolul 127 alineatul (5) din tratat; și (b) asupra misiunilor încredințate BCE în temeiul articolului 127 alineatul (6) din tratat privind politicile în domeniul supravegherii prudențiale a instituțiilor de credit. În conformitate cu articolul 17.5 prima teză din Regulamentul de procedură al Băncii Centrale Europene, Consiliul guvernatorilor adoptă prezentul aviz.

Observații cu caracter general

1. ***Obiectivele regulamentelor propuse***

Implicațiile fără precedent ale crizei globale declanșate de pandemia de coronavirus (COVID-19) au determinat autoritățile publice din întreaga lume să ia măsuri rapide și decisive cu scopul de a se asigura că instituțiile de credit își pot îndeplini în continuare rolul în finanțarea economiei reale și că acestea sunt capabile să sprijine redresarea economică în pofida creșterii pierderilor cu care se vor confrunta în mod probabil din cauza crizei.

În timp ce autoritățile competente din întreaga Uniune, inclusiv BCE, au furnizat asistență operațională și de capital temporară ca răspuns la noile circumstanțe, organismele legislative ale Uniunii au adoptat recent Regulamentul (UE) 2020/873 al Parlamentului European și al Consiliului ([3]), care conține modificări specifice ale cadrului de reglementare prudențial al Uniunii pentru instituțiile de credit, pentru a maximiza capacitatea instituțiilor de a acorda credite și de a absorbi pierderile legate de pandemia de COVID-19, asigurând, în același timp, reziliența continuă a acestora ([4]).

([1]) COM(2020) 282 final.
([2]) COM(2020) 283 final.
([3]) Regulamentul (UE) 2020/873 al Parlamentului European și a Consiliului din 24 iunie 2020 de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 575/2013 și (UE) 2019/876 în ceea ce privește anumite ajustări ca răspuns la pandemia de COVID-19 (JO L 204, 26.6.2020, p. 4).
([4]) A se vedea secțiunea 1 din expunerea de motive a propunerii legislative a Comisiei [COM(2020) 310 final].

În acest context, BCE apreciază, în general, regulamentele propuse de Comisie, care conțin modificări specifice ale cadrului de securitizare al Uniunii, cu scopul de a facilita utilizarea securitizării în redresarea Uniunii prin intermediul a două măsuri. Prima măsură constă în introducerea unui cadru pentru securitizarea sintetică simplă, transparentă și standardizată (STS) înscrisă în bilanț pentru a facilita acordarea de împrumuturi pentru economia reală de către instituțiile de credit. Cea de a doua măsură constă în eliminarea obstacolelor în materie de reglementare din calea securitizării expunerilor neperformante pentru a menține capacitatea de creditare a instituțiilor de credit, având în vedere că este de așteptat o creștere a expunerilor neperformante din cauza pandemiei de COVID-19. Aceasta se bazează pe proiecte de standarde propuse de Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară (BCBS) și publicate spre consultare în iunie 2020 (denumite în continuare „proiectele de standarde BCBS") ([5]).

2. ***Precizarea competențelor de supraveghere ale BCE în legătură cu securitizarea***

BCE dorește să reamintească poziția sa exprimată în avizul anterior al BCE privind cadrul de securitizare al Uniunii (CON/2016/11) ([6]) în ceea ce privește competențele de supraveghere ale BCE în materie de securitizare ([7]). După cum se menționează în aviz, articolul 127 alineatul (6) din tratat permite ca BCE să i se încredințeze doar misiuni în domeniul supravegherii prudențiale a instituțiilor de credit. În consecință, articolul 4 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului ([8]) conferă BCE, în scopuri de supraveghere prudențială, atribuția de a asigura respectarea de către instituțiile de credit semnificative a dreptului relevant al Uniunii care impune cerințe prudențiale în domeniul securitizării.

În special, în conformitate cu avizul său anterior, BCE rămâne de părere că asigurarea în mod direct a respectării de către inițiatori, sponsori sau creditori inițiali a normelor privind reținerea riscului [articolul 6 din Regulamentul (UE) 2017/2402 al Parlamentului European și al Consiliului ([9])] și a cerințelor în materie de transparență [articolul 7 din Regulamentul (UE) 2017/2402] ar trebui să fie considerată ca având legătură în principal cu supravegherea piețelor de produse. Același lucru este valabil și pentru normele referitoare la interdicția privind resecuritizarea [articolul 8 din Regulamentul (UE) 2017/2402]. Aceste norme nu au ca obiectiv principal supravegherea prudențială a instituțiilor de credit. În schimb, aceste norme asigură alinierea intereselor între inițiatori, sponsori sau creditori inițiali și investitori și permit investitorilor să înțeleagă, să evalueze și să compare tranzacțiile de securitizare. Prin urmare, BCE consideră că nu pot fi încredințate BCE astfel de misiuni.

În acest context, BCE își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că în considerentul 21 al regulamentului privind securitizarea propus se conferă în mod nejustificat caracter prudențial articolelor 6-8 din Regulamentul (UE) 2017/2402 prin calificarea acestor cerințe drept obligații prudențiale și prin încredințarea în mod specific a competenței de asigurare a respectării acestor cerințe autorităților competente responsabile cu supravegherea prudențială, fără a se oferi o justificare a motivelor pentru care aceste norme sunt considerate prudențiale. În această privință, BCE ia act, de asemenea, de faptul că acest considerent 21 pare să intre în contradicție cu obiectivele cerințelor prevăzute la articolele 6-8 din Regulamentul (UE) 2017/2402, astfel cum sunt formulate în considerentele 8 și 10-13 ale acestui regulament, care se referă la obiectivul de protejare a intereselor investitorilor.

O interpretare precum cea sugerată în considerentul 21 ar implica faptul că BCE ar trebui să fie responsabilă de asigurarea respectării cerințelor prevăzute la articolele 6-8 din Regulamentul (UE) 2017/2402, care se referă în principal la piețele de produse și la protejarea investitorilor. Această interpretare ar fi contrară articolului 127 alineatul (6) din tratat și nu poate fi admisă. Un considerent nu poate afecta obligația de interpretare a legislației Uniunii în conformitate cu tratatul.

Prin urmare, considerentul 21 al regulamentului privind securitizarea propus ar trebui modificat pentru a se asigura că competența atribuită BCE în temeiul regulamentului privind securitizarea propus reflectă misiunile care îi sunt încredințate prin articolul 127 alineatul (6) din tratat și prin Regulamentul (UE) nr. 1024/2013.

([5]) Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară, „Technical amendment: Capital treatment of securitisations of non-performing loans" (Modificare tehnică: tratamentul în materie de capital pentru securitizările creditelor neperformante), iunie 2020 (emis pentru observații până la 23 august 2020).

([6]) Avizul Băncii Centrale Europene din 11 martie 2016 cu privire la (a) o propunere de regulament de stabilire a unor norme comune privind securitizarea și de creare a unui cadru european pentru o securitizare simplă, transparentă și standardizată și cu privire la (b) o propunere de regulament de modificare a Regulamentului (UE) nr. 575/2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și firmele de investiții (CON/2016/11) (JO C 219, 17.6.2016, p. 2).

([7]) A se vedea punctul 3 din Avizul CON/2016/11.

([8]) Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului din 15 octombrie 2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit (JO L 287, 29.10.2013, p. 63).

([9]) Regulamentul (UE) 2017/2402 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2017 de stabilire a unui cadru general privind securitizarea și de creare a unui cadru specific pentru o securitizare simplă, transparentă și standardizată, și de modificare a Directivelor 2009/65/CE, 2009/138/CE și 2011/61/UE, precum și a Regulamentelor (CE) nr. 1060/2009 și (UE) nr. 648/2012 (JO L 347, 28.12.2017, p. 35).

Observații specifice

3. ***Securitizări STS sintetice***

3.1. Comisia propune, în concordanță cu recomandarea făcută de Autoritatea Bancară Europeană (ABE) în raportul său din 6 mai 2020 (ABE/OP/2020/07) ([10]), introducerea unui cadru specific pentru securitizările STS sintetice înscrise în bilanț, similar cadrului STS existent pentru securitizările tradiționale. Propunerea Comisiei introduce, de asemenea, un tratament preferențial în privința ponderii de risc pentru tranșele de rang superior ale securitizărilor STS sintetice reținute de către inițiator. BCE ia act de faptul că această propunere nu este în conformitate cu standardele BCBS, deoarece standardele BCBS nu prevăd un cadru STS pentru securitizările sintetice.

3.2. BCE salută propunerea de standardizare a pieței securitizărilor sintetice prin introducerea unor criterii STS, care pot avea un efect pozitiv de stimulare. BCE recunoaște, de asemenea, că analiza efectuată de ABE ([11]) demonstrează buna performanță a securitizărilor sintetice înscrise în bilanț în ultimii zece ani. Cu toate acestea, astfel cum recunoaște ABE în raportul menționat anterior, există limitări în ceea ce privește datele și tranzacțiile utilizate în cadrul acestei analize.

3.3. Cu toate acestea, BCE recomandă instituirea unei monitorizări amănunțite a pieței securitizărilor STS sintetice. Tratamentul preferențial în privința ponderii de risc ar putea constitui un stimulent pentru instituțiile de credit în a-și spori gradul de utilizare a securitizării sintetice pentru gestionarea capitalului. Un viitor șoc sistemic ar putea cauza intrarea concomitentă în dificultate a mai multor structuri de securitizare sintetice, exercitând presiuni asupra pozițiilor de capital ale instituțiilor de credit și reducând capacitatea acestora de a credita economia reală. Ar fi prudent să se monitorizeze riscul producerii unui astfel de eveniment.

4. ***Securitizarea expunerilor neperformante***

4.1. BCE sprijină propunerea Comisiei de ajustare a tratamentului prudențial al securitizărilor expunerilor neperformante în conformitate cu consultarea recentă a Comitetului de la Basel pentru supraveghere bancară (BCBS) și recomandă ca proiectele de standarde BCBS să se reflecte în mod fidel, cu excepția cazului în care există un motiv puternic de abatere. În acest sens, BCE recomandă ca propunerea Comisiei să fie ajustată, dacă este necesar, pentru a reflecta standardele finale ale BCBS. Securitizările expunerilor neperformante reprezintă un instrument util instituțiilor de credit în reducerea nivelului de expuneri neperformante, transferând în același timp riscul legat de expunerile neperformante în afara sistemul bancar. Cadrul de reglementare ar trebui să faciliteze acest proces, asigurând, în același timp, deținerea de capital adecvat pentru pozițiile din cadrul securitizărilor expunerilor neperformante care rămân în sistemul bancar.

4.2. În cazul în care sunt aplicate cu strictețe, normele actuale privind calcularea ponderilor de risc pentru pozițiile din securitizare pot conduce la ponderi de risc excesiv de ridicate pentru pozițiile din cadrul securitizărilor expunerilor neperformante. Pentru a facilita reducerea expunerilor neperformante de către instituțiile de credit, este important, printre altele, să se asigure faptul că pozițiile din securitizare rezultate sunt supuse unor ponderi de risc adecvate. Proiectele de standarde BCBS stabilesc un bun compromis între sensibilitatea la risc și simplitate prin definirea unei ponderi de risc de 100 % pentru tranșele de nivel superior ale securitizărilor expunerilor neperformante eligibile.

4.3. Definiția securitizărilor expunerilor neperformante din regulamentul privind securitizarea propus se abate de la definiția propusă în proiectele de standarde BCBS. În timp ce proiectele de standarde BCBS definesc securitizările expunerilor neperformante drept acele securizări în care parametrul W [definit la articolul 261 alineatul (2) din CRR] este mai mare de 90 %, propunerea Comisiei definește securitizările expunerilor neperformante drept securitizări în care 90 % din expunerile incluse în portofoliul-suport sunt neperformante în sensul articolului 47a alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului ([12]) (denumit în continuare „CRR”). Pentru motivele enunțate în continuare, BCE sprijină abordarea propusă de Comisie. Pentru raportarea în scopuri de reglementare și pentru gestionarea riscurilor, instituțiile de credit stabilite în Uniune aplică definiția expunerilor neperformante prevăzută la articolul 47a alineatul (3) din CRR; definiția de la articolul 47a alineatul (3) din CRR este

([10]) Raportul ABE privind cadrul STS pentru securitizarea sintetică emis în temeiul articolului 45 din Regulamentul (UE) 2017/2402 (ABE/OP/2020/07) din 6 mai 2020.

([11]) Raportul ABE privind cadrul STS pentru securitizarea sintetică emis în temeiul articolului 45 din Regulamentul (UE) 2017/2402 (ABE/OP/2020/07) din 6 mai 2020.

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

mai îndeaproape aliniată la riscurile economice asociate și la practica bancară decât parametrul W. În plus, spre deosebire de definiția propusă în proiectele de standarde BCBS, definiția expunerilor neperformante de la articolul 47a alineatul (3) din CRR cuprinde expunerile cu plată improbabilă; unele instituții de credit din Uniune dețin stocuri semnificative de expuneri cu plată improbabilă și ar beneficia de pe urma acestor propuneri.

4.4. În plus, propunerea Comisiei conține modificări ale eligibilității protecției nefinanțate a creditului, astfel cum este prevăzută la articolul 249 alineatul (3) din CRR. Deși CRR actual nu este pe deplin în conformitate cu standardele BCBS ([13]) în ceea ce privește acest aspect, nici propunerea Comisiei nu este pe deplin aliniată la standardele BCBS. BCE propune modificarea articolului 249 alineatul (3) din CRR pentru a fi pe deplin aliniat la standardele BCBS, ceea ce înseamnă că nu sunt impuse cerințe minime de rating pentru majoritatea furnizorilor de protecție nefinanțată a creditului, dar sunt impuse cerințe pentru protecția nefinanțată a creditului furnizată de entități private nereglementate în conformitate cu standardele BCBS.

4.5. BCE recomandă o modificare a definiției propuse a reducerii nerambursabile a prețului de cumpărare (non-refundable purchase price discount – NRDPP). Propunerea Comisiei definește NRDPP ca fiind reducerea de preț suportată atunci când expunerile neperformante sunt transferate către un vehicul cu scop special (SPV) în schimbul unor note de securitizare sub valoarea lor nominală restantă. Această definiție nu acoperă, cu toate acestea, reducerea suplimentară care este realizată atunci când inițiatorul vinde aceste note investitorilor sub valoarea lor nominală ([14]). Pentru a reflecta substanța economică a securitizărilor expunerilor neperformante, definiția ar trebui extinsă, de asemenea, pentru a include reducerile care sunt realizate atunci când notele sunt vândute investitorilor la inițiere. BCE recomandă în plus excluderea în mod expres a reducerilor de preț de cumpărare rambursabile, care pot submina transferul riscului, întrucât inițiatorul depinde încă de performanța expunerilor neperformante.

4.6. Comisia propune o modificare la calcularea cerințelor maxime de capital definite la articolul 268 din CRR pentru securitizările expunerilor neperformante, permițând deducerea NRPPD din pierderile estimate în momentul calculării cerințelor maxime de capital. BCE ia act de faptul că, deși există argumente pentru a susține că aplicarea acestei deduceri este în concordanță cu standardele BCBS ([15]) cu privire la acest aspect, acest lucru nu este prevăzut în mod expres în standardele respective.

4.7. În cele din urmă, pentru evitarea oricărei îndoieli, BCE recomandă să se clarifice faptul că pragul de ponderare a riscului de 100 % pentru securitizările expunerilor neperformante prevalează față de ponderea de risc maximă pentru pozițiile din securitizare de rang superior potrivit așa-numitei abordări transparente de tip „look-through” prevăzute la articolul 267 din CRR (dacă rezultatul constă într-o pondere de risc mai mică de 100 %), astfel cum se prevede în mod expres în proiectele de standarde BCBS (a se vedea CRE 45.5).

În cazul în care BCE recomandă modificarea regulamentelor propuse, propunerile de redactare specifice însoțite de o explicație în acest sens se regăsesc într-un document tehnic de lucru separat. Documentul tehnic de lucru este disponibil în limba engleză pe EUR-Lex.

Adoptat la Frankfurt pe Main, 23 septembrie 2020.

Președintele BCE
Christine LAGARDE

([13]) Standardul BCBS care descrie metoda de calculare a cerințelor de capital pentru riscul de credit, capitolul 22, punctul 90 din cadrul Basel (CRE 22.90).

([14]) Securitizările expunerilor neperformante sunt deseori executate potrivit următorului exemplu: (1) inițiatorul deține un portofoliu de expuneri neperformante cu o valoare restantă de 100 și o valoare contabilă de 60; (2) inițiatorul transferă apoi portofoliul de expuneri neperformante către un SPV la o valoare de 60; (3) SPV emite note cu o valoare nominală de 60 (adică note de rang inferior cu o valoare nominală de 20; note de rang mediu cu o valoare nominală de 20; note de rang superior cu o valoare nominală de 20), pe care le transferă inițiatorului în schimbul portofoliului de expuneri neperformante; (4) inițiatorul vinde investitorilor notele de rang inferior și cele de tip mezanin pentru un preț de vânzare de 10 (și anume, notele de rang inferior sunt vândute pentru un preț de vânzare de 2; notele de tip mezanin sunt vândute pentru un preț de vânzare de 8 – pe baza ipotezei simplificate conform căreia inițiatorul nu este obligat să respecte cerințele de reținere a riscului) și păstrează notele de rang superior, atribuindu-le o valoare contabilă de 20. O definiție restrânsă a NRPPD ar conduce în acest exemplu la o valoare de 40 %, în timp ce o definiție mai largă, care reflectă mai bine realitatea economică, ar conduce la o valoare de 70 %. Prin urmare, o definiție mai largă permite unei game mai largi de securitizări ale expunerilor neperformante să beneficieze de ponderea de risc fixă de 100 %.

([15]) Standardul BCBS care descrie metoda de calculare a cerințelor de capital pentru riscul de credit, capitolul 40, punctul 54 din cadrul Basel (CRE 40.54).