

ASPECTELE REGLEMENTĂRII JURIDICE ÎN SECTORUL BANCAR: EXPERIENȚA INTERNAȚIONALĂ

**Tatiana COLESNICOVA¹, doctor, conferențiar cercetător,
Institutul Național de Cercetări Economice**

În lucrarea dată este analizată experiența internațională în reglementarea juridică a sectorului bancar. Actualitatea acestei teme de cercetare reiese din realitatea cu care se confruntă întregul sistem financiar-bancar mondial. Scopul lucrării constă în cercetarea situației în sectorul financiar-bancar mondial în baza analizei reglementării juridice a acestui sector. În procesul de elaborare a prezentei lucrări au fost utilizate următoarele metode: analiza comparativă, analiza juridică, sinteza, analiza logică. Sunt prezentate rezultatele celor mai importante inițiative globale pentru o reglementare mai eficientă a sistemului financiar-bancar mondial: în sprijinul prevederilor Directivei Uniunii Europene „privind piețele instrumentelor financiare” (MiFID Directive), Legea Dodd-Frank pentru reforma Wall-Street și Legea privind Protecția Consumatorilor, Cerințele de nivel de capital potrivit Acordului Basel III și Legea americană privind disciplina fiscală cu privire la proprietarii de conturi din străinătate (FATCA).

Cuvinte-cheie: sectorul bancar, reglementare, experiență internațională, instrumente financiare, reforme.

The international experience in financial-banking sector regulation is analyzed in the paper. The actuality of this research topic proceeded from the reality facing the entire global financial-banking system. The purpose of this work is to research the situation on the global banking sector based on the analysis of legal regulation. In the process of developing this work were used the following methods: comparative analysis, legal analysis, synthesis, logical analysis. The results of the most important global initiatives to regulate more effectively the global financial-banking system are presented, such as: The Markets in Financial Instruments Directive (MiFID Directive), The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Regulatory Capital Reform under Basel III and The Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA).

Key words: banking sector, regulation, international experience, financial instruments, reforms.

JEL Classification: G0, G00, G01, G1, G15.

Introducere. Prevenirea crizei și depășirea consecințelor negative ale acestei este o problemă majoră a întregului sistem economic global. Această problemă a forțat multe țări să-și reconsidere vechile gândiri, criteriile și abordările, să-și schimbe în mod semnificativ opinia inițială despre rolul statului și a organelor de reglementare în economie și să accepte necesitatea intervenției statului în activitatea sectorului financiar. Criza financiară mondială a evidențiat o insuficiență în reglementarea sistemului financiar-bancar și a forțat ca statul să caute o cale de ieșire din situația existentă.

Criza financiară mondială din anii 2007-2009 a afectat activitatea sistemului financiar-bancar mondial și a identificat deficiențele în reglementarea acestuia. Potrivit opiniei experților, aceste deficiențe în reglementare sunt una din cauzele majore ale crizei apărute. Drept urmare a evenimentelor devastatoare, mai multe bănci au avut de suferit pierderi semnificative, iar unele dintre ele au fost pur și simplu lichidate. Această criză financiară mondială a relevat lacune semnificative în legislația în vigoare a băncilor europene și americane, vizând protecția drepturilor acționarilor și asigurarea monitorizării activității piețelor.

Ca urmare a impactelor negative ale crizei, în Statele Unite ale Americii a avut loc o scădere bruscă a PIB-ului, a crescut rata șomajului, s-a redus ocuparea efectivă, a crescut inegalitatea socială, cinci bănci de importanță sistemică din SUA au dat faliment, ceea ce a dus la pierderi masive ale deponenților. Astfel, Djaghitean scrie în lucrarea sa: „Epicentrul crizei au devenit instituțiile financiare din țările industrializate, iar ecoul crizei a afectat sistemele bancare în aproape toate economiile din lume... Zguduirile economice puternice și globale, la hotarele anilor 2010, au condus la schimbări dramatice în activitatea participanților la piața deschisă... Consecințele ocurilor macroeconomice au fost deosebit de sensibile pentru instituțiile financiare, dintre care mulți au fost nevoiți să apeleze la ajutorul din partea guvernelor, și altele – să devină obiectul fuziunii prin absorbție, sau să recurgă la procedura falimentului” [5].

¹ © Tatiana COLESNICOVA, ctania@gmail.com

Iar Evdochimova menționează că criza financiară de la sfârșitul deceniului precedent a marcat sfârșitul unei ere a băncilor de investiții independente din SUA: în septembrie 2008 a avut loc cel mai mare din istoria financiară faliment al băncii „Lehman Brothers”, banca „Bear Stearns” a fost achiziționată de către banca „JP Morgan Chase”, banca „Merrill Lynch” – de către banca „Bank of America”, băncile „Goldman Sachs” și „Morgan Stanley” au obținut statut de companii de holding bancar [6].

Totodată, criza bancară mondială a afectat și sfera socială: spargerea bălei financiare a produs efecte devastatoare: 8,8 milioane de persoane și-au pierdut locuri de muncă, bunăstarea gospodăriilor casnice a scăzut cu 19,2 trilioane dolari [3].

Criza anilor 2007-2009 este un rezultat firesc al unei lungi atenuări a gradului de reglementare și a dezvoltării dezechilibrelor acumulate în sistemul financiar. În aceste condiții, autoritățile americane au fost nevoite să recurgă la salvarea unui număr de instituții financiare care au avut un rol într-atât de important în sectorul financiar, falimentul lor ar fi putut atrage după sine consecințe negative grave nu doar pentru economia SUA, dar, pentru economia globală [6]. În SUA cheltuielile presupuse ale sectorului public, destinate ieșirii din situația de criză, au fost estimate în trilioane de dolari. Dintre acestea, numai cheltuielile pentru salvarea și reabilitarea băncilor au constituit – 4 trilioane dolari și aproximativ 24 miliarde dolari au fost cheltuite pentru sprijinirea micului business [7].

Experiința internațională a reglementării juridice în sectorul bancar. În scopul de a reglementa mai eficient cu sistemul financiar trebuie să acordăm o atenție inițiativelor globale, cum ar fi în sprijinul prevederilor Directivei Uniunii Europene „privind piețele instrumentelor financiare” (*The Markets in Financial Instruments Directive – MiFID Directive*), Legea Dodd-Frank pentru reforma Wall-Street și Legea privind Protecția Consumatorilor (The Dodd-Frank Act), cerințele revizuite față de nivelul de capital în corespundere cu Acordul Basel-III și Legea americană privind disciplina fiscală cu privire la proprietarii de conturi din străinătate (The Foreign Account Tax Compliance Act, FATCA).

1. Directiva Uniunii Europene nr. 65/2014 „privind piețele instrumentelor financiare” (The Markets in Financial Instruments Directive, MiFID).

Prin investiții, în întreaga lume, inclusiv în Uniunea Europeană, se subînțeleg depunerile în hârtii de valoare. Pentru a asigura activitatea eficientă și sigură pe piața hârtiilor de valoare se introduce reglementarea juridică a relațiilor, care este baza legii investițiilor. În acest scop, UE în anul 2004 a adoptat Directiva „privind serviciile de investiții” MiFID (Investment Service Directive), care fixează procedura de prestare servicii financiare asociate cu manipularea instrumentelor financiare. Directiva MiFID, a stabilit reguli similare pentru toate țările UE pe piața acțiunilor și derivatelor. Aceasta a permis firmelor de investiții să opereze pe întreg teritoriul UE, în baza principiului de un „pașaport unic european” (European Union Pass), ceea ce înseamnă capacitatea de a atrage fonduri financiare prin emiterea și plasarea hârtiilor de valoare pe întregul teritoriul UE, de a presta servicii în orice țară din UE fără a fi nevoie de permise suplimentare, cu condiția obținerii autorizării (licenței) într-una din ele. Directiva MiFID 2004/39/EC a contribuit la dezvoltarea pieței de investiții și a fost considerată suficient de eficace.

Cu toate acestea, criza financiară globală dezlănțuită a relevat lacune semnificative în legislația în vigoare în ceea ce privește protecția drepturilor investitorilor și asigurarea supravegherii asupra activității piețelor. Comisia Europeană a decis să reformeze Directiva MiFID 2004/39/EC, în baza recomandărilor unui grup de experți din 20 de țări din UE. Reformarea Directivei MiFID trebuie să ofere condiții de concurență echitabile pentru toți participanții la piața hârtiilor de valoare. Pentru a proteja drepturile investitorilor și a asigura supravegherea activității piețelor, noua directivă trebuie să stabilească și să mențină: un nivel de transparență a tranzacțiilor cu instrumente financiare; dezvoltarea de noi tehnologii de desfășurare a licitațiilor; strategii și produse de piață.

Noua Directivă MiFID-2 privind piețele instrumentelor financiare și Regulamentul complementar (MiFIR) (*Markets in Financial Instruments Directive (MiFID) and Regulation (MiFIR)*), intrată în vigoare la 1 noiembrie 2007, extinde în mod semnificativ lista serviciilor de investiții și a instrumentelor financiare supuse reglementării. MiFID-2 stabilește reguli pentru două domenii: pentru intermediarii, care prestează servicii de investiții și pentru organizarea unei sigure funcționări, eficiente a piețelor financiare.

În conformitate cu Directiva MiFID-2, obiectul reglementării este activitatea: firmelor de investiții, piețelor reglementate; burselor și altor societăți comerciale mici și mijlocii, anterior nereglementate prin lege; societăților de investiții străine, ce prestează servicii de investiții în mod regulat prin intermediul filialelor, înființate în UE; organismelor de supraveghere, incluzând coordonarea și măsurile de sancționare a contravențiilor; reprezentanților serviciilor de publicare a informațiilor despre tranzacțiile pe piața hârtiilor de valoare.

În scopul protecției intereselor investitorilor, serviciile de investiții și consultanță prestate clienților, trebuie să fie efectuate de către firmele de investiții în baza analizei aprofundate a conjuncturii pieței, în baza unei evaluări curente a instrumentelor financiare.

Autoritățile de supraveghere financiară și control asupra activității subiecților pe piața valorilor mobiliare în activitatea sa „au primit mai multe împuterniciri, inclusiv în privința aplicării sancțiunilor față de contravenienții MiFID-2. În conformitate cu noua directivă ESMA (*The European Securities and Markets Authority*) se poate solicita întreruperea activității societății de investiții, care încalcă normele înscrise în MiFID-2, înghețarea sau confiscarea activelor contravenienților” [9].

Această directivă se extinde în 27 state membre ale Uniunii Europene și 3 țări din Zona Economică Europeană: Islanda, Norvegia și Liechtenstein, și face parte din planul UE de creare a unei reglementări unice europene armonizate a activității piețelor financiare, instrumentelor și serviciilor financiare, care asigură transparența activității participanților pe piață și protecția drepturilor investitorilor.

2. *Legea Dodd-Frank pentru reforma Wall Street și Legea privind Protecția Consumatorilor (The Dodd-Frank Act).*

Istoric SUA este un stat bazat pe principii de piață liberă și concurență perfectă. Potrivit acestor principii, în SUA a fost permisă liberalizarea pieței și a sistemului său financiar, în baza cunoscutei teorii piețelor de autoreglementare care pot ajunge de sine înțeles, la starea de echilibru fără intervenția autorităților de reglementare.

Cărușpuns la criza globală declanșată și consecințele sale îngrijorătoare, în scopul de a reduce riscurile sistemului financiar american și asigurării stabilității sale, în SUA, pe data de 21 iulie 2010, a intrat în vigoare legea Dodd-Frank despre reformarea Wall Street și protecția drepturilor consumatorilor (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act). Acest act este numit după autorii legii, președintele Comitetului pentru servicii financiare al Camerei Reprezentanților Congresului Barney Frank și senatorul Christopher Dodd, președintele Comitetului bancar din cadrul Senatului SUA (the Dodd-Frank Act).

Scopul principal al acestui proiect de lege este de a reduce riscul de distrugere a sistemului financiar și de a asigura stabilitatea financiară în SUA prin înființarea supravegherii asupra instituțiilor financiare de importanță sistemică. De a evita pe viitor situații, în care guvernul literalmente este forțat de a salva instituțiile financiare mari de la faliment (Too Big to Fail), deoarece prăbușirea lor poate avea consecințe grave atât pentru economia SUA, cât și pentru economia mondială.

Actul menționat prevede o reformă pe scară largă a sectorului financiar și este o paradigmă de schimbare a reglementării sectorului. Evdochimova spunea în lucrarea sa că, adoptarea în iulie 2010 a legii Dodd-Frank a întrerupt de fapt o lungă perioadă de liberalizare a sectorului financiar american, este o etapă de constrângere a reglementării financiare în SUA. Aceasta a devenit un eveniment remarcabil și moment crucial în istoria reglementării de stat a sectorului financiar american.

Conținutul principal al legii este constituit din trei componente: reducerea riscurilor din sistemul financiar, adoptarea măsurilor de protecție a consumatorilor și reglementarea sferelor financiare. Această Lege se referă la activitatea a șase domenii: îmbunătățirea raportării și intensificarea transparenței activității instituțiilor financiare, renunțarea la principiul salvării instituțiilor financiare de importanță sistemică («too big to fail»), creșterea alternativelor salvării companiilor faliment din contul ajutorului statal, adică, a contribuabililor, protecția consumatorilor, introducerea regulii Volcker (Volcker Rule) și reglementarea pieței metalelor prețioase.

3. *Cerințele față de nivelul de capital potrivit Acordului Basel III.* Acordul Basel III [8] este o reacție de răspuns la criza financiară globală. Autoritățile de reglementare și autoritățile de supraveghere au identificat principalele domenii de acțiune pentru a îmbunătăți stabilitatea sistemelor bancare, pentru a evita pe viitor crizele similare. Intensificarea controlului asupra activității bancare, în sprijinul cerințelor de respectare a normativelor în scopul minimizării riscurilor au devenit un obiectiv major al Comitetului de la Basel pentru supraveghere bancară.

Obiectivul principal al Comitetului de la Basel pentru supraveghere bancară la Banca Reglementelor Internaționale BCBS (*Committee on Banking Supervision of the Bank for International Settlements* – Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară), fondat în Elveția, în orașul Basel în anul 1974, de către președinții băncilor centrale ale țărilor din „grupul celor zece” (G10), este elaborarea și implementarea standardelor internaționale unice în domeniul reglementării bancare. „În Uniunea Europeană, recomandările Comitetului sunt, de asemenea, utilizate pentru integrarea reciprocă a țărilor-membre ale Uniunii” [8].

Propunerile făcute de reprezentanții Comitetului de la Basel în Acordul Basel III și, aprobate la Summit-ul de la Seul din noiembrie 2010 de un grup de țări incluse în „grupul celor 20” (G20), de fapt, este

a treia încercare de a ajusta activitatea financiară de reglementare a băncilor din diferite țări, după activitățile dezvoltate și implementate în anul 1988 Basel I și aprobate la 26 iunie 2004 Basel II.

Totodată, trebuie de avut în vedere faptul, că cea de-a treia redacție a recomandărilor metodice Basel în domeniul reglementării bancare, precum și primele două nu sunt obligatorii de a fi puse în aplicare și „sunt folosite de Banca centrală ale unor state, prin dezvoltarea și punerea în aplicare a actelor legislative și normative” [4].

Obiectivul principal al noilor cerințe mai stricte față de activitățile băncilor este majorarea sustenabilității lor și reducerea probabilității apariției unei noi crize. Potrivit deciziei Comitetului Internațional de la Basel pentru supraveghere bancară (BCBS), propunerile din Basel III au două obiective principale:

- consolidarea standardelor internaționale de gestionare a capitalului și lichidității, în scopul de a crea un sector bancar mai sustenabil;

- îmbunătățirea capacității sectorului bancar de a face față consecințelor crizelor economice și financiare, reducând astfel riscul de răspândire a acestor probleme din sectorul financiar în sectorul real al economiei. Noul document publicat este un document extrem de complex și voluminos. El are aproximativ 800 de pagini.

Acordul Basel III este prezentat de două documente, publicate pe 15 decembrie 2010 pe site-ul oficial al Banca Reglementărilor Internaționale.

4. *Legea americană privind conformarea fiscală a conturilor străine (The Foreign Account Tax Compliance Act, FATCA).*

Legea americană FATCA, numele complet corect este «Foreign Account Tax Compliance Act», în traducere „cu privire la impozitarea conturilor străine” a fost adoptat de către Congresul SUA, semnat de președintele american (Barack Obama) și a intrat în vigoare la 18 martie 2010. Scopul principal este prevenirea evaziunii fiscale a persoanelor fizice și juridice, a cetățenilor Statelor Unite, care au conturi în străinătate. Conform estimărilor Congresului pierderile anuale ale bugetului american legate de evaziunea fiscală au constituit 100 miliarde dolari SUA” [1].

Legea FATCA se extinde asupra băncilor, companiilor de asigurări, de investiții, holding și alte structuri financiare din întreaga lume. Pentru identificarea faptelor de evaziune fiscală, se prevede că aceste instituții sunt obligate să informeze Administrația Fiscală din SUA despre existența contribuabililor americani în aceste bănci și despre dimensiunea contribuției lor de capital. Legea impune băncile din alte țări, să dezvăluie autorităților fiscale americane informații despre conturile contribuabililor americani în aceste bănci.

Aceste instituții financiare sunt obligate să se înregistreze pe site-ul Serviciului Fiscal Federal al SUA (Internal Revenue Service, IRS) și să obțină statutul de PFFI (Participating Foreign Financial Institution) prin atribuirea unui număr de identificare FATCA.

Concluzii. Criza financiară mondială a demonstrat, în mod evident, nu doar lipsa de pregătire a băncilor de a face față tendințelor negative de pe piață, dar și incapacitatea lor de a gestiona de sine stătător riscul de piață, precum și lacune semnificative ale autorităților de reglementare în asigurarea unei dezvoltări echilibrate a băncilor și sferei financiare, în general. Toate acestea indică la necesitatea de a perfecționa reglementarea legală a activității băncilor din lume, de a lua măsurile suplimentare și de a dezvolta noi abordări în politica bancară.

Referințe bibliografice

1. Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) [accesat 12 ianuarie 2016]. Disponibil: http://www.nbrb.by/today/InternationalCooperation/FATCA/brief_FATCA.pdf
2. Summary of the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. Enacted into Law on July 21 2010. Davis Polk & Wardwell. 2010 [accesat 12 ianuarie 2016]. Disponibil: https://www.google.md/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjf4qPDsqTNAhUmC8AKHaYZDkiQFggZMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.davispolk.com%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Ffiles%2Fpublication%2F7084f9fe-6580-413b-b870-b7c025ed2ecf%2FPreview%2FpublicationAttachment%2F1d4495c7-0be0-4e9a-ba77-f786fb90464a%2F070910_Financial_Reform_Summary.pdf&usq=AFQjCNHa6BkfGtrzqmtpfQYYkTlcF9ykaw&bvm=bv.124272578,d.bGg&cad=rja
3. U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. The Financial Crisis Five years later: Response, Reform, and Progress. 2013, september [accesat 12 ianuarie 2016]. Disponibil: <https://www.treasury.gov/connect/blog/Pages/The-Financial-Crisis-Five-Years-Later.aspx>

4. 2014, 4, . 451-453. « III». :
5. , . . , . . . : . 2013, 8, . 53-61.
6. , . . , . 2012, 9, . 55-70. :
7. , . . 2008-2013 : III
8. 2014. : , 2014, . 49-55. ISBN 978-5-88187-462-9. III: . :
9. « » (MiFID) [accesat 12 ianuarie 2016]. Disponibil: http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=3250:--l---r-mifid-----&catid=195:2013-02-04-08-49-35&Itemid=1
10. PANFIL, C. Impactul falimentului b ncilor asupra economiei Republicii Moldova. In: Analele Institutului Na ional de Cercet ri Economice. Edi ia a VI-a. 2015, nr. 2, pp. 76-79.
11. PERCIUN, R., COLESNICOV, A., COLESNICOVA, T. Abord rile de stress-test în sistemul bancar moldovenesc. In: Analele Institutului de Economie, Finan e i Statistic . Edi ia a IV-a. 2014, nr. 1, pp. 103-105

Recomandat spre publicare: 10.02.2016