



Bruxelas, 11.10.2017  
COM(2017) 592 final

**COMUNICAÇÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO BANCO  
CENTRAL EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO  
COMITÉ DAS REGIÕES**

**sobre a conclusão da União Bancária**

**COMUNICAÇÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO BANCO  
CENTRAL EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO  
COMITÉ DAS REGIÕES**

**sobre a conclusão da União Bancária**

*«A democracia requer compromissos. E, a longo prazo, todos ficamos a ganhar se assumirmos os compromissos certos. Numa União mais coesa, os compromissos não devem ser vistos como algo negativo, mas sim como a arte de conciliar as nossas diferenças. Nem a democracia nem a Europa podem funcionar sem compromissos.»*

Jean-Claude Juncker, Discurso sobre o Estado da União, 13 setembro de 2017

## 1. Contexto e objetivos

Tal como destacado pelo Presidente Juncker no seu discurso sobre o Estado da União, proferido em 13 de setembro de 2017<sup>1</sup>, a União Bancária tem de ser concluída para que se possa aproveitar plenamente o seu potencial como parte de uma União Económica e Monetária (UEM) forte. Em conjunto com a União dos Mercados de Capitais (UMC), uma União Bancária plena contribuirá para a estabilidade e a integração do sistema financeiro da União Europeia, melhorará a resiliência da União Económica e Monetária perante os choques adversos, facilitando substancialmente uma partilha transfronteiras dos riscos do setor privado e atenuando simultaneamente a necessidade de uma partilha dos riscos por parte do setor público.

Trata-se de uma questão relativamente à qual existe um amplo apoio e consenso na União Europeia. No documento intitulado «*Conclusões sobre um roteiro para concluir a União Bancária*», de junho de 2016 (a seguir designado «Roteiro do Conselho de 2016») e no *Relatório Anual sobre a União Bancária*, de março de 2016<sup>2</sup>, o Conselho e o Parlamento Europeu reafirmaram a importância da União Bancária, com vista à sua conclusão.

É chegado o momento de aproveitar a dinâmica política – que se reflete, nomeadamente, no convite do Presidente Tusk à realização, em dezembro, da Cimeira do Euro num formato inclusivo – e de transformar esta ambição amplamente partilhada em ações concretas, concluindo a União Bancária até 2019, tal como já solicitado pelo *Relatório dos Cinco Presidentes*<sup>3</sup> de 2015 e pelo *Documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária*<sup>4</sup> (a seguir designado «Documento de reflexão sobre a União Económica e Monetária»).

As crises financeira e da dívida soberana registadas na União Europeia durante a última década demonstraram que o enquadramento económico e financeiro da União Europeia, estando incompleto, não conseguiu prevenir a emergência de políticas insustentáveis durante os anos de expansão nem permitiu a absorção eficaz dos choques negativos durante a subsequente fase de correção macroeconómica. Em especial, estas crises revelaram a existência de vínculos indesejáveis entre os setores bancários nacionais e os respetivos emissores soberanos, criando a denominada «espiral infernal». A União Bancária foi criada com o intuito de eliminar esses vínculos e evitar que os contribuintes sejam os primeiros a intervir no resgate dos bancos em dificuldades.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017\\_pt](https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_pt): «*Se quisermos que os bancos estejam submetidos às mesmas regras e à mesma supervisão no nosso continente, devemos encorajar todos os Estados-Membros a aderir à União Bancária. Temos de reduzir os riscos que ainda subsistem nos sistemas bancários de alguns Estados-Membros. A União Bancária só poderá funcionar se a redução dos riscos se fizer acompanhar da sua partilha. Como todos sabemos perfeitamente, este objetivo só poderá ser alcançado se forem respeitadas as condições propostas pela Comissão em novembro de 2015. Só poderá haver um sistema comum de garantia de depósitos quando todos os Estados-Membros tiverem feito a sua parte do trabalho a nível nacional.*»

<sup>2</sup> Ver PE, União Bancária – Relatório anual de 2016, disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0041+0+DOC+PDF+V0//PT>.

<sup>3</sup> Relatório dos Cinco Presidentes: Concluir a União Económica e Monetária Europeia, de 2015, disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_pt.pdf).

<sup>4</sup> COM(2017) 291 de 31 de maio de 2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_pt.pdf)

Uma supervisão, uma gestão de crises e um sistema de seguro de depósitos operados em comum permitirão uma integração económica mais aprofundada, alicerçada num sistema financeiro estável, que reforçará a estabilidade financeira, tanto no interior dos Estados-Membros que participam na União Bancária como no conjunto da UE. Em última análise, um setor bancário mais estável significará também maiores oportunidades de financiamento para as empresas de todas as dimensões, assim como mais emprego e crescimento para os cidadãos europeus. Uma integração financeira mais aprofundada é também essencial para proporcionar uma oferta mais ampla de serviços, a preços mais baixos. A fim de tornar os benefícios da integração tangíveis para os cidadãos europeus, conforme estabelecido no Plano de Ação para os serviços financeiros prestados a consumidores<sup>5</sup>, a Comissão está ainda a ponderar propor alterações ao regulamento relativo aos pagamentos transfronteiriços<sup>6</sup>, de modo a reduzir os encargos das operações bancárias transfronteiras em todas as moedas da UE.

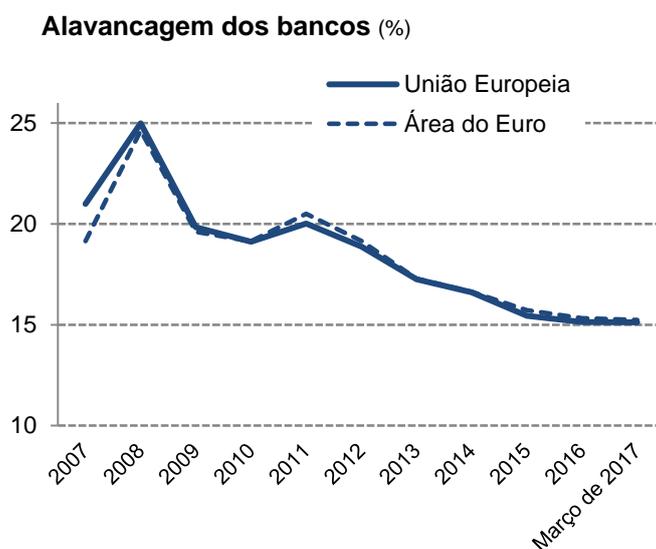
A perspetiva de que mais Estados-Membros adiram à União Bancária e à área do euro torna a conclusão da União Bancária ainda mais premente. Uma União Económica e Monetária estável – tanto económica como financeiramente, de modo a ser também atrativa para os Estados-Membros não participantes – é um instrumento fundamental para promover uma estabilidade económica e financeira mais alargada e, por conseguinte, para concretizar o objetivo da União Europeia de melhorar a vida de todos os cidadãos europeus. Neste contexto, a Comissão congratula-se com os debates em curso na Dinamarca, na Suécia e na Bulgária quanto à possibilidade de aderirem à União Bancária. Para facilitar esse processo, todos os elementos institucionais e regulamentares da União Bancária devem ser implementados o mais rapidamente possível. Já foram criados vários elementos essenciais da União Bancária. Em primeiro lugar, o conjunto único de regras (o denominado «Single Rulebook») constitui um código único de regras prudenciais harmonizadas que as instituições de crédito têm de respeitar no Mercado Único. A União Bancária está firmemente ancorada nesta base, que é aplicável em todos os Estados-Membros. Em segundo lugar, todos os bancos da UE são supervisionados segundo as mesmas normas, sendo os mais importantes bancos da área do euro supervisionados pelo Banco Central Europeu (BCE), na sua qualidade de autoridade de supervisão no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão (MUS). Em terceiro lugar, em caso de falência, os bancos podem ser objeto de resolução a nível central e, de acordo com as mesmas normas, no âmbito do Mecanismo Único de Resolução (MUR), que é apoiado por um Fundo Único de Resolução (FUR). A criação desta nova arquitetura para a União Bancária foi acompanhada por uma revisão exaustiva da qualidade dos ativos, por testes de esforço e por exercícios de recapitalização dos bancos participantes em 2014. Assim, o enquadramento institucional e regulamentar dos bancos europeus foi profundamente reforçado, daí resultando uma significativa redução dos riscos no setor bancário. Durante os últimos anos, os níveis de capitalização dos bancos aumentaram de forma acentuada: a redução da alavancagem em todos os bancos da União Europeia e da área do euro é, possivelmente, o elemento que mais claramente testemunha a atual solidez do setor bancário e

---

<sup>5</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Plano de Ação para os serviços financeiros prestados a consumidores: mais qualidade nos produtos, mais escolha, COM(2017) 139 final.

<sup>6</sup> Regulamento (CE) n.º 924/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, relativo aos pagamentos transfronteiriços na Comunidade e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2560/2001, JO L 266 de 9.10.2009, p. 11.

a confiança do mercado nas reformas a nível regulamentar e de supervisão que a Europa propôs e implementou com determinação.



A experiência adquirida até à data indica que os elementos da União Bancária já concluídos estão a funcionar bem. A Comissão publica agora a sua primeira revisão do MUS, que revela que, de um modo geral, a criação deste mecanismo foi bem-sucedida. O Mecanismo Único de Resolução está também em funcionamento, tendo gerido com êxito o seu primeiro caso de resolução bancária, sem custos para os contribuintes. Isto mostra que o novo sistema consegue gerir uma resolução bancária eficientemente e num curto prazo, possibilitando simultaneamente diferentes opções de gestão de crises, conforme previsto no quadro jurídico. Permite-se assim que a situação específica de cada banco seja tomada em consideração, o que se reveste de especial importância dado que ainda persistem legados problemáticos em certas partes do setor bancário da União Europeia e que nem todos os elementos da União Bancária foram plenamente introduzidos.

A experiência dos casos recentes ajudará todos os intervenientes a melhorar ainda mais a aplicação prática das normas da União Europeia e o funcionamento do sistema. Trata-se, por exemplo, das modalidades práticas de cooperação e intercâmbio de informações entre todos os organismos europeus e nacionais envolvidos na intervenção precoce e na resolução, dos procedimentos que conduzem à decisão, positiva ou negativa, quanto à situação de incumprimento de um banco ou à sua probabilidade de incumprimento, e da utilização de avaliações da qualidade dos ativos a fim de determinar se estão cumpridas as condições para uma recapitalização cautelar. Merece igualmente atenção a rápida acumulação de passivos suscetíveis de serem utilizados na recapitalização interna (sob a forma de um requisito mínimo para os fundos próprios e os passivos elegíveis – MREL), que é crucial para facilitar a resolução de bancos inviáveis em dificuldades e que pode ser reforçada nas atuais condições de mercado. As melhorias dizem igualmente respeito à questão de garantir que a liquidez necessária se encontra disponível antes, durante e após a resolução, de forma a aplicar, neste último cenário, os instrumentos de resolução mais apropriados, mesmo na ausência de um comprador privado interessado num banco insolvente. Sublinhe-se que a atual experiência com o quadro da União Bancária revela igualmente a importância de garantir a manutenção dos instrumentos financeiros relativamente aos quais são expectáveis perdas numa crise

bancária e que as perdas são suportadas por investidores privados suficientemente informados para compreenderem os riscos em questão.

Embora os intervenientes pertinentes possam realizar várias melhorias em termos práticos a curto prazo, outras questões só podem ser plenamente resolvidas quando todos os elementos acordados da União Bancária tiverem sido totalmente introduzidos e a União Bancária se encontrar concluída.

Neste contexto, um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (SESD) único continua a ser um dos elementos em falta. Todos os depositantes no interior da União Bancária devem beneficiar do mesmo nível de proteção. Desta forma, o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos reforçará a estabilidade no setor bancário através da prestação de uma cobertura de seguro forte e uniforme para todos os depositantes, independentemente da sua localização geográfica na União Bancária.

A União Bancária também continua a não dispor de um mecanismo comum de apoio eficaz. A criação de um mecanismo desse tipo para o Fundo Único de Resolução foi acordada pelos Estados-Membros há já quase quatro anos, em 2013<sup>7</sup>. É agora necessário torná-lo operacional, para reforçar a credibilidade global do enquadramento da resolução bancária no âmbito da União Bancária. É essencial que as ações empreendidas pelo Conselho Único de Resolução gozem da total confiança de todas as partes interessadas para que sejam plenamente alcançados os principais objetivos da resolução em termos de manutenção da estabilidade financeira e minimização dos custos para os contribuintes. Juntamente com a aplicação de outros instrumentos de resolução (ou seja, recapitalização interna, disponibilidade do Fundo Único de Resolução), o acesso a um mecanismo comum de apoio de último recurso poderia garantir essa confiança. Tal incluiria, por exemplo, a utilização de financiamento comum em combinação com os instrumentos do Banco Central Europeu para compensar faltas de liquidez e disponibilizar mais tempo para encontrar o melhor comprador para um banco numa situação específica.

Por outro lado, embora tenham sido realizados progressos importantes, conforme salientado pelo Presidente Juncker no seu discurso sobre o Estado da União de 13 de setembro de 2017, devem continuar a envidar-se esforços para reduzir os riscos e melhorar a respetiva gestão nos bancos. A União Bancária só pode funcionar se a redução dos riscos se fizer acompanhar da sua partilha. Estão a ser negociadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho várias iniciativas destinadas a atingir este objetivo: em novembro de 2016, a Comissão adotou um vasto pacote legislativo com medidas de redução dos riscos, a fim de reforçar a resiliência dos bancos da União Europeia<sup>8</sup>, algumas das quais estão a ser objeto de negociações aceleradas no Parlamento Europeu e no Conselho.

Não obstante os progressos realizados a nível da redução dos riscos, a União Bancária ainda tem pouca maturidade. Muitos dos riscos agora visíveis nos balanços dos bancos foram

---

<sup>7</sup> Ver Conclusões do Conselho «Assuntos Económicos e Financeiros», de 18 de dezembro de 2013, de 8 de dezembro de 2015 e de 17 de junho de 2016.

<sup>8</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3731\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_pt.htm). Outras iniciativas da Comissão visam infraestruturas de mercado resilientes e passíveis de recuperação e resolução, em especial no que se refere às contrapartes centrais, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0856>, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52017PC0331>.

acumulados antes da criação da União Bancária, quando a supervisão e a resolução eram exclusivamente da responsabilidade nacional. Estes legados problemáticos devem ser abordados de forma convincente se a União Europeia deseja progredir rapidamente rumo à conclusão da União Bancária. Um dos desafios que subsiste é a questão de perpetuar firmemente a tendência recente de redução dos elevados níveis de empréstimos em incumprimento (NPL, do inglês *non-performing loans*) em certas partes do setor bancário. Muito tem sido feito em resultado das forças de mercado e de medidas regulamentares, que já produziram resultados. No entanto, a competitividade de alguns bancos europeus e a sua capacidade de conceder empréstimos à economia encontram-se comprometidas. A Comissão continuará a apoiar este processo através da adoção de novas medidas destinadas a reduzir o nível de empréstimos em incumprimento. Os riscos no sistema bancário europeu devem igualmente ser ainda mais reduzidos através de uma maior flexibilização da interligação entre os bancos e o respetivo «país de origem», o que tem constituído um dos principais objetivos da União Bancária desde a sua criação. Sendo a supervisão e a resolução dos bancos de maior dimensão e com importância sistémica agora realizadas a nível central e já não a nível nacional, ajudar os bancos a diversificar geograficamente os seus investimentos em obrigações soberanas atenuaria ainda mais o vínculo entre os bancos e as entidades soberanas, reforçando assim a partilha de riscos transfronteiras através do setor privado. Embora a União Bancária contribua para uma maior estabilidade financeira, espera-se ainda que venha a produzir benefícios económicos através de uma maior integração do setor bancário europeu e através de uma afetação de ativos geograficamente diversificada. Para o efeito, a Comissão continuará a trabalhar no aprofundamento da União Bancária, com o objetivo de esta ser reconhecida como uma jurisdição única.

A comunicação da Comissão «Rumo à conclusão da União Bancária» (doravante designada «Comunicação da Comissão de 2015») e o Roteiro do Conselho de 2016<sup>9</sup> identificaram as etapas essenciais e, sempre que necessário, a Comissão apresentou propostas legislativas em 2015 e 2016. É chegado o momento de o Parlamento Europeu e os Estados-Membros assumirem responsabilidade política e chegarem a acordo quanto aos atos jurídicos necessários para concluir a União Bancária até 2019.

Se, coletivamente, os líderes da União Europeia revelarem um défice de ação e de ambição no ano vindouro, por motivos de agenda política, existe um risco real de a União Europeia continuar durante anos sem perspectivas de conclusão da União Bancária e com níveis insuficientes de ambição no que diz respeito à finalização dos processos de redução e partilha dos riscos. A dinâmica atual, no seguimento do discurso sobre o Estado da União, deve ser aproveitada para o evitar. Para reforçar a absorção de choques através de canais privados na União Económica e Monetária, a União Europeia deve encontrar um equilíbrio vantajoso para todas as partes, com um elevado nível de ambição, tanto no que diz respeito à redução dos riscos como à sua partilha.

A presente comunicação procura definir uma via ambiciosa, mas realista, para conseguir um acordo sobre a conclusão da União Bancária, com base nos atuais compromissos assumidos pelo Conselho. Aproveitando os progressos significativos já alcançados, as medidas necessárias para concluir a União Bancária devem ser acordadas até ao final de 2018, ao

---

<sup>9</sup> <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/06/17-conclusions-on-banking-union/>

passo que a plena aplicação de certos elementos levará mais tempo e poderá ocorrer gradualmente.

A Comissão apresentará, em dezembro de 2017, um vasto pacote de medidas destinadas a reforçar a União Económica e Monetária. Um forte empenho e ações decisivas para concluir a União Bancária, conforme estabelecidos na presente comunicação, são parte integrante destes esforços.

## 2. Redução dos riscos através do pacote relativo ao setor bancário de novembro de 2016

Roteiro do Conselho de 2016	Situação	Próximas etapas
<p>a. Propor alterações ao quadro legislativo com vista a implementar o requisito de capacidade total de absorção de perdas (TLAC, do inglês <i>Total Loss Absorbing Capacity</i>) e a rever o requisito mínimo para os fundos próprios e passivos elegíveis. O Conselho procurará assegurar regras coerentes e montantes adequados para as reservas passíveis de utilização na recapitalização interna que contribuem para um processo de resolução eficiente e ordenado, em conformidade com a Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias (DRRB), para todas as instituições de crédito em que a recapitalização interna seja a estratégia de resolução validada.</p> <p>b. Apresentar uma proposta de abordagem comum da hierarquia dos credores dos bancos, de modo a aumentar a segurança jurídica em caso de resolução.</p> <p>c. Propor alterações à Diretiva relativa aos requisitos de fundos próprios/ ao Regulamento relativo aos requisitos de fundos próprios IV, no âmbito de um exercício de revisão global, que resultaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. na harmonização ou numa especificação mais detalhada das opções e poderes discricionários nacionais concedidos aos Estados-Membros, o que poderia contribuir também para o objetivo de reduzir a fragmentação financeira;</li> <li>ii. na implementação e finalização das restantes reformas de Basileia, incluindo a introdução de um rácio de alavancagem, possivelmente fixado num valor superior a 3 % para os bancos com importância sistémica, e a introdução de um rácio de financiamento líquido estável.</li> </ul>	<p>Encontra-se em negociação uma proposta legislativa que inclui todas as medidas indicadas no Roteiro do Conselho de 2016.</p> <p>No que se refere às opções e poderes discricionários nacionais previstos na Diretiva relativa aos requisitos de fundos próprios/no Regulamento relativo aos requisitos de fundos próprios, para além da proposta legislativa, o Banco Central Europeu empreendeu um exercício abrangente para os harmonizar.</p>	<p>Acordo entre os legisladores sobre a proposta legislativa até meados de 2018, o mais tardar.</p>

O pacote relativo ao setor bancário, proposto pela Comissão em novembro de 2016, irá cumprir muitos dos objetivos definidos no Roteiro do Conselho de 2016 em termos de uma maior redução dos riscos no setor bancário. Este pacote, que está atualmente a ser negociado no Parlamento Europeu e no Conselho, baseia-se nas atuais regras bancárias da União Europeia e completa a agenda regulamentar pós-crise, garantindo que o quadro regulamentar responde aos desafios remanescentes para a estabilidade financeira e assegurando ao mesmo tempo que os bancos conseguem continuar a apoiar a economia real. As propostas da Comissão<sup>10</sup> contribuirão para reforçar as regras da União Europeia que exigem que os bancos constituam reservas de passivos que possam, se necessário, ser utilizadas numa recapitalização interna, aplicando o requisito de capacidade total de absorção de perdas do Conselho de Estabilidade Financeira e integrando-o nas regras existentes em matéria de fundos próprios e passivos elegíveis; preveem ainda regras harmonizadas quanto ao posicionamento, na hierarquia dos credores dos bancos, dos instrumentos de dívida elegíveis para o requisito de capacidade total de absorção de perdas/ requisito mínimo de fundos próprios e reservas de passivos elegíveis. A experiência recente mostrou uma vez mais a importância de os bancos deterem reservas adequadas de passivos — disponíveis para utilização numa recapitalização interna — detidos por investidores com conhecimentos adequados sobre os riscos envolvidos, a fim de gerir as crises evitando qualquer impacto sobre a estabilidade financeira e sem que os contribuintes sejam os primeiros a suportar os custos. As propostas da Comissão preveem igualmente regras harmonizadas relativas à aplicação de instrumentos de moratória utilizados pelas autoridades de supervisão e de resolução para estabilizar os bancos, que são igualmente importantes com base na experiência recente. Além disso, as alterações propostas pela Comissão preveem a harmonização das regras em matéria de remuneração, que se verificou<sup>11</sup> contribuírem, em geral, para travar a assunção de riscos excessivos e para um melhor alinhamento da remuneração com o desempenho, contribuindo, assim, para o reforço da estabilidade financeira.

Por último, o pacote relativo ao setor bancário propõe a implementação de diversas normas internacionais, incluindo a introdução de um rácio de alavancagem e de um rácio de financiamento líquido estável (RFLE), e a Comissão continua empenhada na estreita cooperação internacional em matéria de regulamentação do setor bancário, bem como na aplicação das normas já acordadas, enquanto acompanha de perto a sua aplicação noutras jurisdições.

A Comissão está ciente de que as suas propostas para permitir que as autoridades de supervisão dispensem, de forma isolada, determinados requisitos para as filiais de grupos transfronteiras, o que é um passo lógico da União Bancária e do Mercado Único, suscitaram importantes preocupações junto de uma série de Estados-Membros. A Comissão está disposta a encetar um debate construtivo sobre esta matéria, com vista a procurar chegar a uma solução que preserve os benefícios da proposta, tendo simultaneamente em conta a necessidade de encontrar um equilíbrio aceitável entre país de origem e país de acolhimento, de uma forma adequada.

---

<sup>10</sup> Para além dos elementos referidos no Roteiro do Conselho de 2016, as propostas da Comissão também introduzem novas regras em matéria de risco de mercado, risco de crédito de contraparte, grandes riscos e posições em risco sobre contrapartes centrais (CCP).

<sup>11</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Avaliação das regras em matéria de remuneração nos termos da Diretiva 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 575/2013, COM(2016) 510 final.

A fim de avançar rapidamente e chegar à adoção tão rapidamente quanto possível, o Parlamento Europeu e o Conselho são encorajados a preservar o âmbito de aplicação claramente definido no pacote. Outras questões pendentes, para além do âmbito do pacote, podem ser consideradas em revisões legislativas ulteriores, assim que as negociações atualmente em curso sobre o pacote relativo ao setor bancário de 2016 estiverem concluídas.

### 3. Rumo a um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (SESD)

Roteiro do Conselho de 2016	Situação	Próximas etapas
<p>Prosseguir os trabalhos construtivos a nível técnico. As negociações a nível político começarão logo que sejam alcançados progressos suficientes no domínio das medidas de redução dos riscos.</p>	<p>Estão em curso trabalhos técnicos, mas os progressos a nível político são escassos.</p>	<p>As negociações políticas devem agora ser iniciadas tendo em vista chegar a um acordo o mais rapidamente possível durante o ano de 2018.</p>

O *Relatório dos Cinco Presidentes* de 2015 identificou o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos como uma medida essencial para se concluir a União Bancária. Tal como posteriormente lembrado no *Documento de reflexão sobre a União Económica e Monetária*, garantir a estabilidade do sistema bancário da União Europeia e o bom funcionamento do mercado interno de serviços bancários permanece uma prioridade. Ao reduzir a vulnerabilidade dos depositantes a grandes choques locais (para os quais os sistemas nacionais de garantia de depósitos dispõem de meios financeiros mais limitados) e ao atenuar o vínculo entre os bancos e as entidades soberanas, um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos aumentará a resiliência da União Bancária contra futuras crises financeiras, assegurando uma cobertura de seguro forte e uniforme para todos os depositantes, independentemente da sua localização geográfica no território da União Bancária.

A proposta apresentada pela Comissão em novembro de 2015<sup>12</sup> constitui uma solução bastante abrangente para atingir esses objetivos através da transferência progressiva dos fundos e da gestão dos reembolsos, segundo um calendário definido (que deveria ter tido início em 2017), dos sistemas nacionais de garantia de depósitos para o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos. Esse fundo central, dispõe de uma maior capacidade financeira, estaria mais bem equipado para lidar com situações de falência de bancos. Por outro lado, a incongruência entre uma supervisão e resolução bancárias centralizadas na União Bancária, por um lado, e a persistência de de um sistema de seguro de depósitos a nível nacional, por outro, seria ultrapassada<sup>13</sup>.

Embora a Comissão mantenha o seu nível de ambição, os debates no Parlamento Europeu e no Conselho revelaram posições divergentes no que diz respeito à configuração do sistema na

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme\\_pt](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme_pt).

<sup>13</sup> Ver ainda a análise dos efeitos, disponível em [https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis\\_pt](https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis_pt).

sua fase final (resseguro, cosseguro ou seguro pleno), ao momento da sua constituição e aos diferentes graus dos legados problemáticos e dos riscos morais presentes nos diferentes sistemas bancários nacionais. Foram expressos receios quanto à necessidade de assegurar que os bancos sejam suficientemente sólidos, quando considerados isoladamente, antes de se pensar numa partilha dos potenciais custos das falências dos bancos à escala da União Bancária.

O Roteiro do Conselho de 2016 confirmou que o Conselho continuaria a trabalhar de forma construtiva ao nível técnico e que as negociações ao nível político começariam logo que fossem alcançados progressos suficientes em relação às medidas de redução dos riscos.

Decorridos dois anos após a apresentação da proposta do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos, que continua inalterada em cima da mesa, chegou definitivamente o momento de avançar, uma vez que, sem o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos, a União Bancária ainda poderá estar vulnerável a futuras crises. A fim de relançar as negociações, o Parlamento Europeu e o Conselho poderiam ponderar, no âmbito das negociações em curso, a introdução do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos de forma mais gradual, à escala dos progressos alcançados no que respeita à redução dos riscos e à resolução dos legados problemáticos, começando por uma fase de resseguro mais limitada, com uma transição gradual para o cosseguro.

Numa primeira fase de resseguro, o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos poderia proporcionar apenas cobertura de liquidez, e não cobertura de perdas.

Em caso de falência de um banco, os sistemas nacionais de garantia de depósitos teriam de esgotar os seus fundos antes de uma eventual intervenção do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos. O Sistema Europeu de Seguro de Depósitos apenas asseguraria liquidez aos sistemas nacionais de garantia de depósitos (tratando-se, na realidade, de um empréstimo, uma vez que deveria ser totalmente recuperado junto do setor bancário posteriormente) e cobriria até 30 % do défice de liquidez no primeiro ano (2019), 60 % no segundo ano (2020) e 90 % no terceiro ano (2021)<sup>14</sup>. O restante seria coberto pelos sistemas nacionais de garantia de depósitos com os recursos não transferidos para o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos durante esta fase, ou através de contribuições *ex post* por parte dos bancos. Ao deixar que as perdas sejam cobertas a nível nacional e ao prestar assistência de liquidez aos sistemas nacionais, se necessário, esta solução asseguraria, por um lado, a proteção dos depositantes desde o início (que exige liquidez) e, por outro, teria em conta preocupações ligadas ao risco moral e aos legados.

O Fundo de Seguro de Depósitos (FSD) comum, gerido sob os auspícios do atual Conselho Único de Resolução e financiado por contribuições dos bancos, seria constituído gradualmente.

Outra ideia a ponderar seria que, no final da fase de resseguro, a transição para a fase de cosseguro não fosse automática, mas sim subordinada a um conjunto de condições. Para dar resposta às apreensões relacionadas com os riscos morais e os legados problemáticos, o início da fase de cosseguro e, por conseguinte, o acesso à cobertura das perdas pelo Sistema Europeu de Seguro de Depósitos, poderiam ser associados ligados a condições a avaliar

---

<sup>14</sup> Ver quadro 1.

mediante uma decisão da Comissão, que incluiriam uma avaliação da qualidade dos ativos (AQA) específica para fazer ter em conta a questão dos empréstimos em incumprimento e dos ativos de nível III<sup>15</sup>, seguida da solução para os problemas identificados (por exemplo, reduções ativas de carteira). Esta análise da qualidade dos ativos deve ser efetuada durante a fase de resseguro (ou seja, antes de 2022), a fim de assegurar que os riscos legados são tidos em conta nos setores bancários nos quais surgiram antes do início da fase de cosseguro, com base nos progressos significativos na abordagem dos ativos legados, que está em curso e deverá prosseguir. Esta segunda fase só teria início quando essas condições se encontrassem preenchidas. Por exemplo, no que diz respeito à análise da qualidade dos ativos, poderia ser definido um limiar (ou seja, um certo nível de rácios de empréstimos em incumprimento e de ativos de nível III) e as autoridades de supervisão exigiriam aos bancos que não respeitassem esse limiar que concebessem estratégias adequadas para fazer face a esses problemas.

As ações previstas pela Comissão e constantes do plano de ação da União Europeia para os empréstimos em incumprimento (ver secção 5) irão facilitar a implementação dessas estratégias individuais.

Quando essas condições se encontrarem preenchidas e se tiver dado início ao *cosseguro* (segunda fase), o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos, para além de assegurar a plena cobertura de liquidez, cobriria também progressivamente as perdas, desde que todas as condições continuassem a estar satisfeitas. No que se refere às perdas, os sistemas nacionais de garantia de depósitos e o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos contribuiriam em paralelo, desde o primeiro euro de perdas, numa proporção que aumentaria gradualmente, começando por uma contribuição de 30 % do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos a partir do primeiro ano da fase de cosseguro.

Tal permitiria fazer face, eficazmente, às preocupações relacionadas com os riscos legados e o risco moral, assegurando simultaneamente a plena cobertura de liquidez e de perdas pelo Sistema Europeu de Seguro de Depósitos na fase final. Faria com que a transição para a cobertura das perdas pelo Sistema Europeu de Seguro de Depósitos dependesse do facto de os Estados-Membros abordarem os legados problemáticos, proporcionando aos Estados-Membros tempo suficiente para tomarem as medidas necessárias e assegurando, na sua fase final, que o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos constitui a melhor proteção dos depositantes e salvaguarda, simultaneamente, a estabilidade financeira. Um fundo único da União Europeia é preferível, em termos de capacidade de absorção de riscos e no que se refere à quebra do vínculo entre bancos e entidades soberanas a qualquer sistema nacional. A administração central do fundo assegurará também uma gestão mais rápida e eficaz dos casos de falência, mais apta a enfrentar situações de crise.

Surgiram também algumas outras questões durante as negociações da proposta de 2015 relativa ao Sistema Europeu de Seguro de Depósitos no que se refere a algumas das opções e poderes discricionários previstos na Diretiva Sistemas de Garantia de Depósitos, que poderiam igualmente ser incluídos no Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (por exemplo, o âmbito do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos, o nível-alvo, a utilização de fundos do Fundo de Seguro de Depósitos para medidas alternativas). Estas questões terão de ser consideradas tendo em conta o facto de que, num sistema comum de seguro de depósitos,

---

<sup>15</sup> Ativos que são tipicamente muito ilíquidos e cujo valor não pode ser determinado por elementos de medição observáveis, como preços de mercado ou modelos.

todos os participantes serão afetados pela forma como estas opções e poderes discricionários são aplicados. Por conseguinte, deve ser alcançada uma solução equilibrada que tenha em conta as especificidades nacionais e regionais, garantindo ao mesmo tempo um tratamento equitativo a todos os bancos participantes que contribuem para o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos.

A Comissão está pronta para, ativamente e o mais depressa possível, debater as ideias acima mencionadas com o Parlamento Europeu e o Conselho, no âmbito das negociações da sua proposta.

Na transição para a fase de cosseguro do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos, há margem para melhorias adicionais no que diz respeito à coordenação entre os sistemas nacionais de garantia de depósitos e para uma aplicação mais coerente das regras. A Diretiva Sistemas de Garantia de Depósitos<sup>16</sup>, adotada em 2014, melhorou o funcionamento dos sistemas nacionais de garantia de depósitos e proporciona uma melhor proteção aos depositantes através de um nível harmonizado de cobertura dos depositantes em toda a União Europeia e de um encurtamento dos prazos de reembolso. Tal como indicado na comunicação da Comissão de 2015 que acompanha a proposta do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos, a harmonização dos sistemas nacionais de depósitos terá de ocorrer em paralelo com a instituição do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos, a fim de assegurar o correto funcionamento deste último<sup>17</sup>. Continuam a existir algumas diferenças importantes entre os Estados-Membros a nível da aplicação das regras da Diretiva Sistemas de Garantia de Depósitos, por exemplo, no que toca às condições para declarar os depósitos indisponíveis, à elegibilidade dos depósitos, ao financiamento dos sistemas de garantia de depósitos ou à utilização dos fundos do sistema de garantia de depósitos. Na perspetiva da União Bancária, é necessária uma maior harmonização nos domínios em que se verificam estas diferenças, uma vez que o financiamento será feito através de um fundo comum para o qual contribuirão todos os bancos da União Bancária. Essa maior harmonização será igualmente benéfica para o mercado interno no seu todo.

Devem ainda ser melhorados o intercâmbio de informações e os instrumentos para promover a coordenação entre os sistemas nacionais de garantia de depósitos, uma vez que, para que o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos funcione corretamente, as autoridades nacionais competentes e os sistemas nacionais de garantia de depósitos terão de se coordenar entre si e com o Conselho Único de Resolução, por vezes dentro de prazos muito curtos. As competências confiadas ao Conselho Único de Resolução pela proposta de Sistema Europeu de Seguro de Depósitos não são gerais, não abrangem determinados aspetos relativos a atividades de seguro de depósitos que são pertinentes para o desempenho das suas funções (por exemplo, a declaração de depósitos como indisponíveis) e são limitadas aos Estados-Membros que participam na União Bancária. São necessários ajustamentos à Diretiva Sistemas de Garantia de Depósitos para facilitar as intervenções transfronteiras desses sistemas, fomentar a convergência e melhorar o intercâmbio de informações entre os sistemas nacionais de garantia de depósitos, as autoridades competentes, o Conselho Único de Resolução e a Autoridade Bancária Europeia (EBA). À Autoridade Bancária Europeia,

---

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/deposit-guarantee-schemes\\_pt](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/deposit-guarantee-schemes_pt).

<sup>17</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=PT>.

encarregada de salvaguardar a integridade, a eficiência e o bom funcionamento do setor bancário em todos os Estados-Membros, devem ser atribuídas competências para promover tais processos e prestar auxílio no âmbito dos mesmos. Reforçar-se-á assim a proteção dos depósitos no mercado interno e, conseqüentemente, facilitar-se-á o funcionamento do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos. Uma melhor cooperação e intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais e os sistemas de garantia de depósitos de diferentes Estados-Membros, através da Autoridade Bancária Europeia, irá facilitar igualmente a interação com os sistemas nacionais de garantia de depósitos, com as autoridades nacionais dos Estados-Membros não pertencentes à União Bancária e com o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos, bem como a adesão de Estados-Membros não participantes na área do euro ao Sistema Europeu de Seguro de Depósitos.

A colmatação desta lacuna contribuirá ainda para alinhar a arquitetura dos três pilares da União Bancária (supervisão, resolução e seguro de depósitos) uma vez que em todos eles haverá uma instituição central ou agência da União Europeia (o Banco Central Europeu, o Conselho Único de Resolução e o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos, respetivamente), encarregada da implementação, e uma agência da União Europeia (a Autoridade Bancária Europeia), responsável por coordenar as autoridades nacionais que operam nos seus respetivos domínios.

Por último, a harmonização de algumas opções e poderes discricionários nacionais previstos na Diretiva Sistemas de Garantia de Depósitos contribuirá para reduzir ainda mais a fragmentação financeira e simplificar o papel de coordenação desempenhado pelo Sistema Europeu de Seguro de Depósitos e pela Autoridade Bancária Europeia.

#### 4. Criar um mecanismo de apoio para a União Bancária

Roteiro do Conselho de 2016	<i>Situação</i>	Próximas etapas
<p>Toma nota da intenção dos Estados-Membros de darem início aos trabalhos em setembro de 2016, se e quando todos eles tiverem transposto integralmente a Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias.</p> <p>Reafirma a necessidade de o mecanismo comum de apoio estar plenamente operacional, o mais tardar, no final do período de transição do Fundo Único de Resolução, ou antes, em função dos progressos no que se refere às medidas de redução dos riscos.</p>	<p>Os trabalhos técnicos tiveram início em novembro de 2016.</p>	<p>As negociações políticas deverão estar concluídas até 2018.</p>

Quando o Mecanismo Único de Resolução foi criado, os Estados-Membros concordaram em desenvolver um mecanismo comum de apoio para o Fundo Único de Resolução, que deverá ser neutro do ponto de vista orçamental a médio prazo, dado que as contribuições seriam recuperadas através de contribuições do setor bancário. Foi igualmente acordado que esse mecanismo teria de estar plenamente operacional, o mais tardar, num prazo de dez anos<sup>18</sup>.

Embora os quadros europeus de supervisão e resolução tenham reduzido significativamente a probabilidade e o potencial impacto das falências bancárias, não se pode descartar completamente a necessidade de ter acesso a um mecanismo comum de apoio orçamental, a fim de reforçar a capacidade financeira do Fundo Único de Resolução para fazer face às resoluções bancárias. O objetivo principal de um tal mecanismo é inspirar confiança no sistema bancário sustentando a credibilidade das medidas tomadas pelo Conselho Único de Resolução e assegurando que essas medidas têm a confiança absoluta de todas as partes afetadas. Enquanto instrumento de último recurso, só seria ativado caso os recursos imediatamente disponíveis do Fundo Único de Resolução se mostrassem insuficientes para fins de liquidez ou de capital.

Continua a ser igualmente importante disponibilizar liquidez suficiente aos bancos com importância sistémica que enfrentam problemas no âmbito de uma resolução, para assegurar que os depositantes, bem como outras partes interessadas e o mercado no geral, são suficientemente resilientes. Sem prejuízo da disponibilidade de liquidez a partir de operações de um banco central, e em combinação com estas, o mecanismo deve ser suficientemente sólido e ter uma capacidade suficientemente grande para assegurar às partes interessadas do setor bancário e ao conjunto do mercado que pode contribuir para as eventuais necessidades de liquidez de um banco em dificuldades.

O *Documento de reflexão sobre a União Económica e Monetária* identifica determinados critérios que o mecanismo de apoio deve preencher para ser operacional em caso de crise: o mecanismo deve ter uma dimensão adequada à prossecução dos seus objetivos; deve poder ser ativado de forma expedita, o que é essencial em tempos de crise; e deve ser neutro em termos orçamentais, tendo em conta que o Regulamento relativo ao Mecanismo Único de Resolução estabelece que o setor bancário reembolsa todos os eventuais pagamentos do Fundo Único de Resolução. Não deve haver margem para qualquer critério ou segmentação de ordem nacional. A arquitetura institucional e financeira deverá assegurar a plena eficiência na consecução dos objetivos do mecanismo. O *Documento de reflexão sobre a União Económica e Monetária* concluía que a opção mais eficaz seria uma linha de crédito do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE).

É igualmente importante que o mecanismo de apoio assegure uma equivalência de direitos e obrigações em todos os Estados-Membros participantes na União Bancária, independentemente de pertencerem ou não à área do euro, o que garantirá que a União Bancária continua a estar aberta à participação de todos os Estados-Membros, tanto em princípio como na prática. Além disso, o atual conceito de condicionalidade para a obtenção de apoio à estabilidade do Mecanismo Europeu de Estabilidade terá de ser ajustado para ter

---

<sup>18</sup> Declaração do Eurogrupo e dos ministros do Conselho «Assuntos Económicos e Financeiros», de 18 de dezembro de 2013, sobre o mecanismo de apoio do Mecanismo Único de Resolução.

em conta a função do mecanismo de apoio, uma vez que, no contexto da União Bancária, os incentivos para que os bancos ajam de forma prudente e procedam a reformas, sempre que necessário, já são proporcionados pelas ferramentas do conjunto único de regras e do princípio da supervisão e resolução únicas.

Já tiveram início os trabalhos relativos ao mecanismo comum de apoio, e o Roteiro do Conselho de 2016 indica que o mecanismo poderá ficar operacional antes do final do período de transição, sob reserva da realização de progressos no que respeita às medidas de redução dos riscos.

A Comissão continuará a insistir para que o referido mecanismo fique operacional o mais rapidamente possível. Neste contexto, a Comissão apoia os trabalhos, atualmente em curso, da *Task Force on Coordinated Action* (TFCA) relativamente a uma linha de crédito do Mecanismo Europeu de Estabilidade, que devem prosseguir enquanto questão prioritária. Estes trabalhos terão de ser articulado com o próximo pacote de propostas da Comissão para o aprofundamento da União Económica e Monetária, que incluirá uma proposta para transformar o Mecanismo Europeu de Estabilidade num Fundo Monetário Europeu, no quadro do direito da União. Neste contexto, será também importante assegurar um processo de tomada de decisões eficiente, que permita um rápido acionamento do mecanismo de apoio em situações em que tal possa vir a ser necessário como último recurso.

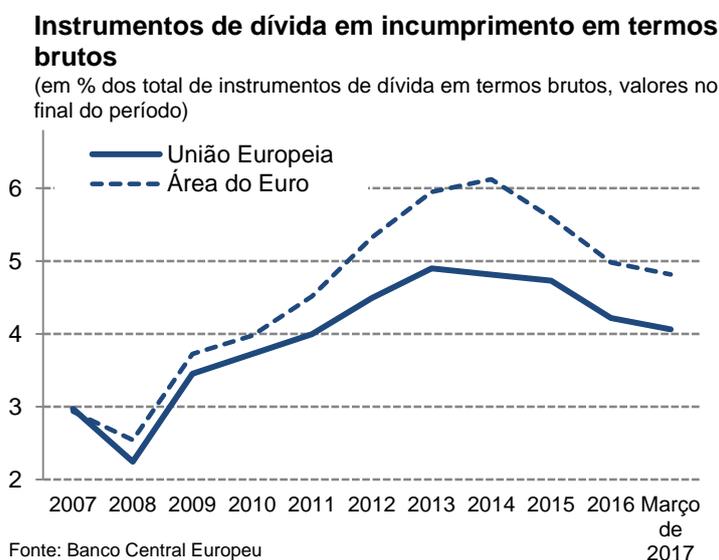
#### **5. Novas medidas adicionais: Ações para abordar a questão dos empréstimos em incumprimento (*non-performing loans* - NPL)**

Roteiro do Conselho de 2016	Situação	Próximas etapas
Apresentar uma proposta legislativa para uma harmonização mínima no domínio da legislação em matéria de insolvência, no contexto da União dos Mercados de Capitais, que poderá também apoiar os esforços para reduzir os níveis de empréstimos em incumprimento.	Encontra-se em negociação uma proposta legislativa relativa a uma nova abordagem em matéria de insolvência das empresas <sup>19</sup> .	Acordo entre os legisladores sobre a proposta legislativa até ao final de 2018.
		Implementação do plano de ação do Conselho para os empréstimos em incumprimento, de 2017.

Para além das ações previstas no Roteiro do Conselho de 2016 para concluir a União Bancária, durante o último ano foi preconizado um número significativo de medidas adicionais que irão reduzir ainda mais os riscos na União Bancária. Desde a adoção da Comunicação da Comissão de 2015 e do Roteiro do Conselho de 2016, tornou-se cada vez mais evidente a necessidade de concentrar os esforços de redução dos riscos nos empréstimos em incumprimento. Os empréstimos em incumprimento prejudicam a rentabilidade e a

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2016-48/proposal\\_40046.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-48/proposal_40046.pdf).

viabilidade dos bancos afetados e, por conseguinte, limitam a sua capacidade de concessão de empréstimos, podendo, em última análise, entravar o crescimento económico. O facto de os níveis de empréstimos em incumprimento estarem a diminuir é um bom sinal. Mesmo nos Estados-Membros mais afetados, esses níveis foram significativamente reduzidos. Esta tendência deve ser acelerada, devendo evitar-se a acumulação de novos empréstimos em incumprimento.



Embora os Estados-Membros e os próprios bancos sejam os principais responsáveis por resolver a questão dos empréstimos em incumprimento, é necessário integrar os esforços a nível nacional e da União Europeia para que ação tenha impacto sobre o volume de empréstimos em incumprimento e para evitar a futura acumulação deste tipo de empréstimos nos balanços dos bancos. Este trabalho pode basear-se, com grande proveito, nos trabalhos já empreendidos ao longo de vários anos sobre a questão dos empréstimos em incumprimento. Desde o início da crise financeira, a Comissão tem incentivado os bancos, através do seu controlo dos auxílios estatais, a gerir e reduzir os seus ativos em imparidade através de mecanismos de mercado, em lugar de transferir o ónus correspondente para os contribuintes. No que se refere aos bancos em dificuldades cuja viabilidade foi ameaçada por esses ativos em imparidade, a Comissão assistiu os Estados-Membros no estabelecimento de medidas *ad hoc* e a nível de todo o sistema, com o objetivo de reduzir o volume de empréstimos em incumprimento dos bancos (por vezes no âmbito de um programa de assistência financeira) através de soluções compatíveis com as regras em matéria de auxílios estatais<sup>20</sup>. A necessidade de agir com determinação para fazer face aos empréstimos em incumprimento foi

<sup>20</sup> Estas medidas incluíam a transferência de empréstimos em incumprimento para sociedades de gestão de ativos (designadamente na Irlanda, Espanha e Eslovénia), e foram associadas a auxílio à recapitalização dos bancos. Em todos os casos, os auxílios estatais foram aprovados pela Comissão ao abrigo do enquadramento da União Europeia para os auxílios estatais, que exige uma reestruturação profunda e uma repartição adequada do ónus. No que se refere aos bancos cuja viabilidade não pôde ser restaurada, outras medidas aprovadas ao abrigo das regras em matéria de auxílios estatais incluíram ações bancárias específicas, como planos de liquidação ordenada aprovados pela Comissão ao abrigo das regras em matéria de auxílios estatais, o que conduziu a uma redução do volume de empréstimos em incumprimento no setor bancário. Por último, mais recentemente, a Comissão promoveu também a criação de sistemas desprovidos de auxílios estatais, como os sistemas para facilitar a titularização dos empréstimos em incumprimento.

também sublinhada nas recomendações do Semestre Europeu dirigidas aos Estados-Membros em causa<sup>21</sup>. As autoridades de supervisão bancária desempenharam um papel decisivo no reforço da prestação de informação e da supervisão dos empréstimos em incumprimento na Europa. Os trabalhos neste domínio devem ter por base uma abordagem abrangente que combine um conjunto de ações políticas complementares, a nível nacional e da União, se for caso disso, envolvendo ações em quatro áreas: i) supervisão; ii) reforma dos enquadramentos para a reestruturação, a insolvência e a recuperação de dívidas; iii) desenvolvimento de mercados secundários para os ativos em dificuldades; e iv) promoção da reestruturação do sistema bancário. A abordagem dos riscos remanescentes no setor bancário europeu reveste-se da maior importância, e a Comissão está empenhada em tomar as medidas necessárias, no âmbito das suas competências, para continuar a fazer avançar este processo.

Como uma importante medida para fazer face ao problema dos empréstimos em incumprimento, a Comissão apresentou, em novembro de 2016, no âmbito dos trabalhos relativos à União dos Mercados de Capitais, uma proposta legislativa relativa à insolvência das empresas, à reestruturação e à concessão de uma segunda oportunidade<sup>22</sup>. As principais características desta proposta, em especial a disponibilidade de procedimentos de reestruturação que permitam que as empresas viáveis com dificuldades financeiras evitem a insolvência, bem como de medidas para reforçar a eficácia dos processos de reestruturação e insolvência, contribuiriam para reduzir os empréstimos em incumprimento, bem como evitar a sua acumulação no futuro. O Parlamento Europeu e do Conselho instam à realização de progressos rápidos nesta matéria, devendo constituir uma prioridade. O Plano de ação do Conselho para combater os créditos não produtivos, apresentado em julho de 2017<sup>23</sup>, vai além dos compromissos em matéria de redução dos riscos estabelecidos no Roteiro do Conselho de 2016 e inclui medidas específicas que os diferentes intervenientes devem adotar para reduzir os riscos para a estabilidade financeira decorrentes dos empréstimos em incumprimento, seja lidando com os empréstimos em incumprimento já existentes seja reduzindo o risco da sua acumulação no futuro. A Comissão acolhe com agrado esta abordagem abrangente, que é coerente com os seus apelos de longa data no sentido de combater os empréstimos em incumprimento, e tomará rapidamente as medidas necessárias no âmbito das suas competências.

As medidas previstas no plano de ação representam um avanço significativo no que se refere à redução dos riscos, sendo complementares das acordadas no Roteiro do Conselho de 2016. Os progressos nesta área irão contribuir para a conclusão da União Bancária, ao eliminar os riscos legados do setor bancário europeu, e tornar os bancos europeus mais estáveis e competitivos. Por conseguinte, a Comissão irá avançar rapidamente com estas medidas.

Como primeiro passo, a Comissão esclarece, no relatório de avaliação do Mecanismo Único de Supervisão que acompanha a presente comunicação, a interpretação dos artigos pertinentes da Diretiva relativa aos requisitos de fundos próprios (CRD) e do Regulamento relativo ao

---

<sup>21</sup> Ver, mais recentemente, a Comunicação da Comissão no âmbito do Semestre Europeu de 2017: Recomendações específicas por país, COM(2017) 500 final, de 22 de maio de 2017.

<sup>22</sup> Proposta de diretiva relativa aos quadros jurídicos em matéria de reestruturação preventiva, à concessão de uma segunda oportunidade e às medidas destinadas a aumentar a eficiência dos processos de reestruturação, insolvência e quitação, e que altera a Diretiva 2012/30/UE, de 22 de novembro de 2016, COM(2016) 723 final.

<sup>23</sup> Plano de ação para combater os créditos não produtivos na Europa;

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/07/11-conclusions-non-performing-loans/>.

mecanismo único de supervisão. A Comissão confirma que os poderes de supervisão consagrados nesses atos permitem que as autoridades competentes influenciem a política de constituição de provisões dos bancos no que se refere aos empréstimos em incumprimento, dentro dos limites do quadro contabilístico aplicável, e, ainda, que apliquem ajustamentos específicos para fins prudenciais, sempre que necessário.

Até à primavera de 2018, a Comissão irá adotar um vasto pacote de medidas para combater os empréstimos em incumprimento e um primeiro relatório sobre a implementação do plano de ação. Esse pacote consistirá nas seguintes medidas:

- Um *Plano pormenorizado para a forma de criar sociedades nacionais de gestão de ativos (SGA)* no âmbito das atuais regras relativas ao setor bancário e aos auxílios estatais, com base nas melhores práticas de experiências anteriores nos Estados-Membros.
- *Medidas para continuar a desenvolver mercados secundários* para os empréstimos em incumprimento, sobretudo com o objetivo de eliminar os obstáculos injustificados à atividade de serviço de empréstimos por terceiros e à transferência dos empréstimos na sequência da avaliação de impacto em curso.
- *Medidas para reforçar a proteção dos credores garantidos* proporcionando-lhes métodos mais eficientes de recuperação de valor de empréstimos garantidos. Os trabalhos neste domínio serão determinados pela avaliação de impacto e deverão permanecer coerentes e complementares relativamente à proposta de diretiva da Comissão, de novembro de 2016, relativa, nomeadamente, a quadros jurídicos em matéria de reestruturação preventiva, não exigindo a harmonização das disposições em matéria de insolvência.
- Além disso, uma vez que a gestão dos empréstimos em incumprimento beneficiaria de um quadro mais eficiente e previsível em matéria de insolvência e de execução de empréstimos, a Comissão está igualmente a realizar um exercício de análise comparativa dos regimes de execução de empréstimos para obter um panorama fiável dos prazos e da recuperação de valor dos bancos em caso de incumprimento dos mutuários, instando a Comissão a uma estreita cooperação entre os Estados-Membros e as autoridades de supervisão, a fim de desenvolver uma metodologia de comparação sólida e significativa. Neste contexto, a proposta de diretiva da Comissão relativa à insolvência das empresas, à reestruturação e à concessão de uma segunda oportunidade estabelece obrigações no sentido de os Estados-Membros recolherem dados comparáveis sobre processos de insolvência e de reestruturação e de os comunicarem à Comissão, o que seria fundamental para demonstrar a eficiência do quadro regulamentar nos Estados-Membros no que respeita aos devedores insolventes.
- Um relatório, acompanhado, se for caso disso, das propostas legislativas necessárias para alterar o Regulamento relativo aos requisitos fundos próprios, no que diz respeito à possível introdução de níveis mínimos de provisões que os bancos têm de constituir para os futuros empréstimos em incumprimento resultantes de novos empréstimos, conforme solicitado pelo plano de ação do Conselho. Esses *mecanismos de apoio regulamentar prudencial* (o denominado *Pilar 1*) evitarão a acumulação de empréstimos em incumprimento e o eventual sub-provisionamento dos futuros volumes de empréstimos em incumprimento nos Estados-Membros e nos bancos, através de deduções prudenciais calendarizadas dos fundos próprios. Neste contexto, a Comissão examinará igualmente a possibilidade de introduzir uma *definição comum para as*

*exposições não produtivas (non-performing exposures - NPE)*, em conformidade com a já utilizada na comunicação de informações para fins de supervisão<sup>24</sup>, de modo a estabelecer uma base jurídica sólida para e assegurar a coerência no tratamento prudencial dessas exposições.

- Um caminho a seguir para *promover a transparência em matéria de empréstimos em incumprimento na Europa*, melhorando a disponibilidade e a comparabilidade dos dados no que se refere aos empréstimos em incumprimento, e, eventualmente, apoiando o desenvolvimento, pelos participantes no mercado, de plataformas de informação sobre os empréstimos em incumprimento ou de registos de crédito.

## **6. Uma nova medida adicional: Um quadro que promova o desenvolvimento de títulos respaldados por obrigações soberanas**

Roteiro do Conselho de 2016	Situação	Próximas etapas
—	—	Tendo em conta os trabalhos do Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS), a Comissão pode decidir introduzir um quadro que promova os títulos respaldados por obrigações soberanas.

É extremamente importante para a conclusão da União Bancária o objetivo de reduzir os riscos para a estabilidade financeira, facilitando a diversificação das carteiras de obrigações soberanas dos bancos e atenuando o vínculo entre os bancos e as entidades soberanas. No que se refere ao tratamento regulamentar da exposição ao risco soberano, a Comissão voltará a abordar a questão em tempo oportuno, tal como referido no Roteiro do Conselho de 2016, que decidiu que se aguardassem os resultados do Comité de Basileia, e no Documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária.

A fim de realizar progressos tangíveis nesta matéria, os denominados títulos respaldados por obrigações soberanas poderiam, como primeiro passo, ter o potencial de contribuir para a conclusão da União Bancária e para o reforço da União dos Mercados de Capitais. Através da agregação e, eventualmente, da divisão em *tranches*, das obrigações soberanas de diversos Estados-Membros, os títulos respaldados por obrigações soberanas poderiam contribuir para uma maior diversificação das carteiras no setor bancário, criando simultaneamente uma nova fonte de garantias de elevada qualidade, especialmente adequadas à utilização em transações financeiras transfronteiras. Além disso, este novo instrumento poderia eliminar os efeitos nefastos de algumas obrigações soberanas, que impedem uma afetação de fundos eficiente em termos económicos. Poderia ainda tornar mais atrativas para os investidores internacionais as obrigações emitidas em mercados pequenos e de menor liquidez, fomentando a partilha e a redução dos riscos no setor privado e promovendo uma repartição mais eficiente dos riscos entre os operadores financeiros.

<sup>24</sup> Cf. Regulamento de Execução (UE) n.º 680/2014 da Comissão.

A Comissão está a acompanhar de perto e a colaborar com os trabalhos em curso no domínio dos títulos respaldados por obrigações soberanas, no âmbito do Comité Europeu do Risco Sistémico. Com base nos resultados destes trabalhos, em dezembro de 2017, e nas consultas com as partes interessadas pertinentes, a Comissão irá ponderar a apresentação de uma proposta legislativa com vista a um quadro que fomente o desenvolvimento de títulos respaldados por obrigações soberanas no início de 2018.

## **7. Continuar a assegurar uma supervisão de elevada qualidade**

O Mecanismo Único de Supervisão encontra-se agora plenamente implementado e operacional, com benefícios claros no que se refere à igualdade de condições de concorrência e à confiança resultante da supervisão integrada das instituições de crédito. O relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, adotado no mesmo dia que a presente comunicação, destaca que o Banco Central Europeu assumiu plenamente o seu papel de supervisão e conseguiu estabelecer uma boa reputação enquanto autoridade de supervisão eficaz e rigorosa, desde que assumiu as funções de supervisão em novembro de 2014. Isto representa um êxito notável, especialmente atendendo aos prazos extremamente desafiantes e ao facto de, em matéria de supervisão, as realidades prevalecentes nos 19 Estados-Membros participantes serem muito distintas.

O funcionamento do sistema da União Bancária pode ficar comprometido se surgirem lacunas na supervisão. A recente evolução estrutural do mercado indica que os grupos bancários tendem a ter estruturas cada vez mais complexas, operando através de entidades que escapam, em grande medida, à supervisão bancária, mas que exercem, de modo geral, as mesmas atividades que os bancos. As grandes empresas de investimento, em especial, exercem atividades bancárias de investimento semelhantes às das instituições de crédito que suscitam apreensões em matéria de estabilidade financeira. Tal como anunciado em setembro de 2017<sup>25</sup>, estas apreensões serão tidas em conta nas próximas propostas legislativas da Comissão, que reveem o tratamento prudencial das empresas de investimento.

## **8. Caminho a seguir**

Tendo em conta os progressos realizados até à data e as medidas ainda necessárias para concluir a União Bancária, tanto no que se refere a medidas de redução dos riscos como a medidas de partilha dos riscos, o caminho rumo à consecução da conclusão acordada para a União Bancária poderia ser o seguinte:

### **2017**

- Acordo por parte dos legisladores quanto aos primeiros elementos incluídos no pacote relativo ao setor bancário, de novembro de 2016, (Norma Internacional de Relato Financeiro n.º 9 — IFRS 9, hierarquia dos credores e

<sup>25</sup> Ver a Comunicação da Comissão intitulada «Reforçar a supervisão integrada para consolidar a União dos Mercados de Capitais e a integração financeira num ambiente em evolução», de 20 de setembro de 2017, COM(2017) 542 final.

grandes posições em risco relativamente a dívida expressa em moeda estrangeira) e progressos significativos no que se refere ao resto do pacote.

- Clarificação, pela Comissão, dos poderes de supervisão existentes para fazer face aos riscos relacionados com os empréstimos em incumprimento no quadro do relatório de avaliação do Mecanismo Único de Supervisão.
- Proposta legislativa da Comissão relativa à análise das empresas de investimento.

## **2018**

- Obtenção de uma posição do Parlamento Europeu e de uma abordagem geral do Conselho (último trimestre de 2017/primeiro trimestre de 2018) e adoção pelos legisladores (segundo trimestre de 2018) do pacote relativo ao setor bancário de novembro de 2016.
- Obtenção de uma posição do Parlamento Europeu e de uma abordagem geral do Conselho (segundo trimestre de 2018) e adoção pelos legisladores (quarto trimestre de 2018) da proposta relativa ao Sistema Europeu de Seguro de Depósitos.
- Acordo relativo a um mecanismo comum de apoio (2018).
- Propostas da Comissão sobre medidas para resolver problemas relacionados com os empréstimos em incumprimento (primavera de 2018 — a adotar pelos legisladores no início de 2019, o mais tardar).
- Um quadro que viabilize o desenvolvimento de títulos respaldados por obrigações soberanas (início de 2018).

## **Primavera de 2019**

Todas as medidas previstas em matéria de redução e partilha dos riscos devem estar em vigor, devendo iniciar-se a fase de implementação.

## **9. Conclusões**

Apesar de terem sido alcançados progressos significativos desde o início da crise financeira, a União Bancária continua incompleta e, por conseguinte, não desempenha plenamente o seu papel de mecanismo de absorção de choques através de canais privados numa União Económica e Monetária forte. Todos os problemas são bem conhecidos e encontram-se em cima da mesa já há algum tempo. É chegado o momento de tomar ações ousadas mas realistas, de modo a reparar o telhado enquanto o sol ainda brilha e a economia europeia vive uma recuperação sustentada. Todos os Estados-Membros sairão a perder caso não se tire partido da dinâmica atual. Para reforçar a absorção de choques através de canais privados na União Económica e Monetária, a União Europeia deve encontrar um equilíbrio vantajoso para todas as partes, que produza resultados tanto a nível da redução como da partilha dos riscos. Uma vez que o final da legislatura se aproxima, são necessárias decisões políticas claras nos próximos meses para, até ao final de 2018, se assegurar um acordo sobre todos os principais elementos ainda em debate. Por conseguinte, a Comissão convida o Parlamento Europeu e todos os Estados-Membros a chegarem a um acordo político nos próximos meses no sentido de um compromisso renovado para concluir a União Bancária até 2019. A Comissão está disposta a contribuir ativamente e a promover esse debate.