

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 20.10.2009
SEC(2009) 1390 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

que acompanha o documento

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

**sobre um enquadramento da UE para a gestão de crises transfronteiras no sector
bancário**

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

{COM(2009) 561 final}
{SEC(2009) 1389}
{SEC(2009) 1407}

1. QUAL É O PROBLEMA, QUEM É MAIS AFECTADO, PORQUE SE REVELA NECESSÁRIA UMA INTERVENÇÃO PÚBLICA?

A presente crise financeira fez com que a capacidade das autoridades em gerir crises tanto a nível interno como em situações transfronteiras fosse severamente testada. A integração dos mercados financeiros da UE tem sido tal que os efeitos de problemas que ocorrem num Estado-Membro noutras instituições de crédito nem sempre podem ser controlados e isolados e que problemas puramente nacionais se podem repercutir rapidamente a empresas e mercados noutros Estados-Membros.

Embora as actividades dos bancos transfronteiras se tenham tornado altamente integradas (donde resulta que as linhas de negócio e os serviços nacionais se encontram também altamente interligados e não podem ser eficazmente separados em função das fronteiras geográficas dos Estados-Membros), a gestão das crises que afectam um determinado banco continua a ter lugar a nível nacional. Consequentemente, em caso de falência de um banco com actividades transfronteiras, as autoridades nacionais de supervisão financeira e outras autoridades (de resolução de crises) concentram-se apenas nas operações localizadas nos respectivos territórios, o que pode dificultar a cooperação transfronteiras e conduzir a abordagens de resolução das crises ineficazes e possivelmente contraditórias, para além de resultados menos bons a nível da UE.

Uma das mais importantes questões no que respeita às medidas destinadas a manter a estabilidade financeira é a capacidade das autoridades para evitar (**intervenção rápida**¹) e gerir situações de crise (**resolução**²) dos bancos. A implicação das autoridades poderá ser crucial para conservar a estabilidade do sistema financeiro no seu todo, proteger os depósitos dos indivíduos e empresas e manter a continuidade dos sistemas de pagamento e outros serviços financeiros básicos.

Embora algumas autoridades de supervisão europeias disponham de instrumentos que lhes permitem intervir numa crise bancária, esses instrumentos podem ser diferentes de um Estado-Membro para o outro ou, em determinados casos, podem nem sequer existir. Estas diferenças e lacunas, incluindo diferenças legais entre Estados-Membros e/ou ausência de base legal/institucional nalguns países, podem complicar potencialmente e até mesmo impedir o tratamento transfronteiras eficaz de uma crise bancária. Se várias autoridades intervierem em momentos diferentes, perseguirem objectivos diferentes e utilizarem instrumentos e medidas diferentes e com critérios de aplicação diferentes, de acordo com a sua percepção do problema, os resultados não serão provavelmente os melhores.

¹ Intervenção rápida: acções correctivas rápidas (p. ex. angariação de capital privado, alterações do tipo de actividades, remoção de activos) por parte das autoridades de supervisão bancária, com o objectivo de corrigir irregularidades nos bancos e, conseqüentemente, ajudá-los a retomar o curso normal das suas actividades e evitar que os bancos tenham de passar a uma fase de resolução de crises.

² Resolução de crises nos bancos: reorganização de bancos em dificuldades (através de procedimento administrativo ou judicial) com o objectivo de manter a estabilidade financeira e a continuidade dos serviços bancários e de garantir a revitalização do banco. Em complemento às técnicas de reorganização tradicionais, a resolução de crises nos bancos utiliza instrumentos específicos (p.ex. bancos de transição, fusões forçadas, apoio a aquisições, venda parcial de activos) para alcançar os supracitados objectivos. O procedimento é gerido por uma autoridade de resolução de crises, que pode não ser a mesma em todos os Estados-Membros (bancos nacionais, autoridades de supervisão financeira, sistemas de garantia dos depósitos, Ministério das Finanças, autoridade especial).

Não existe a nível da UE qualquer legislação que regule a resolução de crises no sector bancário. Para além da introdução de um conjunto mínimo de poderes de que as autoridades supervisoras irão dispor para restabelecer a situação num banco³, associados a algumas alterações recentes à Directiva Requisitos de Fundos Próprios (regras sobre como alertar outras autoridades em situações de emergência, coordenação das actividades de supervisão e troca de informações em situações de emergência) e do estabelecimento de instrumentos para a liquidação e reorganização de instituições de crédito com sucursais noutros Estados-Membros, não existe qualquer enquadramento da UE que estipule como e em que circunstâncias as autoridades deveriam actuar no caso de uma crise despoletada num banco com actividades transfronteiras. A gestão de crises é quase inteiramente regulamentada por legislação nacional.

As abordagens, instrumentos e interesses divergentes das diferentes autoridades são susceptíveis de conduzir a uma prevenção e resolução das crises ineficaz e produzir resultados menos bons a nível da UE. Por sua vez, esta facto pode originar resultados mais onerosos para os cidadãos e contribuintes da UE, uma vez que o salvamento de bancos transfronteiras de importância sistémica se pode revelar extremamente oneroso em comparação com os custos de uma resolução eficaz e atempada das crises⁴. De acordo com as mais recentes estimativas do FMI⁵, a depreciação de activos relacionada com a crise atingirá a nível mundial 4,1 biliões de dólares até 2010, prevendo-se que a indústria bancária suporte cerca de dois terços dos prejuízos, metade dos quais (ou seja, 1,4 biliões de dólares, montante equivalente a 9% do PNB da UE) são actualmente imputáveis aos bancos europeus.

A crise num banco internacional importante, devido ao seu vasto impacto no sector financeiro e em toda a economia, irá afectar um amplo leque de intervenientes em toda a União Europeia, p.ex.:

- Instituições financeiras em dificuldades, incluindo os respectivos accionistas e funcionários;
- Instituições financeiras saudáveis que dependam da estabilidade financeira;
- Utilizadores de serviços financeiros, incluindo os depositantes, investidores, pensionistas, empresas não financeiras e PME;
- Autoridades públicas, incluindo os supervisores, os bancos centrais e os Ministérios das Finanças;
- Contribuintes.

A Comunicação «Um enquadramento da UE para a gestão de crises transfronteiras no sector bancário», que a presente avaliação de impacto acompanha, apresenta uma visão global dos problemas, das áreas em estudo no que respeita às medidas de intervenção rápida e da resolução de crises no sector bancário. Propõe orientações políticas e uma abordagem global,

³ Artigo 136.º da Directiva Fundos Próprios 2006/48/CE.

⁴ A existência de instrumentos transfronteiras eficazes deverá garantir um resultado óptimo a nível da UE, tomando em consideração os interesses das partes interessadas em todos os Estados-Membros e diminuindo assim os custos globais.

⁵ FMI, «*Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk (Global Financial Stability Report)*», Abril de 2009.

mas não propõe, nesta fase, soluções específicas e pormenorizadas. Por conseguinte, a presente avaliação de impacto concentra-se primordialmente na definição do problema e na necessidade de uma acção da UE nesta área, com os respectivos objectivos. Tendo em conta a natureza consultiva da comunicação, as opções de orientação apenas são consideradas em termos latos. Quaisquer propostas subsequentes que possam emergir desta consulta serão oportunamente sujeitas a uma avaliação de impacto mais aprofundada.

2. JUSTIFICA-SE UMA ACÇÃO DA UE COM BASE NO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE?

À luz do elevado grau de integração do mercado bancário na União Europeia, são necessárias medidas a nível da UE nesta área. Os sistemas destinados a dar resposta às crises dos bancos continuam a ser do domínio nacional e não estão suficientemente adaptados à resposta a situações transfronteiras. É razoável supor que a coordenação em tais circunstâncias será complicada e que os objectivos que cada autoridade pretenderá alcançar serão diferentes. Em consequência, o enquadramento jurídico não pode garantir que problemas críticos que venham a surgir num grupo bancário transfronteiras possam ser solucionados de forma justa, eficaz e expedita através de instrumentos de cooperação sólidos.

Criar um novo enquadramento, com a introdução dos incentivos necessários para fomentar a cooperação transfronteiras, é uma missão que pode ser levada a cabo mais eficazmente a nível europeu (isso é particularmente verdade quando se quer dar uma resposta, por um lado, às diferenças dos enquadramentos nacionais para a resolução de crises e das legislações nacionais no domínio da insolvência e, por outro, aos instrumentos de partilha dos encargos).

3. OBJECTIVOS

Do ponto de vista comunitário, os objectivos gerais de uma acção a nível da UE poderiam ser:

- Manter a estabilidade financeira e a confiança nos bancos, evitar a propagação dos crises;
- Reduzir ao mínimo os prejuízos para a sociedade no seu todo e, em especial, para os contribuintes;
- Reforçar o mercado interno de serviços bancários.

No contexto da intervenção rápida, os objectivos específicos poderiam ser:

- Desenvolver instrumentos e factores de desencadeamento que permitam detectar crises em bancos e intervir numa fase precoce;
- Garantir, em situações de crise, uma cooperação eficaz entre as autoridades nacionais de supervisão responsáveis por bancos transfronteiras.

Em matéria de resolução de crises nos bancos, os objectivos específicos poderiam ser:

- Desenvolver instrumentos e factores de desencadeamento que permitam garantir atempada e solidamente a reorganização e a resolução de crises nos bancos transfronteiras;
- Melhorar a cooperação entre autoridades nacionais de resolução de crises, a fim de alcançar as melhores soluções a nível da UE;

- Criar certezas e previsibilidade para todos os intervenientes no que respeita à resolução de crises no sector bancário;
- Garantir a continuidade dos serviços bancários básicos durante a fase de resolução da crise.

4. OPÇÕES POLÍTICAS

Para efeitos da presente avaliação de impacto, a análise de opções encontra-se restringida a uma avaliação geral sobre a introdução de um novo enquadramento e sobre as alternativas existentes. Também são consideradas um certo número de áreas nas quais poderão ser dadas respostas ao abrigo do novo enquadramento, mas sem favorecer ou propor quaisquer medidas concretas. A lista de opções de orientação ainda não está encerrada, e caso venham a surgir novas opções na sequência da consulta das partes interessadas, poderão ser avaliadas posteriormente, no momento em que a Comissão apresentar propostas concretas.

Considerações de ordem geral sobre a necessidade de um novo enquadramento para a resolução de crises no sector bancário

O ponto de partida para a Comunicação é que se revela necessário, a nível da UE, um novo enquadramento para a resolução de crises nos bancos. Esse enquadramento deverá dar resposta às deficiências amplamente identificadas no quadro da definição do problema e deverá ser concebido de tal forma que permita alcançar um conjunto de objectivos acordados em comum sobre o tratamento a dar aos bancos em dificuldade. A esta opção contrapõem-se duas opções alternativas. A primeira é o cenário de partida, que significaria que a cooperação transfronteiras para a resolução de crises dos bancos estaria dependente dos instrumentos voluntários fixados no Memorando do Entendimento de 2008, associados às regras recentemente introduzidas na Directiva Requisitos de Fundos Próprios que estabelecem colégios para os grupos bancários transfronteiras, novas obrigações de alerta e de troca de informações e disposições sobre a tomada de decisões conjuntas. A segunda alternativa seria reduzir a dimensão dos grupos bancários transfronteiras, a fim de gerir as crises de forma mais eficaz e ao abrigo de regimes nacionais vigentes. As vantagens e inconvenientes desta última opção foram avaliadas com particular incidência no facto de que uma opção desta natureza requer uma alteração do Tratado e aumentará os custos dos serviços bancários.

Intervenção rápida

São consideradas opções relacionadas com três grandes áreas de orientação: opções para dar resposta às diferenças entre a forma como são despoletadas as acções de supervisão, opções para dar resposta às diferenças dos instrumentos e opções para dar resposta ao desalinhamento entre as responsabilidades a nível nacional e a natureza global do sector bancário.

No que respeita aos factores desencadeantes das acções de supervisão, foram consideradas duas alternativas ao cenário de partida. Uma implicaria harmonizar um conjunto máximo de indicadores de alerta rápido e desenvolver um enquadramento para uma avaliação comum como forma de facilitar a cooperação e de permitir que sejam dadas respostas conjuntas, embora mantendo um grau de flexibilidade e de discricção suficientes. A segunda implicaria o desenvolvimento de um conjunto de factores desencadeantes automáticos e rápidos que determinarão em que altura terá de ocorrer uma acção de supervisão – a fim de proporcionar um enquadramento claro (mas não discricionário) ao abrigo do qual serão levadas a cabo acções de supervisão coordenadas.

No que se refere às diferenças entre instrumentos de alerta rápido, são consideradas duas possíveis opções para além do cenário de partida. Uma acrescentaria aos instrumentos citados no artigo 136.º da Directiva Requisitos de Fundos Próprios instrumentos adicionais que actualmente ainda não se encontram disponíveis para as autoridades em todos os Estados-Membros – tais como poderes para exigir a apresentação de planos de recuperação, planos de redução das actividades, como medida de precaução relativamente a um eventual incumprimento por parte de um grupo bancário, ou poderes reforçados para a gestão de um banco. A alternativa estudada passaria por chegar a acordo quanto a um conjunto único de instrumentos de alerta rápido totalmente harmonizados. Esta segunda opção tem como vantagem o facto de uma abordagem desta natureza eliminar as diferenças entre as autoridades, embora tendo como inconveniente o facto de ser de difícil execução, dadas as diferenças gerais dos sistemas de supervisão e dos sistemas jurídicos.

No que se refere ao desalinhamento entre as responsabilidades a nível nacional e a natureza global do sector bancário, o cenário de partida continuaria a apoiar-se no Memorando de Entendimento de 2008, embora as planeadas alterações da arquitectura de supervisão devam conferir um papel mais activo à Autoridade Bancária Europeia que iria ser criada em breve. Uma opção alternativa seria construir uma estrutura a partir das recentes alterações, mas desenvolver também regras para exigir que as autoridades de supervisão tomem decisões conjuntas com base numa avaliação e num plano de recuperação comuns apresentados pela empresa-mãe em nome de todo o grupo.

Resolução das crises nos bancos

São consideradas opções para dar resposta aos problemas identificados nas seguintes cinco áreas de orientação: instrumentos de resolução de crises nos bancos e mecanismos de alerta, desalinhamento entre as responsabilidades a nível nacional e a natureza global do sector bancário, obstáculos numa perspectiva mais alargada (direito das sociedades e legislação no domínio da insolvência) à resolução de crises nos bancos, financiamento da resolução de crises transfronteiras e continuidade dos serviços bancários.

No que respeita aos instrumentos de resolução dos crises do banco e aos mecanismos de alerta, é estudado o desenvolvimento de um conjunto de mínimo de instrumentos (poderes para organizar a aquisição por parte de um comprador do sector privado, para transferir o activo e o passivo para um banco de transição ou para um bom banco/mau banco, apoios à venda de parte da empresa a um comprador do sector privado ou nacionalização) concebido para permitir uma intervenção rápida e eficaz por parte das autoridades de resolução de crises. Tais instrumentos poderiam vir a adicionar-se aos instrumentos nacionais existentes (o que seria uma linha de acção mais fácil mas não eliminaria as diferenças/discrepâncias entre os instrumentos nacionais em vigor) ou, alternativamente, poderia ser desenvolvido um conjunto de instrumentos comuns para todas as autoridades nacionais que seria usado nas mesmas condições (o que significa que se revelariam necessárias profundas alterações às legislações nacionais sobre a resolução de crises).

No tocante ao desalinhamento entre as responsabilidades a nível nacional e a natureza global do sector bancário, é analisado o desenvolvimento de mecanismos de cooperação entre autoridades de resolução de crises (com base num conjunto de obrigações juridicamente vinculativas), bem como entre autoridades judiciais (tribunais e administradores de insolvência). Estas disposições poderiam comportar um enquadramento de coordenação para a cooperação e a troca de informações (apoiado em novas regras a nível da UE) ou (mais ambiciosamente) uma coordenação mais focalizada dos procedimentos nacionais conduzidos

por um administrador principal ou um liquidatário em relação a entidades integradas num grupo. São ainda estudados a possibilidade e os desafios de conferir a um organismo da UE (provavelmente a Autoridade Bancária Europeia) um papel na resolução de crises numa instituição transfronteiras.

No tocante às opções para dar resposta aos obstáculos mais alargados, verificou-se se o direito das sociedades terá de ser alterado por forma a permitir que as autoridades de resolução de crises se sobreponham a certos direitos dos accionistas (mediante mecanismos adequados de indemnização e recuperação) e se a legislação no domínio da insolvência terá também de ser alterada a fim de permitir a resolução da situação de banco em dificuldades ao abrigo de um procedimento especial ou de um procedimento aplicável a todo o grupo. Também se tentou verificar se um regime de insolvência distinto e independente para os grupos bancários transfronteiras, em substituição dos regimes nacionais, será necessário para permitir uma reorganização integrada ou a recuperação dum grupo transfronteiras. Esta abordagem suscitará também desafios consideráveis.

No que se refere às opções para apoiar o financiamento de uma resolução transfronteiras, é estudado um certo número de opções possíveis, mas que não se excluem mutuamente, incluindo o apoio através de soluções de financiamento pelo sector privado, mediante ajustamentos do direito das sociedades e da legislação no domínio da insolvência, a introdução de um enquadramento para facilitar a transferência de activos no interior de um grupo, mesmo após o lançamento de um processo de insolvência, a exploração da viabilidade de utilizar SGD para além da sua função tradicional de caixa e o desenvolvimento de mecanismos de financiamento público através de acordos claros sobre a partilha de encargos.

Por último, no que se refere às políticas de apoio à continuidade dos serviços bancários, são estudadas medidas possíveis para apoiar a aplicação de certos instrumentos de resolução de crises. Estas incluem alterações ao direito das sociedades e à legislação no domínio da insolvência, para garantir a não interrupção da prestação de serviços de apoio caso um banco venha a ser cindido (como resultado de uma resolução que envolva um banco de transição ou uma venda parcial de activos), restrição das possibilidades de rescisão antecipada durante um certo período, a fim de proporcionar tempo à autoridade de resolução de crises para transferir partes da empresa para uma outra entidade (como um banco de transição) e a imposição coordenada de uma moratória que abranja todo um grupo bancário.

A presente avaliação de impacto apoia uma Comunicação da Comissão cuja natureza é consultiva e que ainda não está fechada no que se refere às possíveis opções a pôr em prática. Caso a Comissão decida apresentar propostas concretas, será necessário elaborar uma avaliação mais substancial e pormenorizada.