



POLITICA PRIVIND SERVICIILE FINANCIARE

Serviciile financiare constituie un element esențial al eforturilor UE de finalizare a pieței interne, încadrându-se la libera circulație a serviciilor și a capitalurilor. Integrarea a evoluat în mai multe etape, care pot fi prezentate în felul următor: (1) eliminarea barierelor de intrare de la nivel național (1957-1973), (2) armonizarea legilor și politicilor de la nivel național (1973-1983), (3) finalizarea pieței interne (1983-1992), (4) crearea zonei cu o monedă unică și perioada premergătoare crizei (1999-2007) și (5) reforma întreprinsă în urma crizei (începând cu 2007). Retragerea Regatului Unit din UE atrage după sine o serie de noi provocări ce ar putea afecta sectorul serviciilor financiare din UE și din afara acesteia.

TEMEI JURIDIC

În cea mai mare parte, temeiul juridic pentru Directivele și regulamentele din domeniul serviciilor financiare îl constituie articolele 49 (libertatea de stabilire), 56 (libertatea de a presta servicii), 63 (libera circulație a capitalurilor) și 114 (apropierea legislațiilor în vederea înființării și funcționării pieței interne) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

REPERE PE CALEA CĂTRE O PIAȚĂ FINANCIARĂ INTEGRATĂ A UE

A. Primele eforturi de eliminare a barierelor din calea intrărilor

Primele eforturi de integrare a sistemelor financiare ale statelor membre s-au întemeiat pe principiul libertății de stabilire și al libertății de a presta servicii, fiind coordonate legislațiile și politicile, atunci când era cazul.

Prin semnarea Tratatului de la Roma în 1957, a fost creată piața comună, fiind eliminate obstacolele din calea liberei circulații a persoanelor, serviciilor și a capitalurilor între statele membre. Potrivit articolului 61 alineatul (2), „liberalizarea serviciilor bancare și de asigurări asociate mișcărilor capitalurilor trebuie să se realizeze concomitent cu liberalizarea treptată a circulației capitalurilor”. Prin articolul 63, Consiliului i s-a conferit mandatul de a elabora un program pentru eliminarea restricțiilor existente care împiedicau această liberalizare.

Consiliul a finalizat această sarcină în 1962, adoptând programe generale pentru eliminarea restricțiilor care afectau [libertatea de a presta servicii](#) și [libertatea de stabilire](#). Pentru a pune în practică aceste programe, între 1964 și 1973 Consiliul a adoptat o serie de directive în domeniul asigurărilor și în domeniul bancar.



B. Armonizarea legislațiilor și politicilor naționale

Procesul de armonizare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre a început, în special, odată cu adoptarea de către Consiliu a unor directive, în 1973 [„Prima directivă privind asigurările generale” ([73/239/CEE](#))]^[1], 1977 [„Prima directivă privind serviciile bancare” ([77/780/CEE](#))]^[2] și 1979 [„Prima directivă privind asigurările de viață” ([79/267/CEE](#))]^[3].

C. Finalizarea pieței interne

În iunie 1985, Comisia a publicat o [carte albă](#)^[4] în care prezenta un program și un calendar clar pentru finalizarea pieței interne până la sfârșitul lui 1992. Aceasta conținea o secțiune specifică dedicată serviciilor financiare (punctele 101-107), care începea în felul următor: „Liberalizarea serviciilor financiare, concomitent cu liberalizarea circulației capitalurilor, va reprezenta un pas determinant pe calea integrării sectoarelor financiare din cadrul Comunității și a extinderii pieței interne”. Armonizarea propusă se baza pe principiile „unei licențe bancare unice”, „recunoașterii reciproce” și „controlului în țara de origine”. Prin adoptarea în 1987 a Actului unic european, obiectivul stabilit în Cartea albă din 1985 a fost consacrat în dreptul primar al UE.

D. Crearea zonei cu o monedă unică

În mai 1999, Comisia a publicat Planul de acțiune pentru serviciile financiare (FSAP)^[5], care viza introducerea monedei euro și impulsivitatea procesului de eliminare a segmentării încă prezente a piețelor financiare din UE. FSAP conținea 42 de măsuri legislative și fără caracter legislativ, care urmau să fie finalizate până în 2004.

În iulie 2000, Consiliul Afaceri Economice și Financiare (ECOFIN) a creat Comitetul de experți în domeniul reglementării piețelor europene ale valorilor mobiliare, condus de Alexandre Lamfalussy. Raportul final al acestui comitet^[6], publicat în februarie 2001, conținea o evaluare a situației actuale a piețelor financiare din UE și propunea o serie de recomandări. Problema cea mai mare a fost identificată în cadrul instituțional al UE din perioada respectivă, care era apreciat drept „prea lent, prea rigid, complex și neadaptat ritmului cu care se schimbă piețele financiare de la nivel mondial”. În raport se propunea o abordare legislativă pe patru niveluri, care va deveni cunoscută ulterior drept „[Procesul Lamfalussy](#)”, utilizată inițial numai pentru actele legislative ce vizau valorile mobiliare și extinsă ulterior către alte acte legislative din domeniul serviciilor financiare.

FSAP a fost finalizat aproape integral în termenul stabilit (2004), fiind adoptate 39 dintre cele 42 de măsuri, unele chiar depășind cadrul prevăzut inițial. În 2005 au urmat alte două măsuri, rămânând numai cea de-a 14-ea directivă în materie de drept al societăților comerciale referitoare la transferul transfrontalier al sediului social.

[1]JO L 228, 16.8.1973, p. 3.

[2]JO L 322, 17.12.1977, p. 30.

[3]JO L 63, 13.3.1979, p. 1.

[4]Carte albă a Comisiei adresată Consiliului European privind finalizarea pieței interne, 14 iunie 1985.

[5]Comunicare a Comisiei, *Punerea în aplicare a cadrului pentru piețele financiare: plan de acțiune*, 11 mai 1999. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0232&from=EN>

[6]Raportul final al Comitetului de experți în domeniul reglementării piețelor europene ale valorilor mobiliare, 15 februarie 2001. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/lamfalussy_report.pdf



E. Reforma în urma crizei

Perioada premergătoare anului 2007 a fost caracterizată de o aprofundare a integrării și a dependenței reciproce a piețelor financiare, nu numai în UE, ci și la nivel mondial. Acest proces s-a oprit brusc odată cu izbucnirea în 2007-2008 a crizei financiare mondiale și a crizei datoriei ce a urmat în UE, deoarece fluxurile financiare transfrontaliere au scăzut considerabil. În perioada cuprinsă între luna octombrie 2008 și octombrie 2011, Comisia a aprobat 4,5 mii de miliarde EUR sub formă de ajutoare de stat, pentru a veni în ajutorul instituțiilor financiare^[7]. Criza a scos la iveală nevoia stringentă de a se reforma sectorul serviciilor financiare.

Prin urmare, UE a întreprins o reformă fără precedent a legislației din domeniul serviciilor financiare, pe baza agendei de la nivel internațional (în a cărei elaborare UE a avut un rol important), dar și reforme din proprie inițiativă menite să determine evoluția în continuare a proceselor de lungă durată, cum ar fi finalizarea pieței unice. De la izbucnirea crizei, Comisia a propus peste 50 de măsuri legislative și fără caracter legislativ. Propunerile cele mai importante se încadrează în inițiativele emblematice ale UE, cum ar fi uniunea bancară și uniunea piețelor de capital. Reformele întreprinse în urma crizei au avut ca rezultat un anumit grad de centralizare și transfer al responsabilității de la nivel național la nivelul UE în ceea ce privește numeroase aspecte ale reglementării și supravegherii serviciilor financiare.

În structura de reglementare a serviciilor financiare instituită în urma crizei, forumurile de la nivel internațional au devenit *de facto* principalul nivel la care se stabilesc normele și standardele. Acest fapt se datorează globalizării și dependenței reciproce a piețelor financiare, fenomene care s-au instalat în cursul deceniilor premergătoare crizei și care au provocat „efectul de contagiune” de la nivel mondial în urma izbucnirii crizei, inițial, în Statele Unite. Există o opinie acceptată pe larg potrivit căreia dificultățile în materie de reglementare trebuie tratate la nivel internațional. Au dobândit importanță și, în multe cazuri, au devenit prioritare comparativ cu procesele decizionale obișnuite din cadrul UE forumuri și organisme precum G20, Consiliul pentru Stabilitate Financiară (CSF), Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară (BCBS), Asociația Internațională a Organismelor de Supraveghere a Asigurarilor (IAIS) și Organizația Internațională a Comisiilor de Valori Mobiliare (IOSCO).

PRINCIPALELE ACTE LEGISLATIVE DIN DOMENIUL SERVICIILOR FINANCIARE AFLATE ÎN VIGOARE ÎN UE

A. Sectorul bancar

1. Directiva privind cerințele de capital (CRD) (2013/36/UE)[8] și Regulamentul privind cerințele de capital (CRR) [(UE) nr. 575/2013][9], cunoscute împreună sub denumirea de CRD IV.

CRD IV, adoptate în 2013, reprezintă transpunerea normelor Basel III adaptate sectorului bancar din UE, care țin seama de [prioritățile din 2010](#) ale Parlamentului European. CRD stabilește norme privind accesul la activitatea de instituție de credit

[7]Comunicatul de presă al Comisiei Europene, *Noi măsuri de gestionare a crizelor pentru a se evita pe viitor salvarea băncilor cu probleme*, 6 iunie 2012. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_ro.htm



și firmă de investiție, supravegherea prudențială și guvernanta corporativă. CRR stabilește nivelul minim și normele de calcul al cerințelor de capital, al rezervelor de lichiditate și al indicatorilor efectului de levier. În noiembrie 2016, Comisia a propus modificări la CRD IV/CRR (denumite „CRD V”), în special pentru a reflecta cele mai recente evoluții din cadrul Comitetului de la Basel și al Consiliului pentru Stabilitate Financiară. În decembrie 2017, Comisia a adoptat propuneri vizând modificarea normelor prudențiale aplicabile firmelor de investiții, care în prezent trebuie să respecte aceleași norme ca și băncile. În mai 2019, cele două ramuri ale puterii legislative au adoptat un pachet de acte ce vizează reforma sectorului bancar, inclusiv modificări ale actelor legislative privind cerințele de capital.

2. Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare (BRRD) (2014/59/UE) [10]

Adoptată în 2014, BRRD urmărește evitarea „salvării” băncilor aflate în dificultate (*bail-out*) cu utilizarea banilor contribuabililor, introducând un mecanism de salvare cu implicarea sectorului privat (*bail-in*), care asigură acoperirea pierderilor în primul rând de către acționarii și creditorii băncilor. De asemenea, statele membre sunt obligate să creeze la nivel național fonduri de rezoluție, care sunt finanțate în prealabil de către instituțiile de credit și firmele de investiții și a căror funcție este acoperirea pierderilor. BRRD prevede, de asemenea, norme de prevenire (planuri de redresare și rezoluție) și de intervenție timpurie a autorităților competente naționale.

3. Regulamentul privind mecanismul unic de rezoluție (RMUR) (806/2014)[11]

Cadrul de rezoluție bancară al UE este completat de Regulamentul privind mecanismul unic de rezoluție (RMUR), adoptat în 2014, care stabilește dispoziții adresate statelor membre participante la uniunea bancară. În noiembrie 2016, Comisia a propus modificări la BRRD și RMUR menite să introducă standardul privind capacitatea totală de absorbție a pierderilor (TLAC) destinat băncilor de importanță sistemică de la nivel mondial (G-SIB), prin care se asigură faptul că aceste bănci dispun de fonduri proprii suficiente pentru o rezoluție ordonată în caz de faliment. În decembrie 2017, una dintre modificările referitoare la BRRD ([2017/2399](#))^[12] a fost adoptată prin procedura accelerată. Astfel, a fost creată o nouă categorie de valori mobiliare de datorie „neprivilegiate” cu rang prioritar, pentru a se asigura îndeplinirea criteriilor de eligibilitate prevăzute de standardul TLAC. În mai 2019, cele două ramuri ale puterii legislative au adoptat o serie de reforme cuprinzătoare, propuse de Comisie, pentru a întări și mai mult reziliența și posibilitatea de rezoluție a băncilor din UE, inclusiv BRRD și RMUR.

B. Piețele financiare

1. Directiva privind piețele instrumentelor financiare (MiFID)

Începând cu 2004, MiFID I ([2004/39/CE](#))^[13] a stabilit standarde unitare prin care se reglementează comerțul cu valori mobiliare, ceea ce a dus la intensificarea concurenței și la îmbunătățirea protecției investitorilor. În 2014, au fost adoptate o versiune revizuită a acestei directive (MiFID II) ([2014/65/UE](#))^[14] și un regulament (MiFIR) ([600/2014](#))^[15],

[12]JO L 345, 27.12.2017, p. 96.

[13]JO L 145, 30.4.2004, p. 1.

[14]JO L 173, 12.6.2014, p. 349.



care au constituit un nou cadru juridic. Prin acest nou cadru au fost introduse o serie de dispoziții menite să îmbunătățească protecția consumatorilor. De exemplu, se interzice ca practicile de remunerare ale firmelor de investiții să vină în conflict cu obligațiile acestora de a acționa în interesul clientului. Data aplicării MiFID II și a MiFIR este 3 ianuarie 2018.

2. Regulamentul privind infrastructura pieței europene (EMIR) (648/2012)[16]

Adoptat în 2012, EMIR stabilește norme privind contractele referitoare la instrumentele derivate extrabursiere (OTC), contrapărțile centrale (CPC) și registrele centrale de tranzacții. Acest regulament are ca obiectiv menținerea stabilității financiare, atenuarea riscurilor sistemice și sporirea transparenței pe piețele OTC. În 2015 și 2016, Comisia a întreprins o revizuire a EMIR, care a avut ca rezultat adoptarea de către cele două ramuri legislative, în mai 2019, a două modificări legislative.

C. Asigurările

1. Directiva Solvabilitate II (2009/138/CE)[17]

Solvabilitate II, adoptată în 2009, a armonizat normele în vigoare, care erau fragmentate, privind asigurările generale, asigurările de viață și reasigurările. Directiva a stabilit norme privind autorizarea inițierii unei activități comerciale în aceste domenii, cerințele de capital, gestionarea riscurilor și supravegherea întreprinderilor de asigurare directă și de reasigurare. În 2014, Solvabilitate II a fost modificată prin „Omnibus II”, pentru a se lua în considerare noua structură de supraveghere și, îndeosebi, rolul Autorității Europene de Asigurări și Pensii Ocupaționale (EIOPA). Termenul de transpunere a Directivei Solvabilitate II a fost ulterior amânat, aceasta devenind aplicabilă de la 1 ianuarie 2016.

D. Serviciile de plată

1. Directiva privind serviciile de plată 2 (DSP 2) (2015/2366)[18]

DSP 2 a intrat în vigoare la 12 ianuarie 2016 și a devenit aplicabilă la 13 ianuarie 2018. Aceasta introduce cerințe de securitate stricte pentru plățile electronice și pentru protecția datelor financiare ale consumatorilor. De asemenea, Directiva deschide piața pentru prestatorii care furnizează servicii de plată pe baza accesului la informații despre contul de plată. DSP 2 conține și dispoziții privind autorizarea și supravegherea instituțiilor de plată.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

De la adoptarea Tratatului de la Roma în 1957 și până în prezent, rolul Parlamentului European în procesul decizional privind serviciile financiare a evoluat de la funcția marginală ce îi revenea în cadrul procedurii de consultare la rolul echivalent cu cel al Consiliului ce îi revine în cadrul procedurii legislative ordinare.

În temeiul „Procesului Lamfalussy” privind adoptarea și punerea în aplicare a legislației UE în domeniul serviciilor financiare, Parlamentul adoptă, împreună cu Consiliul, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, legislația de bază (nivelul 1).

[15]JO L 173, 12.6.2014, p. 84.



Parlamentul are de asemenea un rol de control în adoptarea măsurilor de punere în aplicare (nivelul 2).

Parlamentul a sprijinit permanent activitatea Comisiei, determinând în multe cazuri desfășurarea discuțiilor și venind cu propuneri proprii pentru a-și face cunoscută poziția. Prin atitudinea sa proactivă, Parlamentul joacă un rol determinant în dezbaterile care au loc în prezent cu Comisia, Consiliul și cu alte instituții internaționale cu privire la evoluția structurii de supraveghere și de reglementare a piețelor financiare, precum și în căutarea unor posibilități de contracarare a riscurilor sistemice.

În cadrul Parlamentului, Comisia pentru afaceri economice și monetare (ECON) este comisia competentă pentru serviciile financiare.

După izbucnirea crizei financiare mondiale, Parlamentul a înființat o Comisie specială privind criza financiară, economică și socială (CRIS)^[19]. Mandatul acesteia s-a derulat din octombrie 2009 până în iulie 2011. Ca rezultat al activității Comisiei CRIS, Parlamentul a adoptat două rezoluții: o [rezoluție la mijlocul perioadei, în 2010](#), și o [rezoluție finală, în 2011](#).

Dražen Rakić / Denitza Dessimirova
05/2019

[19]Parlamentul European, *Comisia specială privind criza financiară, economică și socială*, iulie 2011. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110901ATT25750/20110901ATT25750EN.pdf>

