



UNIUNEA EUROPEANĂ



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



MINISTERUL
EDUCAȚIEI ȘI
CERCETĂRII
ȘTIINȚIFICE

OIPOSDRU



ACADEMIA ROMÂNĂ

Investește în oameni !

FONDUL SOCIAL EUROPEAN

Programul Operațional Sectorial pentru Dezvoltarea Resurselor Umane 2007 – 2013

Axa prioritară nr.1 „Educația și formarea profesională în sprijinul creșterii economice și dezvoltării societății bazate pe cunoaștere”

Domeniul major de intervenție 1.5 “Programe doctorale și post-doctorale în sprijinul cercetării”

Titlul proiectului: “**Cultura română și modele culturale europene: cercetare, sincronizare, durabilitate**”

Beneficiar: **Academia Română**

Numărul de identificare al contractului: POSDRU/159/1.5/S/136077

Raport științific de cercetare doctorală

Tutore îndrumător:

Prof. Dr. Napoleon POP

Doctorand:

Ionuț MIRCEA

București, 2015



UNIUNEA EUROPEANĂ



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



MINISTERUL
EDUCAȚIEI ȘI
CERCETĂRII
ȘTIINȚIFICE

OIPOSDRU



ACADEMIA ROMÂNĂ

Limitarea și prevenirea efectelor crizelor financiare asupra sistemului bancar

Tutore îndrumător:

Prof. Dr. Napoleon POP

Doctorand:

Ionuț MIRCEA

Această lucrare a fost realizată în cadrul proiectului “Cultura română și modele culturale europene: cercetare, sincronizare, durabilitate”, cofinanțat de Uniunea Europeană și Guvernul României din Fondul Social European prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013, contractul de finanțare nr. POSDRU/159/1.5/S/136077.

București, 2015

CUPRINS

INTRODUCERE	3
1. POLITICILE MACROPRUDENȚIALE.....	5
1.1 INTRODUCERE.....	5
1.2. INTERACȚIUNEA POLITICILOR MACROPRUDENȚIALE CU POLITICA MONETARĂ	8
1.3 VULNERABILITĂȚI ADRESATE CU AJUTORUL POLITICILOR MACROPRUDENȚIALE	10
1.3.1 <i>Riscurile generate de creșterea accelerată a creditului și a prețurilor activelor</i>	10
1.3.2 <i>Creșterea îndatorării, riscul sistemic de lichiditate și fluxurile volatile de capital în valută</i>	11
1.4 INSTRUMENTELE POLITICII MACROPRUDENȚIALE.....	14
1.5 EXPERIENȚA IMPLEMENTĂRII UNOR INSTRUMENTE MACROPRUDENȚIALE	18
1.6 MANDATUL MACROPRUDENȚIAL AL COMITETULUI EUROPEAN PENTRU RISC SISTEMIC ȘI INSTRUMENTELE MACROPRUDENȚIALE RECOMANDATE.....	28
2. POLITICILE MACROPRUDENȚIALE LA NIVELUL ROMÂNIEI.....	34
2.1 INTRODUCERE.....	34
2.2 INTERACȚIUNEA POLITICILOR MACROPRUDENȚIALE CU POLITICA MONETARĂ	36
2.3 INSTRUMENTELE POLITICILOR MACROPRUDENȚIALE APLICATE ÎN ROMÂNIA.....	39
2.3.1 <i>Instrumente destinate prevenirii acumulării riscurilor sistemice</i>	39
2.3.2 <i>Politici macroprudențiale destinate creșterii rezilienței sistemului bancar în fața crizelor prin constituirea de capital anticiclic</i>	44
3. UNIUNEA BANCARĂ	46
3.1 INTRODUCERE.....	46
3.2 UNIUNEA BANCARĂ ELEMENT DE ÎNTĂRIRE A UNIUNII ECONOMICE ȘI MONETARE SAU REMEDIU LA CRIZĂ?.....	47
3.3 CADRUL UNIC DE REGLEMENTARE	50
3.4 MECANISMUL UNIC DE SUPRAVEGHERE	51
3.5 SCHEMA UNICĂ DE GARANTARE A DEPOZITELOR	52
3.6 MECANISMUL UNIC DE REZOLUȚIE	52
3.7 Funcționarea sistemului de rezoluție.....	55
3.7.1 <i>Pregătire și prevenție</i>	55
3.7.2 <i>Intervenția timpurie</i>	56
3.7.3 <i>Instrumente de rezoluție, măsuri de stabilizare</i>	56
4. O NOUĂ ARHITECTURĂ A SISTEMULUI BANCAR	60
4.1 INTRODUCERE.....	60
4.2 STRUCTURA PROPUȘĂ A NOULUI SISTEM BANCAR.....	61
4.3 AUTORITATEA DE EVALUARE A RISCULUI DE CREDIT	63
4.4 CONTUL CENTRAL.....	65
4.5 AUTORITATEA DE EVALUARE A GARANȚIILOR	65
CONCLUZII.....	67
BIBLIOGRAFIE	71

REZUMAT

Sistemul financiar a stat la baza declanșării crizei economice care a afectat o mare parte a economiei globale începând cu anul 2007. O imensă activitate de cercetare a fost derulată pentru a identifica cauzele producerii crizei. Pentru restabilirea încrederii în piețele financiare, autoritățile relevante cu responsabilități în asigurarea stabilității financiare au demarat un proces amplu de revizuire și îmbunătățire a întregii arhitecturi a sistemului de supraveghere financiară, cu impact asupra instrumentelor de supraveghere macro și microprudențială. Reglementarea și supravegherea sistemului financiar sunt esențiale în prevenirea producerii unor noi crize și trebuie să creeze premisele pentru gestionarea adecvată și eficientă a acestora, în cazul în care se produc, astfel încât efectele asupra societății să fie reduse.

Cercetarea desfășurată are în vedere trei piloni, respectiv *i*) identificarea unor instrumente ale politicilor macroprudențiale care să prevină acumularea de riscuri sistemice și să asigure creșterea rezilienței sistemului bancar în fața crizelor; *ii*) analizarea elementelor pe care se sprijină nou creată Uniune Bancară și a impactului estimat, în ceea ce privește creșterea rezilienței sistemului bancar, urmare implementării unui mecanism unic de supraveghere, a unei scheme comune de garantare a depozitelor și a unui cadru unic de rezoluție bancară și *iii*) propunerea unei arhitecturi a sistemului bancar, care să asigure reducerea amplitudinii ciclurilor financiare și distribuirea echitabilă către deponenți și creditori, atât a beneficiilor în perioada de expansiune, cât și a pierderilor în perioadele de recesiune.

Studiile efectuate la nivel internațional, ca urmare a ultimei crize economice, au reliefat că politicile macroprudențiale erau mai bine poziționate decât alte politici care au drept scop asigurarea stabilității financiare, în a controla și limita elementele care au stat la baza declanșării crizei, și anume: *i*) riscurile sistemice generate de creșterea accelerată a creditului și a prețurilor activelor, în consecință; *ii*) riscurile generate de îndatorarea excesivă și ulterior de reducerea acesteia; *iii*) riscul sistemic de lichiditate și *iv*) riscurile legate de fluxurile de capital volatil și de creditarea în valută.

Cercetarea se axează, astfel, în primul rând, pe analizarea politicilor macroprudențiale aplicate la nivel internațional și național. Această analiză va fi efectuată în cadrul a **două capitole distincte, unul** pentru a surprinde atât experiența internațională în aplicarea unor instrumente macroprudențiale, cât și noile instrumente introduse prin Acordul de capital Basel III și **unul** care va avea în vedere politicile macroprudențiale aplicate în România.

Politicile macroprudențiale au drept scop reducerea externalităților negative de la sistemul financiar către sectorul macroeconomic, asigurând astfel stabilitatea de ansamblu a sistemelor financiare. Abordarea macroprudențială ia în considerare problemele care afectează piața în ansamblu, distinct de instituțiile financiare individuale, probleme care nu pot fi evidențiate la nivel microprudențial (Isărescu, 2011). Politicile macroprudențiale au în vedere două dimensiuni ale riscului, distribuția în timp și în sector a riscului, respectiv evoluția riscului la nivelul sistemului bancar și distribuția riscului în sistem, respectiv riscul sistemic generat de fiecare instituție. În cazul distribuției în sistem

a riscului, obiectivul este de creștere a rezilienței sistemului bancar, în timp ce pentru distribuția în timp a riscului, obiectivul este de limitare a amplitudinii ciclurilor financiare. Aceasta se traduce în protejarea băncilor de ciclurile financiare și protejarea ciclurilor financiare de bănci (Borio, 2014). Pentru a reduce amplitudinea ciclurilor financiare sunt necesare instrumente macroprudențiale care să conducă la controlarea creșterii exagerate a creditului și a prețurilor activelor. Pentru a crește reziliența sistemului bancar sunt necesare rezerve adecvate de capital, care să permită absorbirea șocurilor în faza descendentă. Acționând asupra celor două dimensiuni ale riscului, politicile macroprudențiale acționează asupra prociclicității sistemului bancar, acele procese care se autosusțin și amplifică perioadele ascendente și descendente. Ciclul financiar nu poate fi controlat numai cu ajutorul politicilor macroprudențiale, alte politici macroeconomice trebuind să funcționeze de asemenea eficient.

Răspunsul la anumite instrumente macroprudențiale este asimetric, depinzând în mod esențial de specificul național și de riscurile identificate. Deși, anterior crizei au fost utilizate mai multe instrumente destinate controlării fluxurilor volatile de capital, eficiența acestora a fost limitată. Îndeosebi economiile emergente au fost afectate, unde au existat stimulente puternice pentru creșterea fluxurilor (diferențe semnificative de randament, diversificarea riscurilor și a portofoliilor de investiții, stimulentele cursului de schimb etc.). În economiile emergente este destul de greu de delimitat granița dintre fluxurile de capital excesive și cele necesare funcționării optime a economiei. Deși politicile monetare au fost aplicate de obicei în același sens cu cele macroprudențiale, la nivelul economiilor emergente, creșterea ratei dobânzii de referință la monedele locale a avut efect în accelerarea creditării în valută, amplificând riscul sistemic.

În categoria instrumentelor destinate reducerii îndatorării băncilor și a ponderii resurselor volatile în totalul resurselor, cele mai eficiente par a fi taxele asupra unor categorii de resurse și rezervele minime aplicate direcționat, precum și limitarea ponderii creditelor în depozitele atrase. Acestea pot reduce vulnerabilitățile din economiile deschise, expuse riscului de dezintermediere, generat de inversarea bruscă a fluxurilor de capital. Totodată, limitarea creditării în valută poate fi eficientă în reducerea creșterii excesive a creditului. Cele mai eficiente instrumente destinate controlării creșterii exagerate a creditului rămân în continuare limitarea ponderii creditului în valoarea garanției (loan to value - LTV) și limitarea gradului de îndatorare al debitorilor (debt to income - DTI), în special când efectele politicii monetare sunt limitate. Acestea nu creează distorsiuni, protejând în primul rând economia reală, cu efect și în creșterea rezilienței sistemului bancar.

Analizând componenta macroprudențială introdusă prin noul acord de capital Basel III, se poate argumenta că suplimentarea cerințelor de capital poate conduce la transferul riscurilor către sectoare nereglementate. În plus, eficiența acestora nu este încă dovedită. Comitetul European pentru Risc Sistemic, responsabil de aplicarea politicilor macroprudențiale la nivelul uniunii, atrage atenția asupra relevanței reduse a abaterii evoluției creditului în raport cu evoluția PIB-ului în cazul unor economii, indicator utilizat la stabilirea amortizoarelor anticiclice de capital, indicând că trebuie

avute în vedere seturi complexe de informații la aplicarea acestora. Totodată, este subliniată lipsa unor date istorice relevante, care să indice eficient momentul declanșării utilizării amortizoarelor anticiclice de capital, care să permită sistemului bancar desfășurarea normală a activității și finanțarea economiei pe baze continue. Aceste atenționări ridică semne de întrebare cu privire la eficiența instrumentelor propuse. Efectul de levier poate fi util, legând activele totale de capitalul deținut, însă și acesta poate avea efecte prociclice. Un alt instrument destinat creșterii rezervelor de capital este modelul provizionării dinamice experimentat de Spania, care și-a dovedit eficiența, putând fi mai ușor de aplicat decât instrumentele complexe introduse prin Basel III.

În capitolul al treilea vom analiza noua arhitectură a supravegherii sistemului bancar european, prin prisma instituirii unui cadru comun de reglementare, la nivelul celor 28 de state membre ale Uniunii Europene și prin instituirea unei Uniuni Bancare la nivelul statelor membre din zona euro și a statelor membre non euro, care vor să adere voluntar la aceasta. Prin adoptarea noului pachet legislativ CRD IV (implementarea Basel III), a directivei privind redresarea și rezoluția bancară și a directivei privind schemele de garantare a fost stabilit un cadru comun de reglementare în ceea ce privește supravegherea și modul de tratare a băncilor aflate în dificultate. Cadrul de reglementare unic conduce la administrarea uniformă a riscurilor la nivelul băncilor din uniune. Întrebarea statelor membre din afara zonei euro cu privire la participarea la Uniunea Bancară este, dacă ar trebui devansat termenul aderării, având în vedere că oricum există un orizont de aderare la zona euro și, implicit, la acest mecanism. Directiva privind redresarea și rezoluția bancară asigură că dacă situația financiară a unei bănci este deteriorată iremediabil, acționarii, creditorii și deponenții negarantați vor plăti partea lor de pierderi printr-o operațiune de capitalizare internă (*bail in*). Se estimează că aceștia din urmă vor crește prețul finanțărilor oferite băncilor. Crearea unui Mecanism Unic de Rezoluție este benefică în gestionarea unor falimente la nivel de grupuri bancare transfrontaliere, dar succesul acestui mecanism depinde de mutualizarea fondurilor de rezoluție și a schemelor de garantare, pentru care nu există încă un acord la nivel interstatal. Finanțarea schemelor de rezoluție bancară ar urma să fie asigurată de industria bancară prin contribuții la fondul de rezoluție, care vor crește costul creditelor acordate. Perioada de acumulare a fondului de rezoluție este lungă, resursele acestuia fiind limitate pe termen scurt, în plus este improbabil ca fondul să poată susține rezoluția mai multor bănci sau a băncilor mari, chiar dacă este destinat utilizării numai ulterior aplicării procedurii de capitalizare internă *bail in*. Componenta unificării schemelor de garantare este în continuare o problemă deschisă, acestea fiind esențiale în rezoluție, având în vedere că ar trebui să asigure despăgubirea deponenților garantați. Deși unul din obiective este susținerea și stabilizarea băncilor, fără ca interferențele intereselor naționale să mai apară în rezoluție, încă există forțe politice și interese naționale împotriva mutualizării.

Ultimul capitol este dedicat propunerii unei noi arhitecturi pentru sistemul bancar. Sistemul bancar s-a clădit pe încrederea că valorile depuse spre păstrare pot fi retrase oricând. Această ipoteză nu se mai verifică întotdeauna în practică sau prezintă un grad ridicat de incertitudine. Dacă piatra de

temelie a funcționării sistemului bancar este afectată, este necesară, în opinia mea, o redefinire a arhitecturii acestuia. Arhitectura propusă depășește principiile noului cadru de rezoluție implementat la nivelul Uniunii Europene. Creditorii și deponenții ar trebui să participe în primul rând la distribuirea beneficiilor și apoi, în mod firesc, la acoperirea pierderilor. Astfel, riscurile trebuie asumate direct și transparent de creditori, împreună cu beneficiile, fără a mai exista intermediari. Evoluția activelor creditorilor va urmări în timp real evoluția estimată a sistemului, fără a mai fi acumulate alte riscuri. În același timp, a devenit evident că pierderile generate de bulele imobiliare sau de altă natură, finanțate prin intermediul sistemului bancar, nu pot fi acoperite de capitalurile băncilor și, în unele cazuri, nici de statele în care acestea activează.