



Brussels, 11.10.2017  
COM(2017) 591 final

**REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND  
THE COUNCIL**

**sobre o Mecanismo Único de Supervisão estabelecido nos termos do Regulamento (UE)  
n.º 1024/2013**

{SWD(2017) 336 final}

# REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL

## sobre o Mecanismo Único de Supervisão estabelecido nos termos do Regulamento (UE) n.º 1024/2013

### I. Introdução

Como sublinhou o Presidente Jean-Claude Juncker no seu discurso sobre o estado da União, proferido em 13 de setembro de 2017<sup>1</sup>, é necessário concluir a União Bancária para tirar pleno partido do seu potencial no âmbito de uma sólida União Económica e Monetária. Juntamente com a União dos Mercados de Capitais (UMC), a conclusão da União Bancária irá promover a estabilidade e a integração do sistema financeiro na UE. Melhorará a capacidade de resistência da União Económica e Monetária perante os choques adversos, facilitando substancialmente a partilha dos riscos do setor privado numa base transfronteiras, atenuando simultaneamente a necessidade de uma partilha dos riscos por parte do setor público.

As crises financeira e da dívida soberana registadas na UE durante a última década demonstraram que o quadro económico e financeiro da UE, dado ser incompleto, não foi suficiente para prevenir a adoção de políticas insustentáveis durante os anos de expansão nem para permitir a absorção eficaz dos choques negativos aquando da fase de correção macroeconómica ulterior. Em especial, estas crises revelaram a existência de vínculos indesejáveis entre os setores bancários nacionais e os respetivos emitentes soberanos, a denominada «espiral infernal». A União Bancária foi criada para quebrar esses vínculos e impedir que os orçamentos nacionais fossem utilizados para resgatar os bancos em dificuldades.

Para o efeito, tendo por base um conjunto único de regras, o roteiro da Comissão preconizava três pilares para a União Bancária: um mecanismo único de supervisão, um mecanismo único de resolução para os bancos e um sistema comum de garantia dos depósitos.

Em consonância com as conclusões do Conselho Europeu de 19 de outubro de 2012, instituiu-se um mecanismo único de supervisão, para assegurar uma supervisão da mais elevada qualidade, implementar de forma coerente e eficaz a política da União em matéria de supervisão prudencial das instituições de crédito e aplicar o conjunto único de regras de forma uniforme. O Mecanismo Único de Supervisão (MUS) foi concebido como um sistema constituído pelas autoridades nacionais competentes (ANC) dos Estados-Membros participantes (Estados-Membros que fazem parte da área do euro e qualquer outro Estado-Membro que coopere estreitamente com o MUS) e pelo Banco Central Europeu (BCE). Para o efeito, foram conferidas atribuições específicas ao BCE relativamente à supervisão prudencial das instituições de crédito, por via do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho (a seguir designado «Regulamento MUS»).

O presente relatório analisa a criação e o funcionamento do MUS, a fim de determinar a sua eficácia enquanto primeiro pilar da União Bancária. Insere-se numa avaliação mais lata dos

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017\\_pt](https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_pt)

progressos registados em direção à União Bancária, tal como delineado na Comunicação da Comissão intitulada «Rumo à conclusão da União Bancária». O relatório também constitui a primeira avaliação realizada pela Comissão sobre a aplicação do Regulamento MUS nos termos do artigo 32.º desse regulamento.

O Regulamento MUS exige que a Comissão proceda a uma avaliação exaustiva da aplicação geral deste regulamento, atribuindo especial destaque à identificação do eventual impacto no bom funcionamento do mercado interno. O presente relatório faz uma breve análise dos aspetos centrais do Regulamento MUS e da respetiva aplicação, indicando as principais conclusões. O documento de trabalho da Comissão que o acompanha permitirá compreender melhor os temas abordados. Dado o facto de o MUS se encontrar numa fase inicial, não foi possível avaliar com o mesmo nível de pormenor todos os aspetos enumerados no mandato de avaliação da Comissão consagrado no artigo 32.º do Regulamento MUS. Em virtude do âmbito do mandato de avaliação previsto no Regulamento MUS, o presente relatório incide no enquadramento legislativo, institucional e processual do MUS. A Comissão congratula-se com outras avaliações atualmente em curso, tais como o Programa de Avaliação do Setor Financeiro (*Financial Sector Assessment Programme* - PASF) a ser realizado pelo Fundo Monetário Internacional, as verificações em matéria de convergência asseguradas pela Autoridade Bancária Europeia (EBA) e os diversos controlos efetuados pelo Tribunal de Contas Europeu, que são complementares ao presente relatório e contribuirão para uma avaliação exaustiva do MUS, englobando diferentes aspetos e perspetivas.

Com base na análise de documentos e contactos com as partes interessadas relevantes, a Comissão faz uma avaliação global positiva da aplicação do Regulamento MUS e dos primeiros anos de exercício pelo BCE da sua função de supervisão. O primeiro pilar da União Bancária é agora plenamente aplicado e funcional, tendo a supervisão integrada das instituições de crédito resultado em claras vantagens em termos de igualdade das condições de concorrência e do reforço da confiança.

Em alguns domínios, há margem de manobra para melhorar o funcionamento do quadro de supervisão. A fim de dar resposta a algumas das dificuldades identificadas, o relatório apresenta interpretações do quadro regulamentar, faz referência a debates em curso sobre alterações da legislação aplicável da União ou propõe formas como o BCE poderia ter estes elementos em conta no seu funcionamento. Na atual conjuntura, a Comissão não considera necessário propor alterações ao Regulamento MUS.

O presente relatório reconhece que a criação do pilar de supervisão da União Bancária foi coroada de êxito, encontrando-se plenamente funcional na fase atual e traduzindo-se em claros benefícios adicionais para a estabilidade financeira e a integração do mercado. Trata-se de uma condição importante para concluir a União Bancária até ao final de 2019, conforme previsto pela Comunicação da Comissão intitulada «Rumo à conclusão da União Bancária», adotada em paralelo com o presente relatório, e em consonância com os apelos lançados no Relatório dos Cinco Presidentes de 2015<sup>2</sup> e no documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária (UEM) (a seguir designado «documento de reflexão sobre a UEM»).

---

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union\\_pt](https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_pt).

## **II. Avaliação da aplicação do Regulamento MUS**

A revisão centra-se nos aspetos mais importantes do funcionamento do MUS enquanto mecanismo único de supervisão dos bancos. A análise está estruturada em torno de cinco temas gerais que abrangem os principais aspetos enumerados no mandato de avaliação consagrado no Regulamento MUS:

- a governação do MUS;
- os principais instrumentos desenvolvidos pelo BCE para a execução das suas atribuições de supervisão;
- a execução das atribuições de supervisão pelo BCE;
- a interação com organismos internacionais e da UE relevantes; e
- a relação custo/eficácia do MUS.

Algumas questões abrangentes assumem uma natureza transversal face a estes cinco temas, pelo que são tomadas em consideração ao longo do relatório a fim de proporcionar uma panorâmica geral do funcionamento do MUS. Dizem respeito nomeadamente ao seguinte:

- a viabilidade da estrutura do MUS e a eficácia das garantias integradas no Regulamento MUS;
- o equilíbrio entre as atribuições e as responsabilidades conferidas às diferentes partes no âmbito do MUS;
- o impacto do MUS no mercado interno; e
- a adequação dos instrumentos e poderes de que dispõe o BCE para a execução das suas atribuições.

Não foi possível avaliar vários aspetos do mandato conferido à Comissão pelo artigo 32.º do Regulamento MUS, uma vez que não se dispõem ainda, na fase atual, de informações suficientes para extrair conclusões significativas. Por exemplo, uma vez que não foram celebrados acordos de estreita cooperação com Estados-Membros fora da área do euro, não é possível avaliar o impacto dessas disposições. Além disso, em relação ao eventual impacto nos sistemas bancários nacionais, embora seja possível detetar algumas tendências recentes, é ainda prematuro atribuí-las a um possível impacto do MUS, bem como identificar outros efeitos eventuais nas estruturas dos sistemas bancários nacionais. Por último, o mandato no sentido de avaliar os possíveis efeitos orçamentais das decisões de supervisão sobre os Estados-Membros participantes e o impacto da evolução relacionada com os mecanismos de financiamento da resolução foi significativamente afetado pela subsequente criação do Mecanismo Único de Resolução (MUR), pelo que se afigura mais adequado examinar estes aspetos uma vez analisado o referido mecanismo.

### **A. A governação do MUS**

Para concretizar os objetivos gerais de assegurar a segurança e a solidez do sistema bancário da UE, o MUS requer procedimentos internos e de governação eficazes, equilibrados por disposições adequadas em matéria de independência, respeito das garantias processuais e prestação de contas, sob reserva de uma separação clara entre a função monetária e a função de supervisão, bem como de uma distribuição eficaz das responsabilidades entre o BCE e as ANC no âmbito do MUS. A presente secção resume as conclusões da Comissão no que se refere à governação do MUS.

### ***Disposições em matéria de independência, respeito das garantias processuais e prestação de contas***

A Comissão avaliou a prestação de contas pelo BCE, tomando em consideração as suas dimensões política, judicial e administrativa. Com base nas informações analisadas, a avaliação determina que, em termos gerais, as disposições em matéria de prestação de contas aplicáveis ao BCE são eficazes.

Em particular, os vários processos e procedimentos em vigor para assegurar a prestação de contas perante organismos políticos como o Parlamento Europeu, o Conselho, o Eurogrupo e os parlamentos nacionais são frequentemente utilizados na prática.

O BCE é chamado a responder perante o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) com relativa frequência pelos destinatários das decisões de supervisão do BCE, o que demonstra a aplicação prática das disposições em matéria de responsabilização judicial. Em virtude do regime de responsabilidade aplicável ao BCE e do mandato conferido ao TJUE para avaliar a legalidade das decisões do BCE, este último proporciona oportunidades mais amplas de controlo jurisdicional do que muitas ANC.

Quanto à transparência administrativa, o BCE é objeto de controlos complementares exaustivos realizados por vários órgãos administrativos da UE, nomeadamente a Comissão, o Tribunal de Contas Europeu (TCE), a Autoridade Bancária Europeia (EBA) e o Provedor de Justiça Europeu. O BCE demonstrou que toma em devida consideração as recomendações emitidas nos termos desses controlos, traduzindo-as muitas vezes em adaptações das suas próprias regras ou conduta. Além disso, o BCE contribui ativamente para os exercícios de supervisão realizados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) nos Estados-Membros da área do euro e desempenha um papel fundamental no PASF em curso na UE/área do euro. A presente avaliação também incidiu na eficácia da auditoria externa aplicável ao BCE, tomando em consideração que o âmbito do mandato de auditoria do TCE relativamente ao BCE deve ser analisado no contexto das disposições gerais em matéria de prestação de contas aplicáveis ao BCE na sua função de supervisão e à luz do facto de os mandatos dos organismos nacionais de auditoria em relação às ANC serem muito divergentes. Ao mesmo tempo, importa salientar que, em conformidade com o TFUE, o BCE está sujeito à obrigação de fornecer ao TCE todos os documentos ou informações necessários para que o TCE desempenhe a função correspondente ao seu mandato legal. Seria conveniente que o BCE e o TCE concluíssem um acordo interinstitucional, no intuito de especificar as modalidades de intercâmbio de informações, com vista a facultar ao TCE o acesso a todas as informações necessárias para a execução do seu mandato de auditoria.

Os relatórios de convergência elaborados pela EBA parecem constituir outro instrumento de avaliação eficaz para assegurar o cumprimento do conjunto único de regras pelo BCE. Em contrapartida, com base em elementos pontuais, as competências da EBA para atuar em casos de incumprimento da legislação da União afiguram-se menos eficazes no que se refere ao BCE, uma vez que o processo de tomada de decisão na EBA exige uma dupla maioria das ANC dos Estados-Membros participantes e das ANC dos Estados-Membros não participantes, embora a maioria das ANC dos Estados-Membros participantes já tenha apoiado a decisão do BCE quando adotada pelo Conselho de Supervisão e pelo Conselho do BCE.

A avaliação demonstra ainda que se encontram em vigor disposições adequadas em matéria de independência, não tendo sido encontradas quaisquer provas que ponham em causa a sua eficácia.

O BCE estabeleceu mecanismos de consulta, de respeito das garantias processuais e de recurso interno com base em enquadramentos pormenorizados. Saúda-se o desenvolvimento pelo BCE de uma cultura de consulta para além das suas obrigações formais e o BCE é incentivado a recorrer às consultas sempre que pretenda contribuir para a harmonização das regras e práticas. As regras em matéria de respeito das garantias processuais parecem assentar num quadro sólido. Considera-se importante que o BCE observe um equilíbrio adequado aquando da definição de prazos ou da classificação de documentos como confidenciais, a fim de evitar eventuais restrições indevidas dos direitos processuais das partes afetadas pelas suas decisões.

O mecanismo de recurso disponível contra as decisões do BCE — a Comissão Administrativa de Reexame — é ativamente utilizado pelos interessados e o BCE sustenta que os seus pareceres tiverem uma influência nas práticas de supervisão do BCE que extravasou os casos individuais a que dizem respeito. O presente relatório não encontrou provas de deficiências. Seria útil tirar partido da crescente jurisprudência desenvolvida pela Comissão Administrativa de Reexame, garantindo uma maior transparência no que se refere ao trabalho desta Comissão, por exemplo, através da publicação de resumos das suas decisões no sítio Web do BCE, no respeito das regras de confidencialidade.

### *Processo de tomada de decisões*

A Comissão analisou as disposições de governação subjacentes ao processo de tomada de decisão do BCE em relação às atividades de supervisão.

Os órgãos de decisão do BCE consistem no Conselho do BCE e na Comissão Executiva. O Conselho do BCE é igualmente responsável, em derradeira instância, pelas decisões tomadas pelo MUS. Todavia, a fim de refletir as funções específicas do MUS, instituíram-se estruturas (por exemplo, o Conselho de Supervisão) e procedimentos de supervisão específicos (por exemplo, o procedimento de não objeção) para apoiar o Conselho do BCE na execução das atribuições conferidas ao BCE por força do Regulamento MUS.

Em virtude do elevado número de decisões e da sua tipologia variada, a participação do Conselho de Supervisão e do Conselho do BCE em todas as decisões afigura-se uma pressão significativa para os recursos destes dois órgãos, envolvendo todas as ANC e os bancos centrais nacionais. Existem diferenças importantes entre as decisões de supervisão, em termos de complexidade, impacto e relevância para as entidades supervisionadas. Esta diversidade é patente tanto em termos de tipos de decisões (por exemplo, decisões tomadas no quadro do processo de controlo e de avaliação prudencial comparativamente às decisões de aprovação de instrumentos de FPP1), como no âmbito da mesma categoria de decisões (por exemplo, uma decisão relativa à adequação e idoneidade a respeito do conselho de uma grande empresa-mãe em comparação com uma decisão relativa à adequação e idoneidade para efeitos da gestão de uma filial integrada). Tais diferenças não foram tomadas em consideração no processo de tomada de decisão, o que conduziu à utilização desproporcionada dos recursos do BCE no caso de decisões de rotina ou decisões com um impacto global menor. Esta situação impediu os órgãos de decisão do BCE de se concentrarem em determinadas questões importantes em matéria de supervisão e exigiu muitas vezes esforços e recursos desproporcionados do BCE e

das ANC na preparação do processo formal de tomada de decisão<sup>3</sup>. A fim de dar resposta a estas questões, o BCE racionalizou o processo de decisão através de modelos, procedimentos escritos e reagrupamento de decisões e adotou um quadro de delegação para determinadas decisões de rotina ou decisões com um impacto potencial reduzido<sup>4</sup>. Está ainda por apurar se o quadro de delegação estabelecerá um equilíbrio adequado entre as decisões que são delegadas e aquelas que não o são e se conduzirá, em última análise, a uma melhor utilização dos recursos.

### ***Separação entre a função monetária e a função de supervisão***

A fim de evitar conflitos de interesses entre as atribuições de supervisão do BCE, por um lado, e a política monetária e todas as outras atribuições exercidas pelo BCE, por outro, o Regulamento MUS exige a separação entre a função monetária e a função de supervisão.

O BCE aplicou esta demarcação através de um conjunto de regras processuais, que asseguram a separação organizacional dos membros do pessoal, reuniões e procedimentos de tomada de decisão diferenciados para o Conselho do BCE, hierarquias distintas, regras de confidencialidade e a mediação de conflitos de interesses. A maioria dos membros do pessoal que executam funções de supervisão pertence a serviços autónomos em termos organizacionais, presta contas ao Conselho de Supervisão segundo uma clara hierarquia e está sujeita a regras de confidencialidade estritas. Certos serviços, tais como o serviço jurídico, a auditoria interna ou os recursos humanos são «partilhados» pelas duas funções, o que não compromete o princípio de separação na medida em que estes serviços desempenham apenas funções de apoio. Porém, nos casos em que tais serviços partilhados prestem aconselhamento essencial para a tomada de decisões estratégicas do BCE, convém ponderar o reforço das garantias.

Os trabalhos preparatórios para as funções macroprudenciais conferidas ao BCE pelo Regulamento MUS são realizados pelo serviço do BCE responsável pela estabilidade financeira, que se consagra tanto à função de supervisão, bem como a outras funções, do BCE. Ao mesmo tempo, o procedimento específico relativo à adoção de decisões macroprudenciais com base no artigo 5.º do Regulamento MUS confere ao Conselho do BCE um papel mais preponderante no processo de tomada de decisão do que o papel por ele desempenhado na adoção de decisões de supervisão microprudencial. Embora a decisão do BCE no sentido de tirar partido da experiência e das capacidades do serviço existente para exercer as suas novas funções de supervisão relacionadas com os poderes macroprudenciais

---

<sup>3</sup> As ANC queixaram-se dos recursos necessários a afetar à elaboração da sua posição para o Conselho de Supervisão e o Conselho do BCE no que se refere a questões nada pertinentes, do seu ponto de vista, e que eram anteriormente tratadas pelos quadros intermédios.

<sup>4</sup> Decisão (UE) 2017/933 do Banco Central Europeu, de 16 de novembro de 2016, sobre o quadro geral de delegação de poderes de decisão para a adoção de instrumentos jurídicos relativos às atribuições de supervisão (BCE/2016/40); Decisão (UE) 2017/934 do Banco Central Europeu, de 16 de novembro de 2016, sobre a delegação de decisões relativas ao carácter significativo das entidades supervisionadas (BCE/2016/41); Decisão (UE) 2017/935 do Banco Central Europeu, de 16 de novembro de 2016, sobre a delegação de poderes para a adoção de decisões relativas à adequação e idoneidade e a avaliação dos requisitos de adequação e idoneidade (BCE/2016/42); Decisão (UE) 2017/936 do Banco Central Europeu, de 23 de maio de 2017, que designa chefes dos serviços para a adoção de decisões delegadas relativas à adequação e idoneidade (BCE/2017/16); Decisão (UE) 2017/937 do Banco Central Europeu, de 23 de maio de 2017, que designa chefes dos serviços para a adoção de decisões delegadas relativas ao carácter significativo das entidades supervisionadas (BCE/2017/17).

seja compreensível, é importante que o BCE assegure a participação adequada do Conselho de Supervisão no processo de tomada de decisão e que todas as decisões adotadas nos termos do artigo 5.º do Regulamento MUS se baseiem num projeto completo proposto pelo Conselho de Supervisão.

### ***Repartição de funções e responsabilidades entre o BCE e as ANC***

Enquanto sistema, o MUS é constituído pelo BCE, incumbido a nível central de zelar pelo funcionamento e eficiência globais do sistema, e pelas ANC a nível descentralizado. O Regulamento MUS prevê uma repartição clara de responsabilidades. Incumbe as ANC de coadjuvar o BCE em todas as suas ações de supervisão, designando-as como principais responsáveis pela supervisão de instituições menos significativas. O BCE, com a assistência das ANC, procede à supervisão direta das instituições significativas, adota decisões relativas a procedimentos comuns, controla a coerência da supervisão das instituições menos significativas pelas ANC, fornece instruções às ANC e pode assumir a supervisão direta das instituições menos significativas.

Esta repartição do exercício de funções e responsabilidades parece funcionar bem na prática, sendo que o BCE adquire conhecimentos e experiência na sua interação constante com as ANC e estas reforçam o seu saber-fazer com base numa interação mais intensa com outras ANC e com o BCE. Na presente fase do MUS, a repartição de funções entre o BCE e as ANC afigura-se, em termos gerais, equilibrada.

Embora não existam provas de quaisquer conflitos ou intenções intrusivas por parte do BCE, determinadas ANC manifestam algumas preocupações quanto ao papel do BCE em relação às instituições menos significativas. Essas ANC apelam à previsibilidade no respeitante à medida em que o BCE pode influenciar a supervisão de instituições menos significativas ou mesmo assumi-la. A supervisão das instituições menos significativas foi atribuída a título supletivo às ANC e o direito do BCE de assumir a supervisão destas instituições só pode ser exercido se existir uma justificação necessária e suficiente para a derrogação dessa regra. Porém, deve interpretar-se que as disposições do Regulamento MUS que conferem ao BCE responsabilidades em relação às instituições menos significativas lhe proporcionam flexibilidade suficiente na medida do necessário para o exercício das suas funções<sup>5</sup>. Por conseguinte, a possibilidade de facultar orientações e instruções às ANC constitui um instrumento fundamental para o BCE assegurar a aplicação coerente e eficaz da supervisão prudencial em toda a União Bancária. Igualmente importante é a capacidade do BCE para assumir a supervisão de instituições menos significativas sempre que necessário para garantir a aplicação coerente de elevadas normas de supervisão. A flexibilidade do BCE para utilizar estes instrumentos não deve ser sujeita a restrições adicionais.

---

<sup>5</sup> Esta interpretação foi recentemente confirmada pelo TJUE, que sublinhou que o exercício pelas ANC da supervisão prudencial direta de instituições menos significativas «é enquadrado pelo BCE, que, em aplicação do artigo 6.º, n.º 5, alíneas a) e b), do Regulamento de base [Regulamento MUS], dispõe de poderes, por um lado, para dirigir às referidas autoridades “regulamentos, orientações ou instruções gerais [...], de acordo com os quais as autoridades nacionais competentes exercem as suas atribuições previstas no artigo 4.º” do referido regulamento e, por outro, retirar as atribuições a uma autoridade nacional “[a] decidir exercer diretamente todos os poderes relevantes em relação a uma ou mais das instituições de crédito”». Ver processo T-122/15, Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Secção alargada), de 16 de maio de 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank contra Banco Central Europeu, n.º 24.

Surtem algumas questões em relação às restantes competências das ANC, bem como à forma como estas podem ser utilizadas para contornar a repartição de responsabilidades no MUS. A recente evolução estrutural do mercado revela uma tendência, por parte dos grupos de países terceiros, no sentido de terem estruturas cada vez mais complexas na União, exercendo a sua atividade através de entidades que se eximem à supervisão do BCE. Por exemplo, o BCE não disporia de competências em relação às empresas de investimento ou às sucursais europeias de instituições cuja sede social se situa em países terceiros, o que pode constituir uma lacuna a colmatar no mandato global que lhe foi conferido e tornar possível a arbitragem regulamentar e em matéria de supervisão. Uma preocupação específica prende-se com as empresas de investimento de maior dimensão que prestam serviços essenciais no mercado grossista e no setor da banca de investimento em todo o território da UE, que assumem uma natureza «bancária». Estas empresas suscitam, portanto, um claro risco para a estabilidade financeira, em virtude da sua dimensão e do seu grau de interligação. É por esta razão que são essencialmente sujeitas às mesmas obrigações que as instituições de crédito. No entanto, não são forçosamente autorizadas e supervisionadas pelas mesmas autoridades que estas últimas, o que pode comprometer a igualdade das condições de concorrência na aplicação da DRFP e do RRF. O processo de revisão atualmente em curso da DRFP e do RRF, bem como do tratamento prudencial das empresas de investimento, pode propiciar uma boa oportunidade para abordar este aspeto.

A avaliação da Comissão reconhece a especificidade da obrigação do BCE de aplicar a legislação nacional que transpõe as diretivas pertinentes e a sua capacidade de extrair poderes concretos dessa legislação nacional. São necessários princípios claros que fundamentem esta situação sem precedentes. Assim, importa sublinhar que os poderes de supervisão do BCE ao abrigo do Regulamento MUS devem ser interpretados de forma suficientemente ampla no sentido de incluir os poderes conferidos às autoridades nacionais pela legislação nacional para o exercício de funções de supervisão nos termos da DRFP e do RRF em relação às instituições de crédito. No entanto, uma vez que os poderes do BCE só podem ser exercidos dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas, é necessário determinar numa base individual se uma competência específica prevista ao abrigo da legislação nacional está ou não abrangida pelas atribuições específicas conferidas ao BCE. Dado que essa análise casuística é complexa e nem sempre previsível, propõe-se que a futura legislação pertinente da UE enuncie expressamente os poderes de supervisão em disposições diretamente aplicáveis.

## **B. Instrumentos de supervisão**

A fim de executar as suas funções de supervisão, o BCE desenvolveu e aplicou vários instrumentos de supervisão fundamentais com base nos poderes que lhe foram conferidos pelo Regulamento MUS. A presente secção resume as conclusões da Comissão sobre estes instrumentos e a sua utilidade para o exercício das funções de supervisão do BCE.

### ***Categorização das entidades supervisionadas***

Para determinar o papel exato do BCE e das ANC em relação a entidades supervisionadas específicas, com base no Regulamento MUS, o BCE deve determinar se as entidades são instituições significativas ou menos significativas. Embora o ponto de partida nos termos do Regulamento MUS seja uma classificação com base em critérios quantitativos, o BCE também toma em consideração possíveis «circunstâncias específicas» que justifiquem um

desvio face a estes critérios. Embora o BCE apenas se tenha desviado excecionalmente da categorização atribuída a título supletivo, acolher-se-ia com agrado uma maior transparência na fundamentação das decisões de reclassificação.

O BCE também utiliza frequentemente subclassificações adicionais de entidades supervisionadas para vários efeitos, nomeadamente para determinar o seu grau de envolvimento, exercer uma supervisão corrente, aplicar o princípio da proporcionalidade, assegurar a comparação entre pares, determinar quais as informações a transmitir pelas ANC, etc. Estas classificações são úteis a fim de permitir ao BCE assegurar condições de supervisão equitativas entre instituições comparáveis e uma organização eficiente das suas atividades. Todavia, a interação entre as diferentes classificações e a sua relevância para várias atividades de supervisão nem sempre é fácil de compreender. Por conseguinte, recomenda-se que o BCE melhore a sua comunicação no tocante às metodologias subjacentes a estas classificações, bem como às implicações das várias categorias em termos de medidas de supervisão.

### ***Equipas conjuntas de supervisão (ECS)***

As equipas conjuntas de supervisão (ECS) representam o MUS enquanto sistema, constituindo o instrumento através do qual o BCE tira partido da experiência dos membros do pessoal das ANC para o exercício das suas responsabilidades de supervisão direta das instituições significativas. Estas equipas são responsáveis pela supervisão continuada das instituições significativas, sendo incumbidas de executar as funções enumeradas no plano de atividades de supervisão, de coordenar as inspeções no local e de colaborar com as ANC.

A elaboração do quadro aplicável às ECS resultou de um processo de aprendizagem pela prática, estando ainda a ser objeto de adaptações. Os desafios prendem-se com o facto de as ECS representarem uma forma genuína de cooperação em matéria de supervisão que exige a integração de recursos num novo quadro institucional. Durante os primeiros anos do seu funcionamento, as ECS deram provas de ser funcionais e credíveis, desenvolvendo a maior parte do trabalho subjacente às decisões de supervisão. O BCE envidou esforços significativos no sentido da transformação das ECS num instrumento fundamental para a supervisão harmonizada na área do euro. Contudo, surgiram algumas preocupações em relação a certos aspetos estruturais do quadro que são suscetíveis de afetar a eficiência das ECS na prática, tais como a falta de coordenação no âmbito das cadeias hierárquicas, problemas linguísticos e afetação insuficiente de recursos humanos. O BCE é incentivado a debruçar-se sobre estas preocupações atempadamente a fim de assegurar o funcionamento eficiente das ECS.

### ***Funções horizontais***

Um dos objetivos do MUS consiste em assegurar a supervisão harmonizada na União Bancária. Para o efeito, uma direção-geral específica acolhe as designadas «funções horizontais», que define as políticas de supervisão do BCE, assegura a convergência das abordagens de supervisão entre as ECS e coordena a execução de outras funções especializadas essenciais. A criação de funções horizontais é acolhida favoravelmente, uma vez que é essencial para assegurar a coerência na aplicação de elevadas normas de supervisão a todos os bancos da União Bancária.

Para serem eficazes nas suas atribuições, é necessário que as funções horizontais promovam uma cooperação equilibrada com as ANC. Este equilíbrio foi atingido em grande medida no domínio do desenvolvimento das políticas de supervisão, especialmente através da criação de estruturas de apoio informais com uma função consultiva (por exemplo, redes de peritos). A

utilização de redes pelo BCE para solicitar o contributo das ANC sobre questões estratégicas deve ser acolhida favoravelmente como um instrumento flexível de cooperação no MUS. Embora não seja necessário formalizar todas estas estruturas, um estatuto mais claro para as redes estáveis e influentes poderá proporcionar uma melhor visão de conjunto do seu mandato, governação e hierarquia. Além disso, deve evitar-se a proliferação de redes mediante a racionalização das estruturas existentes e a identificação dos domínios que mais beneficiariam dos resultados destas estruturas cooperativas.

Algumas ANC criticam a cooperação com as funções horizontais, especialmente em relação ao modo como os trabalhos horizontais influenciam os resultados das ECS. Para assegurar uma maior transparência perante as ANC e evitar estrangulamentos no processo de tomada de decisões, o BCE poderia prever a comunicação mais sistemática e atempada de informações aos coordenadores e subcoordenadores das ECS pertinentes sobre as alterações propostas pelas suas funções horizontais aos projetos de decisão provenientes das ECS.

### *Inspeções no local*

As inspeções no local constituem um instrumento essencial para as autoridades de supervisão examinarem a conformidade e reunirem as informações necessárias ao exercício das suas funções, diretamente no local onde está estabelecida a entidade supervisionada. O BCE realizou progressos positivos na criação da sua função de inspeções no local. As regras e os procedimentos já preveem um nível significativo de harmonização das práticas de supervisão neste domínio, que será reforçado num futuro próximo pela introdução de um programa de formação comum do MUS destinado aos inspetores no local, programa esse que é acolhido com agrado. O BCE deve cooperar estreitamente com a EBA neste programa de formação a fim de evitar duplicações e assegurar sinergias para os inspetores em todos os Estados-Membros.

Todavia, a aplicação de procedimentos harmonizados ainda revela algumas divergências, especialmente em relação à quantificação das conclusões das inspeções pelas equipas de investigação e às reações das ECS a essas conclusões. O BCE deve promover a aplicação coerente dos seus procedimentos comuns para as inspeções no local, assegurando igualmente que o resultado destas inspeções é devidamente harmonizado.

Além disso, ainda são necessárias melhorias adicionais no que diz respeito à afetação de pessoal às equipas de inspeção no local. Tal pode ser concretizado aumentando a proporção do pessoal do BCE, bem como propiciando previsibilidade ao BCE quanto à disponibilidade de pessoal das ANC para as inspeções no local. É aceitável que o BCE recorra ocasionalmente a consultores externos, especialmente nos casos em que sejam necessários conhecimentos técnicos específicos que, por vezes, não são fáceis de obter com base nos recursos do MUS. No entanto, o recurso a peritos externos em inspeções no local deve ser limitado e acompanhado de garantias adequadas. Por exemplo, os peritos externos não devem liderar as equipas de inspeção no local, nem devem representar mais de metade dos membros de uma equipa, uma vez que tal pode dar origem a eventuais riscos em termos de reputação, bem como criar problemas de confidencialidade para o MUS.

### *Colégios*

Em termos gerais, os colégios continuam a ser a instância responsável pela coordenação da supervisão dos grupos bancários transfronteiras com atividades fora da área do euro. Constituem atualmente o principal instrumento de interação com as ANC de Estados-

Membros não participantes, que parecem valorizar significativamente o facto de o BCE ser o seu novo interlocutor. O BCE demonstrou poder presidir aos colégios de forma credível e organizada e apresentou contributos de elevada qualidade nos debates neles travados. Os colégios também são um instrumento importante que permitem ao BCE executar as suas atribuições em relação a sucursais significativas de instituições de crédito de países não pertencentes à área do euro, relativamente às quais atua na qualidade de autoridade de supervisão de acolhimento. O BCE deve ser elogiado pelos acordos de cooperação que celebrou num curto período de tempo e é incentivado a concluir as restantes negociações com todas as autoridades competentes.

### ***Faculdades e opções***

Na sua fase de arranque, o BCE dedicou esforços notáveis à harmonização do exercício de faculdades e opções. Estes esforços foram bem-sucedidos e devem ser elogiados, uma vez que as regras harmonizadas daí resultantes no que se refere ao exercício de faculdades e opções pelas autoridades competentes contribuíram para melhorar a igualdade das condições de concorrência na área do euro, tanto para as instituições significativas como para as instituições menos significativas. Acolhe-se favoravelmente o facto de o BCE não adotar uma abordagem global única relativamente à harmonização, analisando cada faculdade e opção individualmente no contexto dos diferentes pontos de partida de cada Estado-Membro participante e das diferentes necessidades que caracterizam os setores bancários nacionais. Acolhe-se igualmente com agrado que o BCE vise assegurar a igualdade das condições de concorrência mediante o alargamento do exercício de harmonização à supervisão das instituições menos significativas, tomando a proporcionalidade em devida consideração. Todavia, é de lamentar que, no que se refere a algumas faculdades e opções, o objetivo da emissão de uma norma plenamente harmonizada não tenha sido concretizado, tendo o BCE aceitado a coexistência de diferentes regimes<sup>6</sup>.

### **C. Execução das atribuições de supervisão**

O Regulamento MUS conferiu ao BCE várias atribuições de supervisão específicas com vista a assegurar a segurança e a solidez dos bancos sujeitas à sua supervisão. No âmbito deste terceiro vetor, a Comissão avaliou a execução das principais atribuições de supervisão conferidas ao BCE.

### ***Procedimentos comuns de autorização e avaliação das aquisições***

Foram conferidas ao BCE três atribuições respeitantes a todas as instituições de crédito da União Bancária (instituições significativas e instituições menos significativas): autorização, revogação da autorização e avaliação das aquisições e participações qualificadas (a seguir designadas «procedimentos comuns»). Estas atribuições são especiais não apenas em virtude do amplo âmbito de aplicação em termos de entidades abrangidas, mas também devido à função proeminente atribuída às ANC na realização dos trabalhos preparatórios.

Os procedimentos comuns de autorização e avaliação das aquisições representam uma atribuição que constitui um desafio para o BCE, devido aos reduzidos prazos aplicáveis, ao elevado número de decisões e à complexidade inerente à avaliação das propostas elaboradas

---

<sup>6</sup> Como, por exemplo, no respeitante às disposições transitórias em matéria de cálculo de fundos próprios ao abrigo do RRF.

pelas ANC com base em 19 enquadramentos jurídicos nacionais diferentes. Estes procedimentos dependem intrinsecamente da estreita cooperação entre o BCE e as ANC. Essa cooperação é uma obrigação no âmbito do MUS e deve ser prosseguida por todas as partes, de forma leal e em todas as fases (ou seja, na fase de aprovação inicial, bem como na verificação continuada da conformidade). O BCE e as ANC realizaram um trabalho notável e conseguiram criar instrumentos e procedimentos que contribuem para a execução das atribuições do BCE no prazo limitado aplicável. A evolução dos procedimentos comuns revela o aumento da confiança mútua entre o BCE e as ANC, apoiando de forma construtiva o funcionamento do MUS.

### ***Supervisão contínua das instituições significativas: avaliação da adequação e idoneidade***

A fim de assegurar que os bancos gerem os seus riscos de forma competente, o BCE é responsável por avaliar cada membro da direção de uma instituição significativa quanto à sua adequação e idoneidade para exercer as suas atribuições. Tal deu origem a uma elevadíssima pressão operacional para o Conselho de Supervisão e o Conselho do BCE, sobretudo em virtude do elevado número de processos e dos prazos processuais divergentes previstos nos regimes nacionais. É por este motivo que este domínio foi selecionado para o primeiro ensaio do próximo quadro de delegação, que deverá acelerar o processo de tomada de decisões e reduzir os processos em atraso. No entanto, não simplificará a complexidade da análise para o BCE enquanto os aspetos pormenorizados das regras de base continuarem a evoluir de forma não harmonizada.

O BCE participou ativamente quando a EBA elaborou o seu documento de consulta relativo à revisão das orientações sobre as avaliações da adequação e idoneidade. Em paralelo, o BCE procedeu à sua própria consulta sobre um guia relativo à avaliação da adequação e idoneidade, que concluiu e publicou antes de as orientações da EBA serem ultimadas. Acolhe-se favoravelmente a existência de um compromisso claro por parte do BCE de rever o seu guia à luz das eventuais alterações introduzidas nas orientações finalizadas da EBA, a fim de assegurar a plena coerência em termos de conteúdo.

### ***Supervisão contínua das instituições significativas: aprovação dos fundos próprios e dispensas***

A aprovação dos instrumentos de fundos próprios reflete as responsabilidades fundamentais em matéria de supervisão que devem ser exercidas de forma coerente em toda a União. Este domínio é objeto de particular escrutínio por parte da EBA, que dispõe de um mandato geral para a avaliação da qualidade dos fundos próprios. Atendendo à vasta experiência da EBA no controlo da compatibilidade dos instrumentos de fundos próprios emitidos em toda a União com os critérios de elegibilidade do RRF para efeitos destes fundos, é importante que as autoridades competentes cooperem estreitamente com a EBA neste domínio. Por conseguinte, o BCE é incentivado a criar um quadro que assegure, por um lado, o controlo horizontal interno de todos os instrumentos de fundos próprios emitidos pelas instituições supervisionadas pelo BCE e, por outro, a cooperação eficaz e coerente com a EBA no que diz respeito à avaliação da qualidade de tais instrumentos de fundos próprios, em conformidade com as atribuições conferidas à EBA.

No que diz respeito à utilização de dispensas, observa-se que o BCE aplicou algumas dispensas com relativa frequência na sequência da definição das condições aplicáveis a essas dispensas no seu guia sobre facultades e opções. A aplicação prudente das dispensas previstas na legislação é acolhida favoravelmente e deve ser prosseguida pelo BCE, facilitando

designadamente as condições aplicáveis à sua utilização<sup>7</sup> dentro dos limites do RRF. As condições harmonizadas para a aplicação das dispensas elaboradas pelo BCE podem enquadrar-se no contexto dos esforços em curso destinados a desenvolver a União Bancária que tomam em consideração a possibilidade de conceder dispensas a nível transfronteiras, sempre que tal conduza a uma gestão mais eficiente da liquidez ou dos fundos próprios sem suscitar preocupações de carácter prudencial.

### ***Supervisão contínua das instituições significativas: modelos internos***

O BCE criou com sucesso um procedimento sólido para avaliar os modelos internos. Globalmente, os elementos disponíveis sugerem que o processo do BCE para a aprovação de modelos internos é rigoroso e gerido corretamente. Aumentará a credibilidade dos modelos internos utilizados pelos bancos sujeitos à supervisão do MUS e, por conseguinte, a confiança dos investidores na adequação dos requisitos de fundos próprios dos bancos e, em última análise, na sua resiliência. A análise específica dos modelos internos (projeto TRIM) é também considerada um bom investimento na supervisão que conduzirá à melhoria da igualdade das condições de concorrência e a uma maior harmonização das práticas de supervisão.

A criação das funções de aprovação e revisão dos modelos foi morosa e gerou alguns atrasos nos processos de aprovação de modelos, tendo potencialmente aumentado a duração destes processos de aprovação na fase inicial. No entanto, os dados apresentados pelo BCE sugerem que tal deixará de ser o caso num futuro próximo. Além disso, importa salientar que o BCE proporciona um verdadeiro valor acrescentado em termos de qualidade da supervisão de modelos, atendendo à sua vasta experiência, nomeadamente em comparação com algumas ANC de menor dimensão. Também em comparação com as ANC de maior dimensão, o BCE pode proporcionar uma melhor supervisão em virtude da dimensão mais significativa do seu grupo de pares, o que lhe permite proceder a uma avaliação comparativa mais pormenorizada dos modelos.

É importante que o MUS colabore com a EBA com vista à partilha de boas práticas com autoridades competentes não pertencentes à área do euro, contribuindo assim para a convergência no domínio da supervisão não apenas na área do euro, mas também em todo o mercado único da UE.

### ***Supervisão contínua das instituições significativas: processo de controlo e avaliação prudencial (SREP)***

O BCE logrou aplicar, num prazo muito curto, um processo de controlo e avaliação prudencial (SREP) unitário a todas as instituições significativas, com base numa metodologia comum que integra as melhores práticas. Os exercícios SREP de 2015 e 2016 promoveram o aumento dos níveis de fundos próprios nos bancos, reforçando a estabilidade e a resiliência do sistema bancário da área do euro. Além disso, o BCE demonstrou ser uma organização adaptável, tendo aprendido a colmatar as lacunas e a integrar rapidamente a evolução da regulamentação na sua metodologia. Neste sentido, as realizações do BCE em relação ao SREP são notáveis e os esforços por ele desenvolvidos neste domínio são acolhidos de forma muito favorável.

---

<sup>7</sup> Especialmente no caso das dispensas transfronteiras em matéria de liquidez.

O BCE deve continuar a colaborar de forma construtiva com a Comissão e a EBA no aprofundamento dos seus processos e metodologias, nomeadamente no que diz respeito à aplicação das orientações do pilar 2. Além disso, o BCE é convidado a integrar na sua metodologia aplicável ao SREP as observações apresentadas pela EBA no contexto do seu trabalho de avaliação da convergência.

A análise das decisões SREP pelas funções horizontais do BCE permite a aplicação coerente do SREP e contribui para obter resultados semelhantes para instituições semelhantes neste contexto. É importante manter o equilíbrio adequado e que a procura de uma maior coerência não conduza a resultados limitados a um espectro muito estreito que, na prática, levariam a não ter em conta o facto de que a natureza específica do SREP consiste em adaptar-se ao perfil dos bancos. Além disso, o BCE é incentivado a melhorar a comunicação com as ANC no respeitante aos métodos utilizados para adaptar a decisões SREP propostas pelas ECS a nível horizontal.

***Em especial: possibilidade de influenciar a constituição de provisões pelos bancos para o crédito malparado***

Por último, o BCE é incentivado a aplicar toda a panóplia de poderes de supervisão para permitir a eliminação dos riscos através dos instrumentos de supervisão mais adequados. Os poderes existentes incluem a possibilidade de a autoridade competente influenciar o nível de constituição das provisões de um banco dentro dos limites do regime contabilístico aplicável e de aplicar os ajustamentos necessários (deduções e tratamentos semelhantes) se, por exemplo, a constituição de provisões contabilísticas não for suficiente de uma perspetiva da supervisão<sup>8</sup>. Trata-se de um aspeto particularmente importante no contexto do combate ao crédito malparado, tal como sublinhado no Plano de Ação da UE na matéria<sup>9</sup>.

***Supervisão contínua das instituições significativas: execução e sanções***

Durante a sua fase de arranque, o BCE concentrou-se em apurar a situação prudencial das entidades supervisionadas, sendo relativamente raras as ocasiões em que recorreu aos seus poderes em matéria de imposição de sanções e de execução. Como tal, será necessário avaliar mais rigorosamente a eficácia do quadro em matéria de controlo da aplicação e da imposição de sanções, logo que se disponha de uma experiência prática mais alargada. A fim de o quadro de sanções ser aplicado de modo eficaz, é fundamental que o BCE e as ANC continuem a cooperar de forma leal.

---

<sup>8</sup> Estes poderes estão consagrados no artigo 16.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento MUS, que tem a mesma redação que o artigo 104.º, n.º 1, alínea d), da DRFP. Não são poderes contabilísticos que permitam ao BCE impor a constituição de provisões específicas, mas permitem ao BCE influenciar a política de constituição de provisões de um banco dentro dos limites das normas de contabilidade, por exemplo, sempre que tal regime preveja flexibilidade na seleção de políticas ou exija estimativas subjetivas e a aplicação específica escolhida pela instituição não seja adequada ou suficientemente prudente do ponto de vista da supervisão. Além disso, permitem que o BCE exija às instituições de crédito que apliquem ajustamentos específicos (deduções, filtros ou medidas semelhantes) aos cálculos de fundos próprios se o tratamento contabilístico aplicado pelo banco não for considerado prudente de uma perspetiva da supervisão.

<sup>9</sup> Plano de ação para combater os créditos não produtivos na Europa — Conclusões do Conselho (11 de julho de 2017), [http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC\\_ID=ST-11173-2017-INIT](http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-11173-2017-INIT)

Já é possível observar algumas assimetrias evidentes (tais como o diferente âmbito de aplicação dos poderes em matéria de sanções por oposição aos poderes de supervisão), a inexistência de um conjunto comum de medidas para a imposição de sanções e de execução, bem como uma ampla margem na interpretação das regras em vigor na UE em matéria de sanções. Estas assimetrias podem comprometer a igualdade das condições de concorrência e devem ser acompanhadas de perto em termos de consequências para a eficácia do exercício das atribuições de supervisão do BCE.

### ***Controlo da supervisão das instituições menos significativas pelas ANC***

O setor das instituições menos significativas é muito diverso e foi deliberadamente deixado sob a supervisão direta das ANC, sendo o BCE responsável por controlar a supervisão realizada pelas ANC a fim de assegurar a coerência dos resultados da supervisão e uma aplicação coerente de elevadas normas de supervisão. A função de controlo do BCE é fundamental para estruturar esta supervisão, na medida em que assegura a aplicação coerente e sistemática das regras prudenciais. Se necessário para garantir a aplicação coerente de elevadas normas de supervisão, o BCE pode assumir a supervisão direta das instituições menos significativas. Tendo em conta este contexto, o BCE deve estabelecer um equilíbrio entre, por um lado, a harmonização e, por outro, a flexibilidade e a proporcionalidade. A harmonização implica assegurar um nível de convergência suficiente no que respeita à abordagem de supervisão aplicada às instituições menos significativas em todos os Estados-Membros participantes e entre as instituições menos significativas e as instituições significativas nos Estados-Membros participantes. Isto implica desenvolver abordagens comuns para a supervisão das instituições menos significativas no quadro das principais competências das ANC.

Entende-se por flexibilidade e proporcionalidade que as ANC possam adaptar as suas atividades de supervisão à dimensão, à complexidade e ao perfil de risco das respetivas instituições. Neste contexto, os esforços envidados nomeadamente pelo BCE para desenvolver uma metodologia aplicável ao SREP para as instituições menos significativas que se baseie na metodologia aplicável ao SREP para as instituições significativas, mas que integre características que permitam a proporcionalidade e a flexibilidade em matéria de supervisão, são acolhidos muito favoravelmente.

### ***Desempenho de funções macroprudenciais***

Os instrumentos e poderes macroprudenciais previstos no RRF-DRFP são relativamente recentes, sendo limitada a experiência adquirida pelas ANC e pelas autoridades designadas na sua aplicação. Os poderes macroprudenciais adicionais do BCE só podem ser devidamente avaliados no contexto de uma análise mais lata da utilização de poderes macroprudenciais pelas autoridades nacionais. Na fase atual, não parecem existir obstáculos importantes à participação do BCE na coordenação das medidas macroprudenciais na União Bancária, nem ao exercício dos seus poderes complementares. Os prazos dos procedimentos suscitam muito desafios mas, tal como noutras instâncias, podem ser geridos através de uma cooperação adequada e atempada.

Todavia, continuam em aberto algumas questões no que diz respeito ao âmbito dos instrumentos macroprudenciais, bem como no que se refere à interação entre os vários instrumentos que podem ser utilizados para efeitos macroprudenciais e as competências correspondentes das autoridades competentes. Um destes aspetos, nomeadamente a utilização de medidas do pilar 2 para efeitos macroprudenciais, está a ser atualmente examinado pelos

colegisladores, com base na proposta da Comissão de novembro de 2016 sobre a revisão da DRFP, em que as alterações propostas visam proibir a utilização de requisitos do pilar 2 para fazer face a riscos macroprudenciais ou sistémicos.

#### **D. Relação com outros organismos competentes**

O BCE, no desempenho das suas responsabilidades de supervisão, interage estreitamente com outros organismos europeus e internacionais. A cooperação eficaz é necessária para garantir que o MUS exerce o seu mandato, contribuindo ao mesmo tempo para a gestão eficaz das crises bancárias e para a convergência mais lata da supervisão a nível da UE e a nível internacional. O quarto tema da análise da Comissão incide na interação entre o BCE e a EBA, o Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS), o Conselho Único de Resolução (CUR), as entidades de normalização internacionais [o Conselho de Estabilidade Financeira (CEF) e o Comité de Basileia de Supervisão Bancária (CBSB)], bem como a Comissão Europeia devido ao papel por ela desempenhado a respeito das questões abrangidas pelo MUS e estas outras entidades.

#### ***Interação com a Autoridade Bancária Europeia — convergência da supervisão e testes de esforço***

O Regulamento MUS não alterou o papel nem os poderes da EBA, que continua a ser a agência reguladora responsável pela conclusão e gestão do conjunto único de regras do setor bancário na UE, bem como por assegurar a sua aplicação coerente. O BCE é obrigado a cumprir as regras da EBA. Porém, é importante reconhecer que o BCE tem de aplicar as regras da EBA através dos seus próprios instrumentos, o que pode afetar a EBA tendo em conta a aplicação alargada dos instrumentos do BCE a 19 Estados-Membros. É conveniente que o BCE faça regularmente referência nas suas próprias regras, designadamente naquelas adotadas sob a forma de regulamentos, às regras correspondentes da EBA ou a atuais vertentes de trabalho pertinentes da EBA. É igualmente conveniente que o BCE coordene estreitamente as suas iniciativas de aplicação, em termos de conteúdo e prazos, com as da EBA. Além disso, a fim de evitar sobreposições e incoerências na interpretação do conjunto único de regras, o BCE é convidado a cooperar estreitamente com a EBA e a envidar todos os esforços no sentido de evitar que o seu próprio instrumento de perguntas e respostas abranja questões que devam ser tratadas pela EBA ou esteja em contradição com as respostas já fornecidas pela EBA.

A intenção do BCE de assegurar a plena conformidade do MUS com as orientações e recomendações da EBA é acolhida com agrado. O BCE é instado a prosseguir os esforços desenvolvidos no sentido da plena conformidade com as orientações e recomendações da EBA, nomeadamente graças aos contributos provenientes do trabalho de convergência da EBA.

Ao mesmo tempo, a introdução do MUS proporcionou uma oportunidade para a realização mais rápida de progressos na concretização da convergência da supervisão. Muitas vezes, o BCE facilita a coordenação de posições entre as ANC do MUS na elaboração de documentos regulamentares da EBA e fornece experiência valiosa a todos os níveis do processo de tomada de decisão. O BCE é incentivado a tomar a iniciativa de forma coerente em todas as vertentes de trabalho de EBA, especialmente nos casos em que tal seja expressamente solicitado por esta última.

O BCE também está estreitamente envolvido nas atividades levadas a cabo no contexto dos testes de esforço a nível da UE. Uma vez que os testes de esforço são um exercício conjunto no qual as responsabilidades estão claramente repartidas, é necessário que todas as autoridades competentes neles envolvidas (incluindo o BCE) e a EBA cooperem estreitamente entre si.

### ***Cooperação com o Comité Europeu do Risco Sistémico — convergência macroprudencial***

A cooperação entre o BCE na sua qualidade de autoridade de supervisão e o CERS é necessária para assegurar a coerência entre as atribuições do BCE e a coordenação macroprudencial global da UE no âmbito do CERS. A interação e a cooperação entre os comités técnicos do CERS e do MUS melhorou ao longo do tempo, nomeadamente no que respeita à partilha de informações e à prevenção da duplicação dos trabalhos, mas o respetivo âmbito de aplicação e a tónica colocada nos seus trabalhos continuam a ser diferentes. A revisão dos regulamentos CERS<sup>10</sup> propõe formalizar a representação institucional do BCE, na sua qualidade de autoridade de supervisão, na estrutura de governação do CERS, bem como melhorar a coordenação das suas atividades.

### ***Cooperação com o Conselho Único de Resolução — intervenção precoce e desencadeamento da resolução***

Desde a criação do CUR, em janeiro de 2016, enquanto autoridade de resolução da União Bancária, o MUS e o CUR devem cooperar estreitamente. Foi assinado um memorando de entendimento que permite o intercâmbio das informações necessárias à preparação e tomada de medidas de resolução pelo CUR. Em 2017, as ações relativas a vários bancos em dificuldades demonstraram que a cooperação funcionou bem. A experiência adquirida com casos recentes irá ajudar todos os intervenientes a melhorar em maior grau a aplicação das regras na prática e o funcionamento do sistema. Entre as questões que afetam o MUS figuram, por exemplo, as modalidades práticas da cooperação e do intercâmbio de informações entre todos os organismos europeus e nacionais envolvidos na intervenção precoce e na resolução, os procedimentos conducentes a uma decisão que determine a insolvência ou não de um banco, ou a respetiva probabilidade, e a utilização das avaliações da qualidade dos ativos para determinar se estão reunidas as condições para uma recapitalização cautelar. À medida que vier a ser adquirida cada vez mais experiência na prática, é importante que o quadro de cooperação seja sujeito a uma avaliação constante e melhorado, caso necessário. Para o efeito, a Comissão prosseguirá a sua coordenação com o MUS e o CUR, tendo em conta o funcionamento global do mecanismo de resolução, incluindo também da perspectiva do quadro da UE em matéria de auxílios estatais.

Sempre que a tomada de medidas de intervenção precoce pelo BCE esteja prevista no que se refere a uma instituição supervisionada da qual o CUR seja a autoridade de resolução, tais

---

<sup>10</sup> Regulamento (UE) n.º 1092/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativo à supervisão macroprudencial do sistema financeiro na União Europeia e que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico («Regulamento CERS») e Regulamento (UE) n.º 1096/2010 do Conselho, de 17 de Novembro de 2010, que confere ao Banco Central Europeu atribuições específicas no que se refere ao funcionamento do Comité Europeu do Risco Sistémico («Regulamento BCE/CERS»). Em 20 de setembro de 2017, a Comissão apresentou propostas legislativas que visam formalizar o papel do Conselho de Supervisão do BCE no CERS. Ver [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-538\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-538_en).

medidas devem ser notificadas ao CUR, que pode preparar-se para a resolução da instituição em causa e, em conjunto com o BCE, acompanhar estreitamente o cumprimento das medidas de intervenção precoce. Observaram-se algumas incoerências no enquadramento jurídico das medidas de intervenção precoce que podem ser resolvidas mediante a clarificação de como os poderes de intervenção precoce devem ser exercidos em caso de sobreposição com os poderes de supervisão. Além disso, poderia considerar-se a consagração dos poderes de intervenção precoce diretamente no Regulamento que cria o Mecanismo Único de Resolução, para que o BCE possa exercer poderes previstos pelo direito da União diretamente aplicável. Até que a legislação clarifique essas questões, nomeadamente no respeitante às circunstâncias que desencadeiam a intervenção precoce, recomenda-se que o BCE desenvolva a sua estratégia de gestão de crises, definindo, em especial, as circunstâncias que justificam medidas de intervenção precoce, e comunique de forma clara ao CUR todas as medidas destinadas a instituições cuja situação financeira esteja a deteriorar, a fim de permitir uma cooperação mais eficaz.

Por último, o BCE, na sua qualidade de autoridade competente, está habilitado a determinar em que circunstâncias uma instituição sob a sua supervisão se encontra em situação ou em risco de insolvência. Esta determinação é uma condição prévia para desencadear a resolução e a sua execução deve ser examinada em futuras avaliações do MUR.

### ***Participação no Comité de Basileia de Supervisão Bancária e no Conselho de Estabilidade Financeira — convergência regulamentar a nível internacional***

Acolhe-se com agrado que o BCE tenha obtido e utilize ativamente o seu estatuto de membro nas entidades de normalização internacionais pertinentes, o CEF e o CBSB. Nesta qualidade, o BCE pode contribuir ativamente para a normalização internacional pertinente para o setor bancário de forma mais influente do que a EBA ou a Comissão, que apenas têm o estatuto de observadores no CBSB. Continua a ser ambicioso assegurar o pleno alinhamento das contribuições dos membros europeus em Basileia, mas os esforços do BCE a este respeito, em cooperação com a Comissão, são importantes e, por conseguinte, devem ser incentivados.

### **E. Relação custo/eficácia do MUS**

A presente secção incide na relação custo/eficácia do MUS, avaliando a evolução verificada em termos da eficácia do processo de supervisão e do custo da supervisão nos primeiros anos de existência do MUS.

Seria necessário um período de observação mais longo para uma análise mais aprofundada do contributo do MUS para o bom funcionamento do mercado único. Todavia, não obstante os desafios inerentes aos primeiros anos de funcionamento do MUS, a vasta maioria dos bancos sob supervisão direta do BCE observou uma melhoria na qualidade da supervisão em 2015, designadamente em termos de coerência no domínio da supervisão entre várias entidades de um grupo bancário. Esta evolução positiva foi também confirmada pelas ANC, que observaram melhorias acentuadas no funcionamento dos colégios de autoridades de supervisão graças à liderança eficaz do BCE. Além disso, instituições significativas indicaram melhores interações com o BCE em 2016.

Ao mesmo tempo, os encargos de supervisão aumentaram desde o início do MUS, uma vez que as contribuições destinadas a reforçar os recursos a nível do BCE não são compensadas por uma redução das contribuições para os recursos e custos nas ANC. Igualmente em 2016,

verificou-se um ligeiro aumento dos encargos face a 2015, o que reflete o número mais elevado de efetivos do BCE.

O atual quadro aplicável aos encargos de supervisão prevê uma forma clara, transparente e simples de distribuir esses encargos entre as instituições supervisionadas. O método que consiste em utilizar a média dos ativos do banco ponderados pelo risco e a totalidade dos ativos como critério de repartição dos encargos entre os bancos supervisionados é o caminho a seguir, tomando em consideração as incertezas que subsistem no que se refere à medida em que os ponderadores de risco aplicados pelos bancos refletem o seu perfil de risco real. A atual metodologia do BCE aplicável aos encargos prevê proporcionalidade na repartição do orçamento destinado às instituições significativas e às instituições menos significativas em função da afetação dos custos. Esta repartição do orçamento assegurou que os encargos, enquanto percentagem da totalidade dos ativos pagos, são sensivelmente duas vezes mais baixos para as instituições menos significativas do que para as instituições significativas.

Na sua próxima revisão da metodologia aplicável aos encargos, o BCE deve examinar se é possível introduzir maior proporcionalidade, por exemplo, mediante a diferenciação entre instituições menos significativas de elevada prioridade, cuja supervisão requer mais recursos, e outras instituições menos significativas.

Importa referir que o BCE estabeleceu um sistema funcional de avaliação do desempenho que permite acompanhar os progressos realizados em diferentes processos de supervisão e outros processos internos, proporcionando uma base necessária para avaliar a eficiência e eficácia em termos de custos. Trata-se de uma iniciativa meritória que pode ser objeto de melhorias adicionais a fim de englobar todos os aspetos das atividades de supervisão do BCE e, em última análise, incluir também as ANC.

### **III. Conclusões**

Com base na análise apresentada no presente relatório, bem como no documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha, a avaliação da Comissão demonstra que, em termos gerais, a criação do Mecanismo Único de Supervisão foi coroada de êxito. Registaram-se alguns desafios em matéria de organização na fase inicial, mas o BCE e as ANC conseguiram superá-los de forma satisfatória, demonstrando uma grande capacidade de reação e adaptação.

O BCE, com o apoio das ANC, estabeleceu os instrumentos e procedimentos necessários que permitiram a transferência harmoniosa das competências de supervisão a respeito das instituições significativas e o exercício pelo BCE das suas funções de coordenação e controlo. Neste contexto, o BCE assumiu na íntegra a sua função de supervisão e conseguiu obter, em dois anos, uma boa reputação enquanto autoridade de supervisão eficaz e rigorosa. Isto representa uma conquista notável, especialmente num contexto em que os prazos eram extremamente ambiciosos e as realidades de supervisão subjacentes dos 19 Estados-Membros participantes eram muito diversas.

Com base na estrutura de governação do BCE estabelecida no Tratado, o Regulamento MUS visava criar procedimentos de tomada de decisão exequíveis que refletissem as características do MUS. Espera-se que este aspeto melhore consideravelmente através do novo quadro de delegação, que permitirá a adoção, por níveis de gestão intermédios no BCE, das decisões de supervisão ou de rotina com menor impacto.

Não foram detetadas questões a assinalar em relação à independência do BCE. No respeitante ao princípio de separação, o BCE deve assegurar que todas as salvaguardas estejam estabelecidas e sejam aplicadas, nomeadamente no que se refere aos serviços subjacentes à função de supervisão do BCE e a todas as outras funções exercidas pelo BCE. O BCE é também convidado a garantir a participação adequada do Conselho de Supervisão na tomada de decisões macroprudenciais.

Esta fase inicial do MUS foi importante para obter a confiança de todas as partes interessadas. Para estabelecer essa confiança, o BCE, na sua qualidade de autoridade de supervisão, foi sujeito a repetidas avaliações, tendo prestado contas perante órgãos políticos, judiciais e administrativos. A utilização dos mecanismos de responsabilização do BCE tem sido intensa e regular, não tendo demonstrado deficiências graves no modo de execução das atribuições de supervisão pelo BCE. Surgiram algumas divergências relativamente ao âmbito do mandato do TCE para examinar o BCE, uma situação que se espera que seja resolvida através do compromisso declarado de melhorar a cooperação no contexto da segunda avaliação a realizar pelo TCE.

Uma dimensão fundamental do MUS consiste na interação entre o BCE e as ANC. Com exceção de algumas incertezas iniciais no que diz respeito aos poderes de supervisão consagrados na legislação nacional, não foram identificados problemas graves que afetem a repartição de atribuições e responsabilidades no Regulamento MUS. Na prática, a cooperação evoluiu gradualmente, verificando-se o aumento progressivo da confiança entre as várias partes, em paralelo com a partilha cada vez maior de experiências. As ANC dos Estados-Membros participantes demonstraram a sua disponibilidade para cooperar de forma eficiente com o BCE e para prestar assistência no desenvolvimento das políticas de supervisão e na aplicação das medidas de supervisão. A cooperação leal entre o BCE e as ANC é essencial e todas as partes são convidadas a continuar a cooperar desta forma entre si.

A relação entre o BCE e a EBA constitui outro aspeto importante do funcionamento do MUS no contexto do mercado interno. A presente avaliação constatou uma dinâmica de interação positiva que é mutuamente vantajosa e a Comissão incentiva o BCE a prosseguir a cooperação e a coordenação com a EBA, em especial no que se refere à aplicação do conjunto único de regras.

A eficácia da supervisão dos bancos da área do euro registou melhorias já nos primeiros anos de funcionamento do MUS. No caso das instituições significativas, o quadro regulamentar está mais harmonizado e a supervisão baseia-se em metodologias comuns aplicadas de forma coerente. Considera-se que a qualidade da supervisão aumentou em vários domínios de supervisão fundamentais, especialmente no que respeita ao SREP, aos modelos internos, às avaliações da adequação e idoneidade e ao funcionamento dos colégios. O BCE também deu passos importantes na harmonização das práticas de supervisão das instituições menos significativas, mas é necessário mais tempo para reforçar o nível de harmonização e promover a utilização de melhores práticas comuns na supervisão das instituições menos significativas. Em geral, verifica-se um impacto positivo na igualdade das condições de concorrência entre as instituições significativas nos Estados-Membros participantes, bem como entre as instituições significativas e as instituições menos significativas nos Estados-Membros participantes. Além disso, tendo em conta a avaliação muito positiva do papel do BCE nos colégios de autoridades de supervisão e os seus contributos significativos para os debates na EBA, verificam-se repercussões positivas em todo o mercado interno.

Em termos gerais, a aplicação do Regulamento MUS parece funcionar bem na prática, não sendo necessárias alterações importantes ao enquadramento jurídico na fase atual. As deficiências identificadas no presente relatório podem ser corrigidas sobretudo através de medidas a tomar pelo BCE ou de alterações da legislação aplicável da União que estão atualmente a ser debatidas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho no contexto das propostas apresentadas pela Comissão em novembro de 2016. Certos aspetos da aplicação do Regulamento MUS terão de ser acompanhados e avaliados em maior pormenor após a aquisição de uma maior experiência com o MUS.

A Comissão conclui que o pilar de supervisão da União Bancária foi instituído de forma satisfatória, funciona bem e comprovou a sua eficácia. O MUS representa um elemento fiável e sólido da União Bancária de que se poderá tirar pleno proveito uma vez concluída essa União Bancária.