

info

III(22) nr. 4 / 2013

**Îndrumări
internationale cu
privire la stabilirea
sferei și plafonului
de garantare a
depozitelor****Îndrumări internaționale cu privire la
stabilirea sferei și plafonului de garantare a
depozitelor**

În februarie 2012, Consiliul pentru Stabilitate Financiară (FSB) a realizat o analiză *inter pares* tematică a schemelor de garantare a depozitelor din țările membre G20, folosind *Principiile Fundamentale pentru Sisteme Eficiente de Garantare a Depozitelor*¹ drept reper de evaluare².

În urma analizei au fost identificate anumite aspecte ale *Principiilor Fundamentale* asupra cărora este necesar să se intervină cu mai multe clarificări, printre acestea numărându-se sfera și plafonul de garantare a depozitelor. FSB a solicitat îndrumări suplimentare care să atingă atât problematica raportului adecvat dintre protecția oferită deponenților, asigurarea stabilității financiare și a disciplinei de pe piață, cât și pe cea a modalităților de monitorizare eficientă a limitelor garantării.

În vederea respectării recomandărilor analizei Consiliului pentru Stabilitate Financiară, IADI a pregătit mai multe materiale în scopul actualizării îndrumărilor deja existente, care datau dinaintea declanșării crizei financiare. Trei dintre acestea au fost deja înaintate FSB, și anume **procesul de plată a compensațiilor** (subiect care a fost abordat în numerele 1 și 2 ale INFO din acest an), **sfera și plafonul de garantare a depozitelor** și **informarea publicului**.

În luna aprilie a acestui an, IADI a organizat cea de-a doua Conferință Bianuală de Cercetare care a avut loc la sediul Băncii Reglementelor Internaționale de la Basel, Elveția. Conferința a urmărit două linii tematice principale: noile caracteristici ale schemelor de garantare a depozitelor, respectiv provocările comune și consensul în creștere dintre schemele de garantare a depozitelor, supraveghetorii bancari și autoritățile de restructurare.

În cadrul conferinței a fost dezbătută problematica stabilirii sferei și plafonului de garantare a depozitelor în condițiile diminuării hazardului moral și asigurării stabilității financiare, fiind prezentate spre dezbateri îndrumările publicate de IADI în martie 2013 cu privire la acest aspect (rezultat al activității Comitetului IADI pentru Cercetare și Îndrumare).

Materialul conținând îndrumările IADI are la bază prevederile **Principiului Fundamental 9 – Acoperirea** și precizările suplimentare din *Metodologia de evaluare a*

¹ *Principiile Fundamentale* constituie un cadru general eficient pentru garantarea depozitelor, publicat în anul 2009, de Asociația Internațională a Asigurătorilor de Depozite (IADI) împreună cu Comitetul de la Basel pentru Supraveghere Bancară (BCBS).

² Prezentată pe larg în numărul 3 al Buletinului informativ INFO al FGDB din 2012, "Analiza *inter pares* a Consiliului pentru Stabilitate asupra sistemelor de garantare a depozitelor".

conformității schemelor de garantare a depozitelor cu *Principiile Fundamentale*³, publicată la sfârșitul anului 2010.

Potrivit **Principiului Fundamental 9 - Acoperirea**, factorii de decizie trebuie să definească clar în legi, reglementări prudentiale și regulamente date în aplicarea legii ce este un depozit garantat. Plafonul de garantare trebuie să fie limitat, dar credibil, și să poată fi determinat cu ușurință. Acesta trebuie să acopere în mod adecvat marea majoritate a deponenților în vederea respectării obiectivelor de politică publică și să fie în concordanță cu alte caracteristici ale sistemului de garantare a depozitelor.

După cum s-a observat în anii precedenți, rolul schemelor de garantare a depozitelor a fost întărit pe fondul crizei financiare și al menținerii stării de fragilitate a sectorului financiar internațional care a urmat perioadei 2008-2009. Crizele din sectorul bancar au scos la iveală neajunsurile rețelelor de asigurare a stabilității financiare și au condus către efectuarea de schimbări ale rolurilor și mandatelor participanților, inclusiv în ceea ce privește întărirea relațiilor de cooperare dintre aceștia.

În perioade de criză, legiuitorii apelează de cele mai multe ori la majorarea plafonului de garantare sau la garantarea integrală a depozitelor. Odată depășită perioada crizei, tendința este de a reduce nivelul garanției în vederea diminuării hazardului moral și a asigurării disciplinei pe piață. Acest lucru se dovedește problematic deoarece este mult mai facilă mărirea plafonului de garantare a depozitelor decât reducerea acestuia în perioada post-criză. În acest sens, deponenții manifestă o oarecare circumspecție că, în cazul înrăutățirii condițiilor de pe piețele financiare, plafonul de garantare va cunoaște o nouă mărire, ceea ce le influențează comportamentul legat de impunerea disciplinei pe piață.

Se consideră că dacă majoritatea deponenților ar fi garantați integral, instituțiile de credit la care aceștia își au fondurile ar putea să își asume mai multe riscuri. Astfel, în acele jurisdicții în care sfera de garantare a depozitelor este largă, se recomandă implementarea de măsuri suplimentare de diminuare a hazardului moral.

Luarea în considerare a tuturor acestor probleme conduce către analizarea unui alt aspect important, și anume cel al realizării obiectivului de impunere și menținere a disciplinei pe piață. În îndrumările publicate de IADI se arată faptul că, în

general, prin stabilirea unei anumite sfere de garantare a depozitelor trebuie să se urmărească găsirea unui echilibru între protecția oferită deponenților din categoria retail, care nu au capacitatea să monitorizeze și să evalueze stabilitatea unei bănci, și măsura în care băncile își asumă riscuri știind că există o anumită protecție a deponenților.

Una dintre îngrijorările majore este aceea că dacă deponenții devin insensibili la risc, crește hazardul moral. În consecință, o soluție poate fi stabilirea plafonului de garantare la un nivel care să asigure protecție pentru majoritatea deponenților, păstrându-se o anumită proporție din deponenți negaranțați integral.

În legătură cu o astfel de abordare apar însă mai multe dificultăți. În primul rând, experiența a arătat faptul că majoritatea deponenților vor solicita retragerea fondurilor de la bănci în cazul în care o parte din depozitele lor ar putea fi pierdute. Astfel, niveluri scăzute de garantare a depozitelor pot crea premisele unor retrageri substanțiale de fonduri, subminând stabilitatea financiară.

În al doilea rând, majoritatea deponenților din categoria retail nu dispun de metode suficiente și nici nu au acces la informațiile necesare pentru a contribui la impunerea disciplinei pe piață ori pentru a diminua în mod eficace hazardul moral. De altfel, toți deponenții, cu excepția celor mai mari dintre ei și a creditorilor celor mai însemnați, se confruntă cu această problemă.

De asemenea, deponenții persoane juridice, cu toate că dețin mijloacele necesare pentru a manifesta un comportament disciplinat pe piață, pot înregistra cheltuieli însemnate în cazul în care doresc transferul fondurilor de la o bancă la alta. În cazul în care relația unei persoane juridice cu o instituție de credit este complexă, aceasta beneficiind de o paletă largă de produse bancare (depozite, credite sau alte servicii), pot apărea costuri operaționale ridicate dacă se renunță la colaborare, iar flexibilitatea și, în consecință, comportamentul de impunere a disciplinei îi sunt limitate.

Recenta criză a confirmat relevanța acestor aspecte. S-a dovedit evident faptul că obiectivul asigurării stabilității financiare a depășit ca importanță problematica diminuării hazardului moral. În multe țări în care anterior se pune accentul pe libera funcționare a piețelor și în care se ridică problema implicațiilor hazardului moral asupra schemelor de garantare a depozitelor, s-au aplicat măsuri de îmbunătățire a protecției deponenților (incluzând limite crescute ale garanției depozitelor și modificări ale caracteristicilor schemelor de garantare a depozitelor).

³ Realizată în colaborare de un comitet format din reprezentanți ai BCBS, IADI, EFDI, Fondului Monetar Internațional, Băncii Mondiale și Comisiei Europene.

De asemenea, criza financiară a concentrat atenția asupra capacității deponenților de a impune o disciplină semnificativă pe piață. Unul dintre principiile de bază în garantarea depozitelor bancare este acela de diminuare a hazardului moral. Se urmărește ca prin garantarea depozitelor majorității deponenților, și menținerea unor excluderi de la garantare, deponenții negarantați să exercite disciplină pe piață, transferându-și fondurile către bănci mai puțin riscante. Cu toate acestea, în condiții de criză, capacitatea de acțiune a majorității deponenților și a creditorilor, cu excepția celor mai mari, s-a dovedit limitată și ineficientă.

Alte aspecte importante de menționat le reprezintă cogarantarea și compensarea depozitelor. Existența acestor prevederi în legislațiile naționale s-a dovedit contrară obiectivului asigurării stabilității financiare în contextul crizei din sectorul bancar.

Cogarantarea este reprezentată de practica de a rambursa doar un procent din suma garantată. Astfel, în cazul unui faliment, fiecare deponent, indiferent de valoarea depozitelor sale, va suferi pierderi financiare. Cogarantarea creează premisele unor retrageri anticipate de fonduri ale deponenților băncilor în faliment.

Procedeele compensării constă în diminuarea valorii depozitelor deținute la bănci cu datoriile exigibile ale deponenților față de instituțiile de credit la care își au fondurile. Există opinii potrivit cărora aplicarea principiului compensării ar îngreuna procesul de plată a compensațiilor și ar genera neclarități cu privire la nivelul de protecție a deponenților.

Teoretic, băncile nu își vor asuma riscuri de natură să pericliteze baza de deponenți pe care o au. Cu toate acestea, deponenții au tendința de a reacționa în mod colectiv mai degrabă la zvonurile din piață decât într-o manieră care ar impune disciplinarea instituțiilor de credit din cauza faptului că riscurile asumate de bănci sunt în mod inerent dificil de recunoscut și cuantificat.

Acestea pot fi exacerbate de existența cogarantării și a compensării depozitelor cu datoriile exigibile, practici care expun deponenții unor riscuri, și astfel măresc șansele ca aceștia să solicite retragerea fondurilor. Prin urmare, deponenții ajung să exercite acea disciplină de piață urmărită de legiuitori, dar acesta va conduce, în fapt, mai degrabă la destabilizarea instituțiilor de credit decât la ameliorarea situației acestora.

Un număr restrâns de deponenți semnificativi, anumite tipuri de creditor, manageri, membri ai consiliului de administrație și acționari sunt considerați drept principala sursă de impunere a disciplinei pe piață în vederea diminuării hazardului moral. Pierderile

potențiale ale acestor persoane (financiare, ale funcțiilor deținute, penalizări) ar trebui să acționeze ca un stimulent în vederea limitării asumării de riscuri.

În ceea ce privește sfera de garantare a depozitelor, trebuie să se asigure coerența între regulile de garantare a depozitelor și obiectivele de politică publică ale schemelor de garantare a depozitelor.

Deși la schemele de garantare a depozitelor participă atât instituții de credit de importanță sistemică, cât și bănci de dimensiune medie și mică, în stabilirea sferei de garantare a depozitelor, autoritățile ar trebui să se concentreze asupra deponenților și depozitelor de la instituțiile de credit mici și medii ca dimensiune.

În determinarea sferei de garantare a depozitelor, din ce în ce mai multe jurisdicții urmăresc acoperirea integrală a depozitelor persoanelor fizice (ca număr și nu neapărat în ceea ce privește valoarea totală a depozitelor). Totodată, se urmărește găsirea unui echilibru între obiectivele de politică publică și costul implementării acestora.

Pentru determinarea sferei și plafonului de garantare este necesară stabilirea unor limite asupra nivelului garantării și asupra produselor bancare eligibile pentru garantare (spre exemplu, o regulă comună este de a stabili un plafon de garantare per deponent, per instituție de credit). Ulterior, aceste limite trebuie revizuite și actualizate în vederea asigurării unei garantări reale și eficiente a depozitelor, ținând cont de schimbările din economie. Cu toate acestea, astfel de ajustări, realizate prea des, pot genera o stare de nesiguranță în ceea ce privește sfera de garantare sau pot genera costuri prea mari din cauza necesității de informare a deponenților.

*

* *

Principalele propuneri de îndrumări suplimentare pentru asigurarea alinierii schemelor de garantare a depozitelor la cerințele *Principiilor Fundamentale* care rezultă din analiza efectuată de IADI sunt următoarele:

1. Schemele de garantare a depozitelor ar trebui să aibă acces din timp la informații detaliate și precise cu privire la deponenți, astfel încât să poată stabili numărul deponenților și al conturilor acestora, precum și obligațiile schemelor în funcție de anumite condiții de

- garantare (atât din punct de vedere al plafonului, cât și al sferei de garantare).
2. Limitele garanțării (sferă și plafon de garantare) ar trebui determinate în baza unei analize detaliate a deponenților (depozitelor) supuși riscului de a înregistra pierderi. În condițiile obiectivelor de politică publică, limitele garanțării depozitelor ar trebui stabilite astfel încât majoritatea deponenților din segmentul retail la instituțiile de credit participante care se află în dificultate să fie garanțați integral, iar o parte semnificativă din valoarea totală a depozitelor să nu beneficieze de protecție.
 3. Categoria depozitelor garantate ar trebui să includă acele tipuri de produse bancare folosite în mod curent de deponenții persoane fizice și juridice. Ar trebui luată în considerare posibilitatea excluderii de la garantare a anumitor tipuri de depozite (de exemplu, depozite interbancare, depozite ale organismelor guvernamentale) și a unor deponenți (de exemplu, directori, acționari semnificativi și auditori ai băncilor). Cu toate acestea, beneficiile excluderii de la garantare a anumitor categorii de depozite și deponenți ar trebui puse în balanță cu posibilele complicații care pot apărea în stabilirea promptă a compensațiilor și efectuarea rapidă a plăților acestora.
 4. În situațiile în care există acces la informațiile necesare, limitele adecvate de garantare se pot determina într-un proces iterativ.
 - a. Se stabilește nivelul de garantare care acoperă majoritatea deponenților retail (90-95% din numărul total al deponenților).
 - b. Se estimează valoarea depozitelor pentru care există riscul de pierdere.
 - c. Se analizează cerințele de finanțare (ex-ante sau ex-post) pentru a susține limitele de garantare.
 - d. În cazul în care finanțarea nu poate fi asigurată, se reanalizează limitele garanțării depozitelor.
 5. În vederea încadrării depozitelor în sfera de garantare, tipul, scopul și persoanele titulare ale acestora trebuie să poată fi cu ușurință stabilite. În caz contrar, garantarea unor astfel de depozite ar putea veni în contradicție cu obiectivele generale de politică publică ale unei scheme de garantare a depozitelor.
 6. În situația în care într-o țară depozitele în valută se regăsesc într-o proporție semnificativă, se consideră că garantarea lor ar fi o practică eficientă. Pentru ca țara gazdă să poată evita riscul valutar în cazul unui faliment bancar, deținătorii de depozite în valută ar trebui compensați numai în moneda locală. Ar trebui făcută excepție numai în cazul acelor jurisdicții în care fondurile în valută dețin un rol mai important în economie decât cele în moneda locală, iar plata compensațiilor în moneda locală ar diminua încrederea deponenților.
 7. Toate băncile trebuie să participe la schema de garantare a depozitelor, inclusiv băncile de stat și cele considerate de importanță sistemică. Deponenții tuturor tipurilor de bănci ar trebui să beneficieze de aceeași garantare în vederea eliminării distorsiunilor concurențiale.
 8. În cazul în care o bancă străină participă doar la schema de garantare a depozitelor din țara gazdă, este o practică eficientă ca limitele garanțării să fie stabilite în funcție de reglementările țării gazdă.
 9. Sfera și plafonul de garantare a depozitelor ar trebui să fie revizuite în mod regulat.
 10. Pentru ca o schemă de garantare a depozitelor să poată fi credibilă și eficientă, publicul ar trebui să fie informat în prealabil cu privire la plafonul și sfera de garantare a depozitelor, precum și la modalitatea de punere în aplicare a acestora.

Bibliografie:

- Principiile Fundamentale pentru Sisteme Eficiente de Garantare a Depozitelor, IADI și BCBS, 2009
- Îndrumări suplimentare pentru sisteme eficiente de garantare a depozitelor: Sfera și plafonul de garantare a depozitelor, IADI, martie 2013
- Cuvânt de deschidere a Conferinței Biennale de Cercetare a IADI, Jerzy Pruski, Director al Consiliului Executiv și Președinte IADI, Basel, aprilie 2013

Reproducerea integrală sau parțială a publicației este interzisă, iar utilizarea datelor în diferite lucrări este permisă numai cu indicarea sursei.

FGDB nu își asumă responsabilitatea pentru nicio părere, analiză sau interpretare exprimată de terți pe baza datelor prezentate în această publicație.