



Bruxelles, 4.9.2013
COM(2013) 614 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

Sistemul bancar paralel – abordarea noilor surse de risc din sectorul financiar

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

Sistemul bancar paralel – abordarea noilor surse de risc din sectorul financiar

Introducere

În 2007-2008, când a început criza financiară, Comisia Europeană a demarat cea mai importantă reformă a serviciilor financiare întreprinsă vreodată în Europa. Scopul reformei este refacerea durabilă a sănătății și a stabilității acestui sector, prin soluționarea deficiențelor și a dificultăților evidențiate de criză.

Abordarea Comisiei constă în găsirea unei soluții globale și complete în privința tuturor riscurilor financiare și în garantarea faptului că beneficiile obținute prin consolidarea anumitor actori și a anumitor piețe nu sunt afectate din cauza deplasării riscurilor financiare către sectoarele mai puțin reglementate. Existența unui astfel de arbitraj de reglementare ar compromite puternic impactul reformelor. Prin urmare, Comisia a publicat, în martie 2012, o carte verde privind sistemul bancar paralel¹, în vederea colectării de date privind modul cel mai eficient de abordare a riscurilor legate de intermedierea creditelor care implică **entități** și **activități** din afara sistemului bancar reglementat.

Sectorul bancar paralel ocupă, de asemenea, un loc important pe agenda internațională. Liderii G20 au solicitat Consiliului pentru Stabilitate Financiară (FSB)² să examineze sistemul bancar paralel pentru a identifica riscurile principale și pentru a formula recomandări. Obiectivul primordial, reafirmat în repetate rânduri de G20, este acela de a elimina toate zonele întunecate din sectorul financiar și de a extinde „reglementarea și supravegherea la toate instituțiile, instrumentele și piețele financiare de importanță sistemică”³.

Primele recomandări FSB vor fi aprobate de liderii G20 la Sankt Petersburg, la 5-6 septembrie 2013. Comisia a contribuit în mod foarte activ la activitatea FSB, iar concluziile cuprinse în prezenta comunicare sunt pe deplin coerente cu orientările FSB.

În urma consultării referitoare la Cartea verde și într-un moment în care cadrul de reglementare financiară urmează să fie consolidat și completat în mod semnificativ în Europa, Comisia dorește să își prezinte foaia de parcurs pentru lunile următoare, pentru a limita apariția unor riscuri în sistemul nereglementat, în special a unor riscuri de natură sistemică⁴. Acestea ar putea apărea în special din cauza interdependențelor dintre sectorul bancar paralel și sistemul financiar reglementat.

Deși noțiunea de „sistem bancar paralel” a fost definită în mod oficial în cadrul discuțiilor G20 doar cu puțin timp în urmă, riscurile aferente acesteia nu sunt noi. Comisia, împreună cu colegislatorii europeni, a pus deja sau pune în prezent în aplicare o serie de măsuri menite să ofere un cadru mai bun pentru abordarea acestor riscuri, cum ar fi normele care reglementează activitățile fondurilor de hedging⁵ și normele prin care se consolidează relația dintre bănci și actorii nereglementați⁶.

¹ A se vedea http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/shadow/green-paper_ro.pdf

² A se vedea comunicatul G20 emis în urma Summitului de la Cannes, din noiembrie 2011.

³ Comunicatul G20 emis în urma Summitului de la Londra, din 2 aprilie 2009.

⁴ Toate acțiunile propuse de Comisie în prezentul document sunt conforme și compatibile cu cadrul financiar multianual actual (2007-2013) și cu propunerea pentru perioada următoare (2014-2020).

⁵ Directiva 2011/61/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind administratorii fondurilor de investiții alternative (DAFIA) (JO L 174, 1.7.2011, p. 1).

⁶ De exemplu, dispozițiile legate de expunerile din securitizare din cerințele de capital revizuite, astfel cum sunt incluse în Regulamentul (UE) nr. 575/2013 și în Directiva 2013/36/UE.

Prezenta comunicare evidențiază o serie de domenii prioritare în cazul cărora Comisia intenționează să adopte inițiative, cum ar fi transparența sistemului bancar paralel, crearea unui cadru pentru fondurile de piață monetară, reformarea normelor aplicabile organismelor de plasament colectiv în valori mobiliare (OPCVM), dreptul titlurilor de valoare și riscurile asociate operațiunilor de finanțare prin instrumente financiare (în principal operațiunile de dare cu împrumut de titluri de valoare și tranzacțiile de răscumpărare) și crearea unui cadru pentru interacțiunea cu băncile. În plus, se va acorda o atenție deosebită mecanismelor de supraveghere pentru a se asigura că riscurile majore sunt abordate în mod adecvat. Mai mult, anumite domenii necesită o analiză suplimentară și vor fi clarificate mai târziu în cursul acestui an, în special pe baza analizei serviciilor Comisiei și a activității G20.

1. DEZBATEREA PRIVIND SISTEMUL BANCAR PARALEL

1.1. Importanța sectorului bancar paralel în contextul reformei financiare din cadrul UE

- Ce este sectorul bancar paralel?

Autoritățile de reglementare definesc sistemul bancar paralel ca fiind un sistem de intermediere a creditelor care implică **entități** și **activități** din afara sistemului bancar clasic⁷.

Din acest sistem fac parte **entități** care:

- strâng fonduri cu caracteristici similare depozitelor;
- efectuează operațiuni de transformare a scadenței și/sau a lichidității;
- permit transferul riscului de credit;
- recurg la efectul de levier, în mod direct sau indirect⁸.

Activitățile bancare paralele, în special securitizarea, operațiunile de dare de împrumut de titluri și tranzacțiile de răscumpărare, constituie o importantă sursă de finanțare a entităților financiare.

- De ce trebuie să acordăm un interes deosebit acestui sistem?

Pe lângă riscurile asociate eludării normelor în vigoare și pe lângă faptul că aceste entități/activități pot favoriza acumularea clandestină a unor niveluri ridicate de acumulare de datorii în sectorul financiar, sectorul bancar paralel trebuie monitorizat din cauza dimensiunilor sale, a legăturilor strânse pe care le are cu sectorul financiar reglementat și a riscului sistemic pe care îl prezintă.

Primul factor este dimensiunea. Chiar dacă nu sunt foarte exacte, estimările privind dimensiunile sistemului bancar paralel, atât în termeni absoluți, cât și ca procent din sectorul financiar mondial arată că unele dintre componentele sale ar putea fi importante la nivel

⁷ A se vedea raportul FSB din 12 aprilie 2011 intitulat „Shadow Banking System, Scoping the Issues” (Sistemul bancar paralel, delimitarea domeniului). S-au înființat cinci grupuri de lucru, care abordează următoarele chestiuni: i) interacțiunile dintre sistemul bancar paralel și bănci, ii) reducerea riscurilor asociate fondurilor de piață monetară, iii) riscurile asociate „altor” entități din sistemul bancar paralel, iv), măsuri stimulative și transparența operațiunilor de securitizare și v) riscurile asociate operațiunilor de finanțare prin instrumente financiare.

⁸ Acestea pot include entități ad-hoc, cum ar fi vehiculele sau canalele de securitizare, fondurile de piață monetară, fondurile de investiții care oferă credite sau utilizează efectul de levier, cum ar fi anumite fonduri de hedging sau fonduri de investiții în societăți necotate și entitățile financiare care oferă credite sau garanții de credit, dar care nu sunt reglementate așa cum sunt băncile, sau anumite societăți de asigurare sau de reasigurare care emit sau garantează produse de credit.

sistemic. Potrivit celor mai recente studii realizate de FSB⁹, valoarea agregată a activelor sectorului bancar paralel reprezintă aproximativ jumătate din dimensiunea sistemului bancar reglementat, estimată în raport cu categoria contabilă „alți intermediari financiari”. În ciuda faptului că activele sectorului bancar paralel sunt în ușoară scădere începând din anul 2008, valoarea lor totală era de 51 000 de miliarde EUR în 2011. În ceea ce privește distribuția geografică, acest sector se concentrează în Statele Unite (aproximativ 17 500 de miliarde EUR¹⁰) și în UE¹¹ (zona euro, cu 16 800 de miliarde EUR, și Regatul Unit cu 6 800 de miliarde EUR).

Al doilea factor care sporește riscurile este nivelul ridicat de interdependență între sistemul bancar paralel și restul sectorului financiar, în special la nivelul sistemului bancar reglementat. Proasta gestionare a punctelor slabe sau destabilizarea unui actor important din sistemul bancar paralel ar putea declanșa un val de contagiune care ar afecta chiar și sectoarele care fac obiectul celor mai riguroase norme prudentiale.

În ultimă instanță, obiectivul este să se garanteze că sectorul financiar este acoperit în mod corespunzător împotriva potențialelor riscuri sistemice și că posibilitățile de arbitraj de reglementare sunt limitate pentru a consolida integritatea pieței și pentru a spori încrederea depunătorilor și a consumatorilor.

1.2. Răspunsuri la cartea verde a Comisiei

Numeroasele contribuții primite în urma publicării cărții verzi¹² și raportul din proprie inițiativă prezentat de Parlamentul European¹³, care a avut o contribuție substanțială la dezbateri, subliniază importanța acestei chestiuni pentru sistemul financiar, pentru sectoarele nefinanciare și pentru autoritățile publice.

Majoritatea respondenților au sprijinit puternic inițiativele care vizează stabilirea unor norme mai clare pentru sistemul bancar paralel. Mulți dintre ei invită Comisia să adopte o abordare proporțională, care să se concentreze, în mod prioritar, pe activitățile sau entitățile care prezintă un nivel ridicat de risc sistemic pentru sectorul economic și financiar. Această abordare ar trebui să se bazeze, în măsura posibilului, pe cadrul juridic existent la nivelul UE pentru a asigura coerența și continuitatea.

Definiția sistemului bancar paralel propusă în cartea verde s-a bucurat de un sprijin general din partea respondenților. Unii observatori ar fi preferat o definiție mai specifică, în timp ce alții au subliniat importanța unei definiții largi și flexibile, care să se poată adapta la schimbările din sistem. Mulți contribuitori au fost însă nemulțumiți de termenul „shadow banking” („sistem bancar paralel”), considerând că acesta are conotații negative. Comisia ia notă de aceste preocupări, dar ea însăși folosește acest termen în mod neutru, fără conotații. Pe de altă parte, în acest stadiu este foarte dificilă introducerea unei terminologii alternative, întrucât acesta a devenit un termen consacrat în dezbaterile la nivel internațional.

⁹ A se vedea http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_121128.pdf.

¹⁰ În studiul FSB, cifrele sunt prezentate în USD. Suma totală se ridică la 67 000 de miliarde USD, din care 23 000 de miliarde USD în Statele Unite, 22 000 de miliarde USD în zona euro și 9 000 de miliarde USD în Regatul Unit.

¹¹ Pentru a permite comparații la nivel internațional, se utilizează datele FSB. De asemenea, s-au realizat studii de către Comisie, Banca Centrală Europeană, ESMA și CERS. Aceste studii se bazează pe metodologii, definiții și surse de date diferite, ceea ce poate duce la apariția unor diferențe importante de la o estimare la alta.

¹² A se vedea http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2012/shadow/replies-summary_en.pdf.

¹³ A se vedea [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2115\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2115(INI)).

Există un consens cu privire la necesitatea de a reduce posibilitățile de arbitraj de reglementare între sectoarele cu un grad ridicat de reglementare și alte segmente de piață în care anumite activități financiare similare ar putea fi efectuate fără a fi supuse aceluiași nivel de reglementare. Obiectivul primordial al Comisiei este de a pune în aplicare o abordare coerentă, care presupune aplicarea unor norme similare activităților care prezintă riscuri similare.

2. REFORMELE ÎNTREPRINSE CONSTITUIE UN RĂSPUNS ADECVAT LA RISCURILE INERENTE SISTEMULUI BANCAR PARALEL?

Comisia a inițiat un program de reformă financiară ambițios și fără precedent, căruia Parlamentul European și Consiliul i-au acordat prioritate în calitate de colegislatori.

2.1. Măsurile care vizează entitățile financiare

- Consolidarea cerințelor impuse băncilor în ceea ce privește relația lor cu sistemul bancar paralel

Entitățile din sistemul bancar paralel pot, într-o anumită măsură, să fie monitorizate prin intermediul relațiilor pe care le întrețin cu băncile. Două seturi de cerințe sunt extrem de importante în acest sens. cerințele legate de tranzacțiile încheiate între bănci și contrapărțile lor financiare și normele contabile în materie de consolidare.

În primul rând, s-au luat măsuri pentru a se garanta că interesele persoanelor care inițiază tranzacții de securitizare sunt complet aliniate cu cele ale investitorilor finali. De la intrarea în vigoare a CRD II¹⁴ la sfârșitul anului 2010, instituțiile de credit sunt obligate să verifice dacă instituția inițiatoare sau instituția sponsor a unei tranzacții are un interes economic echivalent cu cel puțin 5 % din activele securitizate. CRD III¹⁵ a consolidat apoi cerințele de capital pentru riscurile asociate tranzacțiilor de securitizare, în special atunci când aceste structuri implică mai multe niveluri de securitizare, și a înăsprit cerințele prudențiale în cazul sprijinului acordat vehiculelor de securitizare¹⁶.

În al doilea rând, cerințele contabile în materie de transparență joacă, de asemenea, un rol important, în măsura în care acestea le permit investitorilor să identifice riscurile suportate de bănci și expunerile lor la sistemul bancar paralel. Standardele contabile privind consolidarea determină, în mod concret, dacă o entitate trebuie inclusă sau nu în bilanțul consolidat al unei bănci. Modificările aduse de Comitetul pentru Standarde Internaționale de Contabilitate (IASB) dispozițiilor din IFRS 10, 11 și 12, care vor intra în vigoare în Europa în 2014, vor dezvolta cerințele de consolidare contabilă și vor îmbunătăți accesul la informații legate de entitățile structurate neconsolidate. În plus, Comitetul de la Basel a lansat o revizuire a practicilor de consolidare prudențială, ale cărei concluzii urmează fie publicate până la sfârșitul anului 2014. Comisia urmărește îndeaproape aceste evoluții.

În 2010, IASB a consolidat cerințele de informare referitoare la angajamentele din afara bilanțului în cazul transferurilor de active financiare, care au intrat în vigoare în Europa

¹⁴ Directiva 2009/111/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 septembrie 2009 de modificare a Directivelor 2006/48/CE, 2006/49/CE și 2007/64/CE în ceea ce privește băncile afiliate instituțiilor centrale, anumite elemente ale fondurilor proprii, expunerile mari, reglementările privind supravegherea, precum și gestionarea crizelor (JO L 302, 17.11.2009, p. 97).

¹⁵ Directiva 2010/76/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010 de modificare a Directivei 2006/48/CE și a Directivei 2006/49/CE în ceea ce privește cerințele de capital pentru portofoliul de tranzacționare și rescuritizare, precum și procesul de supraveghere a politicilor de remunerare (JO L 302, 14.12.2010, p. 3).

¹⁶ Comisia urmărește, de asemenea, activitatea desfășurată de Comitetul de la Basel pe această temă și modificările la regimul actual propuse de acesta.

începând cu 1 iulie 2011 (IFRS 7). În timpul crizei, lipsa de informații cu privire la acest tip de angajament a însemnat că investitorii și autoritățile bancare nu au putut identifica în mod corect toate riscurile suportate de bănci.

- Consolidarea cerințelor impuse societăților de asigurări în ceea ce privește relația lor cu sistemul bancar paralel

Directiva Solvabilitate II¹⁷ abordează, de asemenea, o serie de probleme legate de sistemul bancar paralel prin intermediul abordării sale bazate pe riscuri, precum și prin impunerea unor cerințe riguroase în materie de gestionare a riscurilor, printre care se numără principiul prudenței în investiții. Ca și legislația bancară a UE, aceasta prevede o abordare bazată pe bilanțul total, în cadrul căreia toate entitățile și expunerile fac obiectul supravegherii la nivel de grup.

Anumite activități, cum ar fi asigurările de credite ipotecare¹⁸, acordurile swap pentru furnizarea de lichidități încheiate cu băncile și acordarea de împrumuturi directe pot genera preocupări specifice. Dispozițiile referitoare la gestionarea riscurilor și cerințele de capital care vor fi prevăzute în măsurile tehnice de punere în aplicare a Directivei Solvabilitate II vor garanta că riscurile inerente acestor activități vor fi acoperite suficient și că posibilitățile de arbitraj de reglementare vor fi limitate. Directiva Solvabilitate II stabilește, în special, că împrumuturile directe vor face obiectul unor cerințe de capital și că autoritățile de supraveghere vor trebui să autorizeze crearea vehiculelor de securitizare. Normele de punere în aplicare a acestei directive vor include cerințe în materie de autorizare și reglementare referitoare la solvabilitate, guvernanta și raportare pentru vehiculele cu scop special din domeniul asigurărilor.

- Un cadru armonizat pentru administratorii fondurilor de investiții alternative

Europa a adoptat deja măsuri cu privire la actorii financiari care anterior nu făceau obiectul unor reglementări la nivelul UE. Directiva privind administratorii fondurilor de investiții alternative (DAFIA)¹⁹ stabilește cerințe armonizate pentru entitățile responsabile cu gestionarea și administrarea acestui tip de fonduri. Începând din 22 iulie 2013, aceste reguli trebuie să se aplice tuturor fondurilor de hedging, fondurilor de investiții în societăți necotate și fondurilor imobiliare²⁰.

Pentru a primi aprobare, un director trebuie să respecte cerințe în materie de capital și de administrare a riscurilor și a lichidităților, în ceea ce privește numirea unui depozitar unic, precum și normele în materie de transparență impuse investitorilor și autorităților de supraveghere. Efectul de levier va face obiectul unei supravegheri speciale. În cazul în care acesta se dovedește a fi excesiv față de riscurile la adresa stabilității sistemului financiar, autoritățile naționale, la recomandarea Autorității Europene pentru Valori Mobiliare și Piețe (ESMA), ar putea impune limite privind utilizarea efectului de levier.

2.2. Măsuri întreprinse pentru consolidarea integrității pieței

- Un cadru pentru instrumentele de transfer al riscului

Contagiunea între sistemul financiar reglementat și sistemul bancar paralel poate fi serioasă și agravată de lipsa de transparență, în special în perioadele tensionate. Criza financiară a pus în

¹⁷ A se vedea http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/solvency/

¹⁸ Serviciile Comisiei vor ține seama în special de principiile Forumului comun (*Joint Forum*), care vor fi finalizate până la sfârșitul anului 2013 (<http://www.bis.org/press/p130211.htm>).

¹⁹ Directiva 2011/61/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind administratorii fondurilor de investiții alternative (DAFIA) (JO L 174, 1.7.2011, p. 1).

²⁰ Până la sfârșitul celui de al treilea trimestru al anului 2012, totalul activelor administrate de fondurile alternative respective se ridica la aproximativ 2 500 de miliarde EUR (sursa: EFAMA).

evidență rolul central jucat de instrumentele financiare derivate extrabursiere, cum ar fi derivatele de credit. Regulamentul privind instrumentele financiare derivate extrabursiere, contrapărțile centrale și registrele centrale de tranzacții²¹ [cunoscută sub denumirea de „EMIR” - European Market Infrastructure Regulation (Regulamentul privind infrastructura pieței europene)] prevede obligația compensării centrale a tuturor contractelor derivate standardizate, precum și apelurile în marjă pentru contractele nestandardizate. Astfel se va putea garanta că informațiile referitoare la toate tranzacțiile efectuate în Europa cu produse derivate sunt stocate într-un registru de tranzacții accesibil tuturor autorităților de supraveghere în cauză. Prin asigurarea transparenței acestor tranzacții, se va putea defini în mod clar rolul entităților din sistemul bancar paralel.

În cadrul punerii în aplicare și al viitoarelor revizui ale regulamentului, Comisia va evalua în ce măsură fac obiectul acestuia entitățile din sistemul bancar paralel și va stabili dacă sunt necesare inițiative suplimentare pentru a se asigura că aceste entități nu sunt scutite de obligațiile în materie de compensare și transparență impuse prin intermediul registrelor centrale.

În plus, Regulamentul privind vânzarea în lipsă²² a abordat o parte dintre aceste preocupări prin îmbunătățirea transparenței pentru pozițiile pe swapuri pe riscul de credit și prin interzicerea swapurilor pe riscul de credit al datoriei suverane fără acoperire.

- Consolidarea mecanismelor de securitizare

Securitizarea este o metodă de finanțare importantă pentru buna funcționare a economiei. Cu toate acestea, a fost utilizată și pentru transferuri importante ale riscului de credit în sistemul bancar tradițional, fără garanții suficiente.

Cerințe similare celor stabilite în CRD II sunt prevăzute pentru societățile de asigurări (Solvabilitate II), pentru administratorii fondurilor de investiții alternative (AFIA) și pentru organismele de plasament colectiv în valori mobiliare (OPCVM).

Cadrul european de reglementare respectă recomandările emise la 16 noiembrie 2012 de Organizația Internațională a Reglementatorilor de Valori Mobiliare (IOSCO)²³. Comisia va continua să acorde o atenție deosebită acestor principii pentru a garanta egalitatea de tratament și o bună înțelegere a riscurilor la nivel internațional. Consolidarea cadrului de securitizare presupune, de asemenea, adoptarea de măsuri stricte în ceea ce privește transparența. Comisia salută toate inițiativele care au ca scop îmbunătățirea transparenței și un grad mai înalt de standardizare a informațiilor prezentate. Inițiative conduse de băncile centrale privind garanțiile reale²⁴ și de întreprinderi, ca de exemplu acordarea unor etichete de calitate²⁵, va permite autorităților de supraveghere să monitorizeze mai bine riscurile, iar investitorilor să analizeze riscurile mai în profunzime. Aceasta ar trebui să contribuie la crearea unor condiții mai avantajoase pentru relansarea acestei piețe.

²¹ Regulamentul (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 4 iulie 2012 privind instrumentele financiare derivate extrabursiere, contrapărțile centrale și registrele centrale de tranzacții (JO L 201, 27.7.2012, p. 1).

²² Regulamentul (UE) nr. 236/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 martie 2012 privind vânzarea în lipsă și anumite aspecte ale swapurilor pe riscul de credit (JO L 86, 24.3.2012, p. 1)

²³ A se vedea <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD394.pdf>.

²⁴ A se vedea, de exemplu, inițiativele întreprinse de Eurosistem și de Banca Angliei.

²⁵ Cele două exemple sunt eticheta „Prime Collateralised Securities” (titluri garantate cu active cu risc scăzut) (PCS) pentru piața titlurilor garantate cu active și etichetele acordate de European Covered Bond Council (ECBC) pentru piața obligațiunilor garantate.

- Un cadru îmbunătățit pentru agențiile de rating

Agențiile de rating de credit joacă un rol important în lanțul sistemului bancar paralel. Activitățile de rating au un impact direct asupra acțiunilor investitorilor, debitorilor, emitenților și guvernelor. Criza financiară a evidențiat importanța evaluărilor realizate de către agențiile de rating, în special în ceea ce privește procesul decizional al investitorilor și modul în care, în multe cazuri, acestea au facilitat prelungirea excesivă a creditelor și reacții prociclice în multe cazuri, inclusiv în sectorul bancar paralel, prin facilitarea îndatorării excesive. UE a adoptat trei regulamente²⁶ menite să ofere un cadru mai clar pentru aceste agenții. Acest nou cadru va reduce încrederea excesivă acordată ratingurilor externe, va îmbunătăți calitatea ratingurilor și va spori gradul de responsabilitate a agențiilor de rating de credit. Al treilea regulament (CRA3), care a intrat în vigoare la 20 iunie 2013, va contribui la limitarea conflictelor de interese, prin responsabilizarea agențiilor, și va reduce dependența excesivă și automată de aceste ratinguri. Cu ajutorul acestor măsuri combinate, sistemul bancar paralel va deveni mai sănătos și mai rezistent.

3. MĂSURI SUPLIMENTARE DE ASIGURARE A UNUI CADRU PENTRU RISCURILE ASOCIATE SISTEMULUI BANCAR PARALEL

Pot fi identificate cinci domenii prioritare: sporirea transparenței în sistemul bancar paralel, oferirea unui cadru consolidat pentru fonduri, în special pentru fondurile de piață monetară, dezvoltarea dreptului titlurilor de valoare în vederea reducerii riscurilor asociate operațiunilor de finanțare prin instrumente financiare, consolidarea mecanismelor prudențiale în sectorul bancar și îmbunătățirea modului de organizare a supravegherii sistemului bancar paralel.

3.1. O transparență sporită

Pentru a putea monitoriza în mod eficace riscurile și pentru a putea interveni atunci când este necesar, este esențială colectarea unor date detaliate, fiabile și complete. Autoritățile trebuie să depună în continuare eforturi pentru a-și completa și consolida instrumentele statistice, cum ar fi granularitatea datelor privind fluxul de fonduri. În această etapă, există patru proiecte care merită un tratament prioritar.

- Completarea inițiativelor în ceea ce privește colectarea și schimbul de date

Este necesară crearea unui cadru de monitorizare a riscurilor legate de sistemul bancar paralel din UE. Cel puțin o dată pe an ar trebui efectuată o evaluare cantitativă, prin care să se identifice în special modul în care se pot elimina lacunele în materie de informații care împiedică o evaluare adecvată și cuprinzătoare. În acest context, Comisia așteaptă cu interes contribuțiile noului grup de lucru CERS și propunerile sale concrete, inclusiv indicatorii de risc specifici. La nivel internațional, exercițiul anual de monitorizare efectuat de FSB oferă o bună imagine de ansamblu asupra acestor evoluții și ar trebui aprofundat. În plus, activitatea comună a FSB și a Fondului Monetar Internațional (FMI) privind un cadru pentru colectarea și schimbul de date privind băncile de mari dimensiuni cu importanță sistemică internațională

²⁶

A se vedea http://ec.europa.eu/internal_market/rating-agencies/index_en.htm, care face referire la cel mai recent regulament, Regulamentul (UE) nr. 462/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1060/2009 privind agențiile de rating de credit (Text cu relevanță pentru SEE) (JO L 146, 31.5.2013, p. 1-33) și la Directiva 2013/14/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2013 de modificare a Directivei 2003/41/CE privind activitățile și supravegherea instituțiilor pentru furnizarea de pensii ocupaționale, a Directivei 2009/65/CE de coordonare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind organismele de plasament colectiv în valori mobiliare (OPCVM) și a Directivei 2011/61/UE privind administratorii fondurilor de investiții alternative în ceea ce privește încrederea excesivă acordată ratingurilor de credit (JO L 145, 31.5.2013, p. 1-3).

(inițiativa privind lacunele în materie de date) ar putea fi îmbunătățită prin colectarea de date privind interconectarea sectorială, care ar putea fi utile pentru monitorizarea riscurilor asociate sistemului bancar paralel.

- Crearea de registre centrale pentru instrumentele derivate în cadrul Regulamentului privind infrastructura pieței europene (EMIR) și al revizuirii Directivei privind piețele instrumentelor financiare (MiFID)

Regulamentul privind infrastructura pieței europene prevede înregistrarea tuturor tranzacțiilor cu instrumente derivate în registre centrale (registre centrale de tranzacții). Aceste cerințe de raportare vor fi introduse treptat de la începutul anului 2014. În ceea ce privește monitorizarea sistemului bancar paralel, colectarea acestor date de către registrele centrale de tranzacții reprezintă un pas înainte important, în măsura în care contribuie la o mai bună identificare a transferurilor de riscuri. Aceste registre oferă acces imediat la informații detaliate privind interconectarea diferiților actori. De exemplu, autoritățile de supraveghere pot monitoriza cine cumpără sau vinde protecție pe anumite piețe (derivate de credit, instrumente financiare derivate pe rata dobânzii și instrumente financiare derivate pe titluri de capital). În cazul în care entitățile din sistemul bancar paralel, precum fondurile de hedging, sunt dominante sau comportă riscuri semnificative, acestea ar putea fi identificate de către autoritățile de supraveghere.

Revizuirea Directivei privind piețele instrumentelor financiare (MiFID)²⁷ va permite, de asemenea, sporirea gradului de transparență în ceea ce privește obligațiunile, produsele structurate, instrumentele derivate și certificatele de emisii. Această propunere extinde, de asemenea, domeniul de aplicare al directivei pentru a include activități cum ar fi tranzacțiile automate de mare frecvență. Conform propunerii, aceste activități vor fi condiționate de acordarea unei autorizații, autoritățile putând astfel să identifice și să monitorizeze mai ușor riscurile pe care le prezintă pentru piețe traderii care utilizează tranzacționarea de mare frecvență, chiar dacă acești traderi fac parte din sistemul bancar paralel.

- Implementarea sistemului privind identificatorul entității juridice (LEI)

La solicitarea G20, FSB a creat un organism de guvernare globală — Comitetul de supraveghere reglementară pentru Sistemul identificatorului internațional al entităților juridice (LEI *Regulatory Oversight Committee*) — pentru a dezvolta și gestiona un nou standard prin care să se prevadă un identificator unic pentru fiecare entitate juridică care participă la o tranzacție financiară. Acest identificator al entității juridice (LEI) va sprijini autoritățile de supraveghere în monitorizarea transfrontalieră a tuturor actorilor financiari, indiferent dacă aceștia sunt reglementați sau nu, și a tranzacțiilor lor financiare. Acesta va permite în special identificarea concentrării de riscuri în sistemul financiar, simplificarea sistemelor de raportare și îmbunătățirea calității datelor și a gestionării riscurilor de către operatorii financiari. Acest identificator va avea un impact asupra sistemului bancar paralel, deoarece va face posibilă colectarea mult mai multor informații referitoare la entitățile care efectuează tranzacții financiare.

Primele două reuniuni plenare ale *Comitetului de supraveghere reglementară pentru Sistemul identificatorului internațional al entităților juridice* au avut loc în 2013. Treptat, cu sprijinul FSB, acesta va stabili structura responsabilă cu gestionarea standardului, care se va baza pe o unitate centrală și pe o rețea de operatori locali din întreaga lume. Inițial, identificatorul se va utiliza în Europa și în Statele Unite pentru raportarea produselor derivate. Ulterior, acesta va fi folosit și în alte domenii, cum ar fi, de exemplu, punerea în aplicare a reglementărilor

²⁷

A se vedea http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid_en.htm

privind băncile, fondurile de hedging, agențiile de rating de credit și, în context mai larg, piețele financiare.

Trei aspecte ar trebui subliniate în această privință. În primul rând, Comisia încurajează crearea în Europa a unor unități operaționale locale care să atribuie identificatori companiilor europene. În al doilea rând, Comisia va acorda o atenție deosebită etapei tranzitorii care precede implementarea identificatorului în forma sa finală pentru a se asigura că identificatorii de tranziție sunt, în ansamblu, coerenti și recunoscuți ca atare de către Comitetul LEI. În această privință, ar trebui ca, la nivelul fiecărei jurisdicții, raportarea privind instrumentele derivate să se facă folosind toți identificatorii recunoscuți de către comitet. În sfârșit, Comisia va asigura menținerea unui echilibru corespunzător între actorii publici și cei privați din cadrul proiectului, în special în contextul creării unității operaționale centrale care va servi drept pivot al sistemului.

Comisia va lua în calcul posibilitatea de a pregăti o propunere legislativă care să facă posibilă transpunerea obligației de a utiliza LEI în cadrul juridic european.

- Necesitatea consolidării transparenței operațiunilor de finanțare prin instrumente financiare

Analizele efectuate de Comitetul european pentru risc sistemic (CERS) și de FSB au evidențiat lipsa unor date fiabile și detaliate privind acordurile repo și operațiunile de dare cu împrumut de titluri. Aceste date sunt esențiale pentru a detecta riscurile asociate interconectării, folosirii excesive a efectului de levier și comportamentelor prociclice. Se vor identifica astfel factorii de risc, cum ar fi utilizarea excesivă a finanțării pe termen scurt pentru a finanța active pe termen lung, dependența ridicată de anumite tipuri de garanții și deficiențele legate de evaluarea acestora. Aceste lacune reprezintă un motiv de îngrijorare, în special având în vedere opacitatea lanțurilor de garantare, care conduce la creșterea riscului de contagiune.

Comisia contribuie în mod activ la discuțiile purtate la nivel internațional pe această temă, urmărind, în același timp, îndeaproape actuala inițiativă a BCE de înființare a unui registru central pentru colectarea în timp real de date detaliate privind tranzacțiile de răscumpărare în UE. Prin această activitate (i) se vor identifica datele necesare pentru monitorizarea acestor tranzacții și (ii) se vor analiza datele deja disponibile, în special în cadrul infrastructurilor. Recent, BCE a reiterat necesitatea unui cadru de raportare la nivelul UE²⁸, iar CERS a concluzionat că înființarea unui registru central la nivel european ar fi cea mai bună modalitate de a colecta date referitoare la operațiunile de finanțare prin instrumente financiare²⁹. Comisia va acorda o atenție deosebită acestei activități în cadrul recomandărilor FSB. În lumina acestor evoluții, Comisia va evalua dacă transparența la nivelul UE s-a îmbunătățit sau nu, rezervându-și dreptul de a propune orice fel de măsuri corespunzătoare pentru a remedia situația.

3.2. Un cadru îmbunătățit pentru anumite fonduri de investiții

- Măsuri legislative specifice pentru a asigura un cadru mai bun pentru fondurile de piață monetară

Criza financiară a demonstrat că fondurile de piață monetară, care erau considerate vehicule de investiții relativ stabile, ar putea comporta un risc sistemic. Aceste fonduri reprezintă un instrument util pentru investitori, deoarece prezintă caracteristici similare cu cele ale depozitelor bancare: acces imediat la lichiditate și stabilitatea valorii. Fondurile de piață

²⁸ A se vedea <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201302en.pdf#page=90>

²⁹ http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/occasional/20130318_occasional_paper.pdf?e85401cf104ef718cfe83797b55c87f6

monetară sunt, totuși, fonduri de investiții, care sunt supuse riscului de piață. În perioadele în care se înregistrează mari turbulențe pe piață, este dificil pentru aceste fonduri să își mențină lichiditatea și stabilitatea, în special în condițiile în care investitorii se retrag masiv. În consecință, ele pot prezenta un risc grav de contagiune.

În urma consultării organizate în 2012 privind remodelarea sectorului administrării activelor³⁰ și pentru a răspunde rezoluției Parlamentului European³¹, Comisia a publicat, împreună cu prezenta comunicare, o propunere de regulament care urmează să se aplice tuturor fondurilor europene de piață monetară, fără excepție <http://ec.europa.eu/internal_market/investment/money-market-funds/index_en.htm>.

Aceste propuneri țin seama de eforturile întreprinse atât la nivel internațional (Organizația Internațională a Reglementatorilor de Valori Mobiliare și FSB), cât și la nivel european (recomandările CERS³² și orientările ESMA). Prin aceste norme se vor consolida, în special, calitatea și lichiditatea portofoliilor de active deținute de aceste fonduri și se vor stabili, pentru o parte din aceste fonduri, rezerve de capital menite să acopere lacunele de evaluare asociate cu fluctuațiile valorii activelor lor.

- Consolidarea cadrului OPCVM

În contextul revizuirii generale a Directivei OPCVM (o consultare publică a fost realizată în 2012), Comisia va aborda și alte probleme asociate administrării activelor. Se va realiza o evaluare globală a cadrului în care pot funcționa anumite fonduri³³, inclusiv a modului în care sunt utilizate anumite tehnici și strategii de investiții.

În principal, revizuirea va examina modul în care fondurile de investiții utilizează operațiuni de finanțare prin instrumente financiare. Fondurile vor trebui să se asigure că recurgerea la acest tip de operațiune nu le afectează lichiditatea. Operațiunile respective sunt însoțite, în general, de schimburi de garanții care acoperă riscul de contraparte suportat de fonduri. Criteriile de eligibilitate și diversificarea activelor aduse ca garanție vor fi revizuite pentru a se asigura că pierderile potențiale sunt acoperite efectiv și imediat în situația în care o contraparte nu își îndeplinește obligațiile de plată. Se va acorda o atenție deosebită fondurilor care sunt conectate la sistemul bancar prin acest tip de operațiune.

3.3. Reducerea riscurilor asociate operațiunilor de finanțare prin instrumente financiare

Dincolo de sectorul gestionării fondurilor, operațiunile de finanțare prin instrumente financiare – în principal acorduri repo sau operațiuni de dare cu împrumut de titluri – au influențat în mod decisiv gradul excesiv de îndatorare din sectorul financiar. În plus, încă de la începutul crizei financiare, intermediarii financieri au fost deseori obligați să utilizeze garanții reale pentru a obține finanțare pe piețe. Acest tip de garanție protejează creditorii împotriva riscului de contraparte, dar poate fi și reutilizat de aceștia.

În UE, garanțiile reale iau de obicei forma titlurilor de valoare, care pot fi împrumutate din nou altor intermediari financieri în vederea garantării sau efectuării unor noi operațiuni de creditare. Dacă aceste garanții sunt constituite în numerar, ele pot fi reinvestite. Reutilizarea sau reipotecarea titlurilor generează lanțuri dinamice de garantare în cadrul cărora același titlu este dat cu împrumut de mai multe ori, implicând adeseori actori din sistemul bancar paralel. Acest mecanism poate contribui la o creștere a gradului de îndatorare și poate accentua natura

³⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2012/ucits_en.htm.

³¹ A se vedea

[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2115\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2115(INI)).

³² http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2012/ESRB_2011_1.en.pdf?5c66771e20fc39810648296a2c6102d9

³³ Această abordare va cuprinde și alte categorii pe lângă categoria fondurilor tranzacționate la bursă.

prociclică a sistemului financiar, care apoi devine vulnerabil față de retragerile masive efectuate sub imperiul panicii și de reducerea bruscă a efectului de levier. Mai mult, lipsa de transparență a acestor piețe îngreunează identificarea drepturilor de proprietate (cine ce deține?) și monitorizarea riscurilor de concentrare, precum și identificarea contrapărților (cine față de cine este expus?). Recentele cazuri în care intermediari financiari majori au inițiat procedura de faliment (de exemplu, Lehman Brothers) sunt o mărturie a acestor probleme. Uneori, aceste probleme sunt accentuate de interconexiunile dintre instituțiile financiare și strategiile de transformare a garanțiilor puse în aplicare de anumiți actori financiari. Prin urmare, intrarea în incapacitate de plată a unei instituții financiare mari ar putea destabiliza și piețele titlurilor de valoare.

Au fost depuse eforturi intense pentru a înțelege mai bine aceste evenimente și a trage învățăminte de pe urma lor. Pentru a rezolva aceste probleme, Comisia are în vedere o propunere legislativă privind dreptul titlurilor de valoare.

3.4. Consolidarea cadrului prudențial bancar pentru a limita riscurile de contagiune și de arbitraj

Riscurile pe care le presupune sistemul bancar paralel pentru băncile reglementate ar putea fi abordate în două moduri:

- Însăsprirea normelor prudențiale aplicate băncilor în relațiile lor cu entitățile financiare nereglementate în vederea reducerii riscurilor de contagiune

Regulamentul (CRR)³⁴ și Directiva (CRD IV)³⁵ privind cerințele de capital, care vor intra în vigoare la 1 ianuarie 2014, vor înăspri normele în materie de solvabilitate aplicate băncilor, în special în ceea ce privește cerințele de capital pentru participațiile deținute în entități financiare, inclusiv în entități nereglementate.

Mai mult, această reformă prudențială va obliga băncile să acopere cu fonduri proprii suplimentare riscul de contraparte generat de anumite tranzacții cu instrumente derivate extrabursiere efectuate cu contrapărți din sistemul bancar paralel. Reforma prevede introducerea unei cerințe de capital suplimentare pentru a acoperi pierderile potențiale cauzate de modificările valorii de piață a acestor instrumente derivate în cazul deteriorării solvabilității contrapărții la respectivele instrumente derivate, dacă și numai dacă respectiva contraparte nu este exceptată de la această regulă (ajustări ale valorii creditului sau AVC). O serie de entități din sistemul bancar paralel sunt contrapărți importante în cadrul acestor tranzacții cu instrumente derivate. Instituțiile bancare ar putea fi, deci, încurajate să încheie mai puține tranzacții cu entități nereglementate.

Mai mult, aceste acte legislative prevăd noi norme în materie de lichiditate³⁶, care ar trebui să aibă ca rezultat o extindere a scadenței datorilor financiare ale băncilor și ar trebui să restrângă utilizarea finanțării pe termen scurt acordate deseori de entități precum fondurile de piață monetară.

Cu toate acestea, întrucât măsurile respective vor afecta în egală măsură toate contrapărțile financiare ale băncilor, fie că aceste contrapărți sunt reglementate sau nu, au fost introduse

³⁴ 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).

³⁵ 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).

³⁶ Aceste noi norme vor fi finalizate după încheierea studiilor de impact.

două noi măsuri specifice pentru a reduce riscurile pe care le comportă sistemul bancar paralel la adresa băncilor:

- începând din 2014, băncile vor trebui să comunice autorităților lor de supraveghere principalele lor expuneri față de entități nereglementate, precum și expunerile care rezultă din acordurile repo și din operațiunile de dare cu împrumut de titluri;
 - până la sfârșitul anului 2014, Autoritatea Bancară Europeană (ABE) are sarcina de a pregăti orientări care să limiteze expunerea băncilor față de contrapărțile financiare nereglementate, iar Comisia Europeană trebuie să analizeze, până la sfârșitul anului 2015, dacă este adecvată stabilirea unor astfel de limite în legislația UE, ținând cont de eforturile întreprinse în acest sens atât la nivel european, cât și la nivel internațional.
- Reflecția cu privire la o posibilă extindere a domeniului de aplicare al normelor prudențiale pentru a reduce riscurile de arbitraj

Extinderea sferei de aplicare ar permite să se răspundă preocupărilor exprimate în special în raportul din proprie inițiativă al Parlamentului, care sugerează aplicarea de norme prudențiale entităților care exercită activități similare cu cele desfășurate de bănci, dar care nu dețin autorizație bancară.

Discuțiile pe marginea sistemului bancar paralel nu sunt posibile fără a se ține cont de sfera de aplicare a normelor prudențiale bancare din UE. În conformitate cu legislația UE³⁷, „o întreprindere a cărei activitate constă în primirea de depozite sau de alte fonduri rambursabile din partea cetățenilor și acordarea unor credite în cont propriu” trebuie să satisfacă cerințele prudențiale bancare. Cu toate acestea, conceptul de „fonduri rambursabile din partea cetățenilor” și chiar conceptele de credite și de depozite pot fi interpretate în diferite moduri, ceea ce înseamnă că entitățile financiare care desfășoară activități similare ar putea fi calificate drept instituții de credit în unele state membre, iar în altele nu. În consecință, aceste entități nu pot face obiectul aceluiași norme în cadrul Uniunii Europene.

Este, așadar, necesară o evaluare precisă a modului în care se aplică definiția instituțiilor de credit și a modului în care instituțiile de credit sunt identificate în cele 28 de state membre. În cazul în care din rezultatele acestei evaluări reiese că există anumite probleme, Comisia ar putea clarifica, prin intermediul unui act delegat, definiția unei instituții de credit în sensul reglementărilor prudențiale bancare, pe baza articolului 456 din CRR.

Intrarea în vigoare a CRR — care este un regulament, spre deosebire de situația anterioară, când definiția instituțiilor de credit era inclusă într-o directivă — înseamnă că, începând cu 2014, numai entitățile financiare care desfășoară activități ce constau atât în primirea de depozite, cât și în acordarea de credite vor fi calificate drept „instituții de credit”. Până în prezent, când transpuneau Directiva 2006/48/CE, statele membre aveau posibilitatea să definească o instituție de credit în sens mai larg. De exemplu, în unele state membre, entitățile care acordă credite, dar care nu primesc depozite, cum ar fi societățile financiare, pot fi calificate drept instituții de credit, acestea având, prin urmare, obligația de a respecta normele prudențiale bancare din UE. Unele state membre ar putea lua decizia de a aplica în continuare,

³⁷ Articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit (reformare) (JO L 177, 30.6.2006, p. 1) și de la articolul 4 alineatul (1) punctul (1) din 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 al Comisiei (JO L 176, 27.6.2013, p. 1).

în cazul acestor societăți care furnizează credite, cerințele prudențiale bancare sau cerințe prudențiale ajustate. Altele ar putea decide să nu aplice norme specifice. Acest lucru poate avea ca rezultat aplicarea unor tratamente prudențiale diferite de la un stat membru la altul în ceea ce privește entitățile care nu îndeplinesc criteriile prevăzute de CRR atunci când definește instituțiile de credit. Inclusiv în cadrul acestei evaluări, toate entitățile financiare care desfășoară activități similare celor efectuate de bănci fără a fi clasificate drept instituții de credit vor contribui la evaluarea diferențelor existente între legislațiile naționale în materie de tratamente prudențiale³⁸.

ABE va trebui să evalueze dimensiunea acestor entități financiare care nu intră în sfera de aplicare a reglementărilor europene în materie de supraveghere prudențială bancară. Întrucât această sarcină va necesita o evaluare orizontală a sectorului financiar, ABE va putea beneficia și de activitățile desfășurate în acest context de alte autorități de supraveghere europene.

O astfel de inițiativă ar permite, de asemenea, consolidarea cadrului european de supraveghere macroprudențială, care impune băncilor obligația de menține o rezervă de capital contraciclică la cererea autorităților de supraveghere, atunci când acestea din urmă consideră că volumul creditelor acordate este excesiv. Un astfel de instrument poate fi pe deplin eficace numai dacă ține seama de toate entitățile financiare care acordă credite, nu doar de instituțiile de credit.

Comisia va lua în considerare și viitoarele recomandări efectuate de FSB privind alte entități din sistemul bancar paralel, care nu fac în prezent obiectul unui cadru de supraveghere adecvat și va propune, dacă este necesar, măsuri legislative de remediere a acestei situații.

3.5. O supraveghere mai strictă a sectorului bancar paralel

Sectorul bancar paralel este, prin însăși natura sa, complex și dinamic și se adaptează schimbărilor apărute atât la nivelul piețelor, cât și al reglementărilor. Prin urmare, Comisia solicită autorităților naționale și europene să mențină o vigilență constantă și să dispună de instrumente de supraveghere adecvate pentru acest sistem.

Natura difuză a sistemului bancar paralel face ca exercitarea unei astfel de supravegheri să fie cu atât mai complexă. În ceea ce privește competențele atribuite în prezent autorităților de supraveghere, responsabilitatea pentru supraveghere încă nu este clar definită sau nu este precizată în detaliu. Astfel, este esențial ca atât autoritățile naționale, cât și cele europene să ia măsuri pentru a asigura instituirea unui sistem de monitorizare adecvat și cuprinzător.

La **nivel național**, fiecare stat membru trebuie să se asigure că riscurile inerente sistemului bancar paralel sunt identificate și monitorizate. Această sarcină este adesea îndeplinită de organismele însărcinate cu supravegherea macroprudențială a sectorului financiar, în cazul în care există astfel de organisme, în colaborare cu băncile centrale și cu autoritățile de supraveghere sectoriale. Comisia va acorda o atenție deosebită calității acestei monitorizări și existenței unei cooperări strânse între autoritățile naționale. Deoarece sistemul bancar paralel are o arie de acoperire globală, analiza de risc trebuie să poată fi realizată la nivel transfrontalier.

La **nivel european**, se depun eforturi în ceea ce privește evaluarea, identificarea și monitorizarea entităților și a riscurilor pe care le presupune sistemul bancar paralel. Au fost întreprinse activități preliminare în cadrul CERS și al autorităților de supraveghere europene (ABE, EIOPA, ESMA). Toate aceste eforturi trebuie să fie accelerate și coordonate,

³⁸ Acesta este cazul, de exemplu, al creditelor de consum, al activităților de factoring și chiar al activităților de leasing desfășurate fără autorizație bancară în anumite state membre.

garantându-se faptul că autoritățile de supraveghere nu trec cu vederea nicio sursă de risc sistemic. Trebuie reduse posibilitățile de arbitraj de la un sector financiar la altul și posibilitățile de eludare transfrontalieră a normelor prudențiale.

Acest aspect, precum și eventuala necesitate de a clarifica rolul instituțional al fiecărei autorități, vor fi abordate în special în cadrul revizuirii Sistemului european al supraveghetorilor financiari (SESF), care urmează să fie realizată de Comisie în 2013. Această evaluare va ține cont, în special, de existența unor proceduri eficiente pentru colectarea și schimbul informațiilor privind sistemul bancar paralel. Discuția va ține seama și de evoluțiile asociate cu punerea în aplicare a mecanismului unic de supraveghere.

3.6. Concluzii

Sectorul bancar paralel nu ar trebui perceput doar din perspectiva riscurilor pe care le presupune; este esențial să fie recunoscut și rolul important jucat de acesta în cadrul sectorului financiar. Sistemul reprezintă un canal de finanțare alternativ de o importanță crucială pentru economia reală, în special într-un moment în care sprijinul financiar din partea actorilor tradiționali din sectorul bancar este tot mai mic.

Acțiunile descrise în prezenta comunicare nu sunt exhaustive, iar Comisia va continua să evalueze oportunitatea unor măsuri suplimentare, pentru a asigura instituirea unui cadru adecvat pentru sistemul bancar paralel. Această abordare dinamică, orientată spre viitor, este necesară pentru a răspunde evoluțiilor din acest sistem, care se adaptează constant la contextul de reglementare.

Principalele măsuri referitoare la sistemul bancar paralel¹

	2009-2012	2013		2014 și după
Abordare indirectă prin reglementări bancare	• CRD 2 pusă în aplicare în 2010 • CRD 3 pusă în aplicare în 2011 • Modificarea normei IFRS 7 în 2011 (care se referă inclusiv la anumite riscuri legate de securitizare)	• Consultarea UE pe tema reformei structurale a sistemului bancar (acțiune adoptată în lumina raportului Liikanen)	• Propunerea Comisiei privind reforma structurală	• CRD 4 pusă în aplicare începând cu 1.1.2014 • Punerea în aplicare a modificărilor aduse IFRS 10, 11, 12 (cerințe în materie de consolidare și de informare)
Inițiative specifice în sectorul bancar/sistemul bancar paralel			• Urmează să înceapă evaluarea, de către ABE a domeniului de aplicare al reglementării prudențiale bancare (raport final în 2014)	• Raportul ABE privind limitele expunerilor la contrapărți nereglementate
Abordare indirectă/sectorul asigurărilor		• Rapoartele EIOPA pentru trilogul Omnibus II	• Urmează să aibă loc triloguri Omnibus II	• Acte delegate pentru Solvabilitate II (inclusiv cerințe de capital și cerințe în materie de gestionare a riscurilor)
Sectorul administrării activelor	• Activitatea IOSCO/FSB/CERS privind recomandările de politici privind fondurile de piață monetară	• Punerea în aplicare a directivei AFIA (termenul de transpunere: 22/7)	• Propunere de regulament privind fondurile de piață monetară (4/9)	• Revizuirea OPCVM, inclusiv în ceea ce privește tehnicile de investiții și strategiile fondurilor
Cadrul transferului de riscuri	• EMIR în vigoare din 2012	• Standardele tehnice adoptate (martie)		• Standardele tehnice privind contractele care fac obiectul obligației de compensare care urmează să fie adoptate (în al doilea trimestru) și să intre în vigoare (în al treilea trimestru)
Reducerea riscurilor asociate operațiunilor de finanțare prin instrumente financiare		• Activitatea FSB privind recomandările de politici aferente tranzacțiilor de răscumpărare și operațiunilor de dare cu împrumut de titluri;		• Propunere privind dreptul titlurilor de valoare care să includă elemente privind drepturile de proprietate și transparența.
Sporirea transparenței sistemului bancar paralel		• Crearea Comitetului <i>LEI</i> • Punerea în aplicare a Regulamentului privind vânzarea în lipsă (o mai mare transparență pentru CDS și interzicerea swapurilor pe riscul de credit al datoriei suverane fără acoperire) • Revizuirea MiFID /extinderea domeniului de aplicare al transparenței		• Intrarea în vigoare a cerințelor de raportare a operațiunilor cu instrumente financiare derivate în registrul privind tranzacțiile de răscumpărare (EMIR) (primul trimestru) • Cadru de monitorizare care urmează a fi dezvoltat de către autorități dezvoltarea de către autorități a cadrului de monitorizare (de exemplu, grupul de lucru CERS) • Propuneri legislative privind dreptul titlurilor de valoare/acțiuni specifice pentru operațiunile de finanțare prin instrumente financiare (de exemplu, inițiativa BCE privind un registru privind tranzacțiile de răscumpărare) • Etapa de punere în aplicare a sistemului identificatorului entității juridice (LEI)
Cadrul de supraveghere al UE		• Revizuirea FESF de către Comisie		• A se vedea dacă sunt necesare măsuri suplimentare privind consolidarea supravegherii

¹ Toate informațiile sunt furnizate cu titlu orientativ.

			sistemului bancar paralel în UE
Agențiile de rating	• CRA 1 intrat în vigoare în 2009 • CRA 2 intrat în vigoare în 2011	• CRA 3 intrat în vigoare la 20 iunie 2013 (vizează în special conflictele de interese și dependența excesivă de ratinguri)	
Instrumente de rezoluție pentru entitățile financiare nebancare	• Consultare publică a Comisiei privind Rezoluția pentru entitățile financiare nebancare	• Evaluare internă/activități la nivel internațional (FSB cu privire la rezoluție și CPSS-IOSCO privind redresarea infrastructurilor piețelor financiare)	• Inițiativa Comisiei (propunere legislativă privind redresarea și rezoluția contrapărților centrale și comunicare privind orientările de politică în raport cu celelalte instituții nefinanciare)