

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 20.10.2010
COM(2010) 579 final

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

Um enquadramento da UE para a gestão de crises no sector financeiro

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

Um enquadramento da UE para a gestão de crises no sector financeiro

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. INTRODUÇÃO

Durante a crise financeira, os governos descobriram que não podiam permitir a falência dos bancos e outras instituições financeiras de importância sistémica. Por outras palavras, não havia nenhuma forma simples de um banco insolvente continuar a desempenhar funções essenciais no sector e, quando um grande banco entra em situação de incumprimento, essas funções não podem ser interrompidas sem prejuízos significativos para o sistema. As medidas que os governos se viram forçados a adoptar para resolver o problema das instituições bancárias em dificuldades – injeções de capital, apoio aos activos depreciados, garantias sobre o activo e o passivo e apoio à liquidez – permitiram estabilizar o sistema financeiro. No entanto, também permitiram a sobrevivência de instituições falhadas e deram apoio aos credores, com um custo gigantesco para as finanças públicas: os governos da UE prometeram ajudas equivalentes a cerca de 30% do PIB da UE, com as ajudas utilizadas a atingirem o valor de 13% do PIB¹. Essas intervenções públicas tiveram um impacto significativo na igualdade de condições de concorrência no mercado interno².

É consensual que não se deverá permitir que isto volte a acontecer. Os bancos devem poder falir, como todas as outras empresas. As autoridades devem dispor de instrumentos que lhes permitam evitar os prejuízos sistémicos causados pela falência incontrolada dessas instituições, sem expor desnecessariamente os contribuintes ao risco de perdas e sem causar prejuízos económicos mais alargados. Para além de uma regulação mais rigorosa, que reduza a possibilidade de um banco entrar em dificuldades, é necessário um regime credível que reponha a disciplina de mercado associada à ameaça de falência e que reduza o risco moral – a protecção implícita da falência de que beneficiam actualmente as entidades do sector bancário.

A Comissão tem vindo a desenvolver uma resposta política da UE e, até à data, adoptou duas comunicações relativas à gestão e resolução de crises. A primeira, em Outubro de 2009³, analisou as mudanças necessárias para possibilitar uma gestão efectiva das crises e a resolução ou liquidação disciplinada de um banco transfronteiriço em dificuldades, tendo sido objecto de consulta pública. Os resultados dessa consulta foram apresentados numa

¹ Serviços da Comissão e informação fornecida pelos Estados-Membros através do Comité Económico e Financeiro, até Dezembro de 2009.

² A Comissão Europeia solicitou portanto, quando tal se impunha, a partilha de encargos e medidas para limitar as distorções da concorrência, em conformidade com as disposições do Tratado UE.

³ [COM\(2009\) 561](#).

conferência sobre a gestão de crises organizada pela Comissão em Março de 2010⁴. Na Primavera de 2010, a Comissão instituiu um grupo de peritos em direito de insolvência, para a assistir nos trabalhos preparatórios. A segunda comunicação, publicada em Maio de 2010⁵, explorava formas de financiamento da resolução que permitam minimizar o risco moral e proteger os fundos públicos⁶. Um relatório do Parlamento Europeu apresentou também importantes recomendações sobre a gestão de crises transfronteiras no sector bancário (Relatório Ferreira)⁷.

A Comissão está a ajudar a dar forma ao trabalho do CEF e do G20, acompanhando de perto a evolução da situação a nível internacional. A Cimeira do G20, reunida em Toronto em Junho de 2010, comprometeu-se a conceber e a desenvolver sistemas que confiram às autoridades poderes e instrumentos que lhes permitam reestruturar ou aplicar mecanismos de resolução a todos os tipos de instituições financeiras em crise, sem que sejam os contribuintes a suportar, em última análise, os encargos. O G20 apelou também a que o CEF analise e desenvolva recomendações concretas de acção política para enfrentar os problemas associados às instituições financeiras de importância sistémica, bem como para permitir a resolução dessas instituições, até à Cimeira de Seoul, agendada para Novembro de 2010⁸. Nos EUA, a Reforma Dodd-Frank⁹ estabeleceu um enquadramento de resolução ao nível do grupo para as instituições sistémicas.

A presente comunicação define as orientações políticas que a Comissão pretende aplicar com base nos trabalhos realizados até ao momento no que respeita à gestão de crises e à resolução. A Comissão irá continuar os seus trabalhos preparatórios nessa linha, com vista à apresentação de propostas na Primavera de 2011. As propostas serão acompanhadas de uma avaliação de impacto e completarão a aplicação pela Comissão das principais reformas do G20 na área da regulamentação financeira. Em Dezembro de 2010 será lançada uma consulta pública sobre os detalhes técnicos do enquadramento legislativo que está a ser ponderado. O ponto 6 da presente comunicação aborda ainda outros trabalhos no quadro da reforma do direito de insolvência e da resolução de grupos transfronteiriços.

2. ÂMBITO DE APLICAÇÃO E OBJECTIVOS

O enquadramento delineado na presente comunicação será aplicável a todas as instituições de crédito e a algumas sociedades de investimento¹⁰, independentemente de operarem além-fronteiras ou num quadro doméstico. No entanto, a Comissão continuará a trabalhar no campo da resolução de outras instituições financeiras, devendo apresentar um relatório no final de 2011. Esse trabalho incluirá, em particular, considerar se e que mecanismos de gestão de

⁴ A informação relativa à conferência, incluindo as respectivas apresentações e publicações, está disponível no sítio Web da Comissão, no endereço: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm#conference
⁵ COM(2010) 254.

⁶ O texto das duas anteriores comunicações pode ser encontrado no endereço: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm

⁷ Parlamento Europeu, A7-0213/2010, Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, relatora: Elisa Ferreira.

⁸ As ideias expostas no presente documento são coerentes com as recomendações que estão a ser desenvolvidas pelo CEF.

⁹ *The Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (Pub.L. 111-203, H.R. 4173).

¹⁰ O objectivo político da Comissão é que sejam abrangidas as instituições de crédito cuja entrada em incumprimento possa causar instabilidade sistémica, estando a ser consideradas diferentes opções quanto à definição dessa categoria.

crises e de resolução serão necessários e apropriados para outros tipos de instituições financeiras, nomeadamente companhias de seguros, fundos de investimento e contrapartes centrais.

O objectivo de base de um enquadramento europeu da resolução deverá ser que se possa permitir que uma instituição em dificuldades, independentemente do seu tipo e da sua dimensão e em especial quando assuma importância sistémica, vá à falência sem riscos para a estabilidade financeira e evitando concomitantemente custos para os contribuintes. Para o conseguir no sector bancário, a Comissão está a desenvolver um enquadramento para a prevenção, gestão de crises e resolução com base nos seguintes objectivos:

- **Privilegiar a prevenção e a preparação:** a aplicação de medidas abrangentes de planeamento e prevenção deverá ajudar a que as autoridades e empresas se encontrem preparadas para uma eventual resolução, complementando outras reformas que visam reduzir os riscos no sistema financeiro;
- **Elaborar instrumentos de resolução credíveis,** que confirmem às autoridades diferentes possibilidades de resolução das instituições de forma a minimizar os riscos de contágio e a garantir a continuidade dos serviços financeiros essenciais, nomeadamente o acesso continuado por parte dos titulares de depósitos garantidos aos seus depósitos;
- **Permitir uma actuação rápida e decisiva,** estabelecendo poderes e processos bem definidos e eliminando a incerteza jurídica no que respeita ao momento em que as autoridades podem intervir e às medidas que podem tomar;
- **Reduzir o risco moral,** garantindo uma distribuição apropriada das perdas pelos accionistas e credores e protegendo os fundos públicos. Isso implica, no mínimo, que os custos de resolução devam ser suportados pelos accionistas e, na medida do possível, pelos credores da instituição em questão, pela ordem de prioridade habitual, e, se necessário, pelo sector bancário no seu todo.
- **Contribuir para uma resolução controlada dos grupos transfronteiriços,** garantindo o mínimo de perturbação do mercado interno, a justa repartição dos custos e a preservação dos serviços bancários essenciais;
- **Garantir a certeza jurídica,** prever salvaguardas apropriadas para os terceiros e limitar qualquer interferência nos direitos de propriedade à medida do que for necessário e justificado em função do interesse público. O enquadramento deverá garantir que os credores sejam tratados da mesma forma que o seriam em caso de liquidação do banco¹¹.
- **Limitar as distorções da concorrência,** decorrentes de intervenções que perturbem a igualdade de condições no sector financeiro a nível europeu. Para tal, as ajudas estatais concedidas ao abrigo do enquadramento de resolução devem ser compatíveis com as regras do Tratado e com o mercado interno.

Um enquadramento da gestão de crises baseado nestes objectivos deverá garantir que os bancos em dificuldades possam sair de cena sem pôr em causa a estabilidade financeira. Sem um enquadramento desse tipo, numa futura crise poderá não haver nenhuma alternativa realista a correr de novo em salvamento das instituições financeiras.

¹¹ No sentido de que os credores não fiquem melhor nem pior do que ficariam se o banco fosse dissolvido.

3. ELEMENTOS PRINCIPAIS DO ENQUADRAMENTO

O enquadramento da gestão de crises que a Comissão está a desenvolver abrange três classes de medidas: medidas preparatórias e preventivas; intervenção precoce da supervisão; e instrumentos e poderes de resolução. Alguns desses instrumentos já estão previstos ao abrigo de um ou outro regime nacional, mas alguns seriam novos para certos Estados-Membros. Assim, será necessário garantir uma transição adequada entre os mecanismos nacionais actualmente vigentes e o futuro enquadramento. As medidas de intervenção precoce e de resolução devem proporcionar às autoridades diversas opções e, sob reserva dos factores desencadeantes, o enquadramento não deverá ser prescritivo quanto às medidas que deverão ser aplicadas a cada caso específico.

3.1. Autoridades responsáveis pela gestão de crises

Os poderes de intervenção precoce continuarão a ser exercidos pelos supervisores prudenciais ao abrigo das Directivas Requisitos de Fundos Próprios (DRFP)¹².

O novo enquadramento de gestão de crises exigirá que cada Estado-Membro identifique uma autoridade de resolução habilitada a exercer os poderes de resolução. Essas autoridades deverão ser do foro administrativo e não judicial, mas não se afigura necessário, nesta fase, prescrever de forma mais específica os organismos nacionais que deverão actuar na qualidade de autoridade de resolução. Assim, os Estados-Membros terão margem para manter os mecanismos nacionais actualmente existentes, ao abrigo dos quais, segundo os casos, os responsáveis pela resolução podem ser o Ministério das Finanças, o banco central ou o sistema de garantia de depósitos. A Comissão regista, contudo, que em diversas jurisdições as autoridades de resolução se encontram adequadamente separadas das autoridades de supervisão, elemento que considera importante para minimizar os riscos de complacência.

3.2. Medidas preparatórias e preventivas

A Comissão está a analisar diversas medidas para aumentar a probabilidade de detectar e tratar os problemas numa fase precoce, bem como para aumentar o grau de preparação das empresas e autoridades para lidar de forma efectiva com as dificuldades graves que possam surgir.

Supervisão reforçada

As deficiências na supervisão efectiva já existiam e contribuíram para a recente crise. A Comissão pretende portanto reforçar o regime de supervisão ao abrigo das DRCP, de modo a exigir a preparação anual de um programa de supervisão para cada instituição abrangida pela supervisão, com base numa avaliação do risco, uma utilização mais alargada e mais sistemática da fiscalização nas próprias entidades sujeitas a supervisão, normas mais robustas e avaliações de supervisão mais invasivas e prospectivas.

Possibilidade de transferência de activos

A Comissão está a considerar medidas que especifiquem as circunstâncias e condições em que as instituições reguladas ao abrigo das DRCP poderão transferir activos no interior de um

¹² Directivas 2006/48/CE e 2006/49/CE.

grupo, nomeadamente em situações em que as entidades de um grupo careçam de liquidez¹³. O objectivo seria estabelecer um enquadramento facilitador de uma gestão de liquidez intra-grupo, que deverá incluir as salvaguardas necessárias para preservar a estabilidade financeira nos Estados-Membros de estabelecimento das entidades de origem da transferência e para proteger os direitos dos credores e accionistas.

Planos de recuperação e de resolução

Estão em curso a nível internacional trabalhos sobre os planos de recuperação e de resolução, que são essenciais para o planeamento da falência de uma grande instituição e são vistos por muitos como um componente necessário para a eficácia do regime de gestão de crises. A Comissão participa nesse esforço e procurará garantir a coerência com a evolução da situação a nível internacional.

Todas as instituições de crédito e sociedades de investimento abrangidas pelo regime terão de preparar e manter actualizados planos de recuperação que definam as medidas que a instituição ou o grupo adoptariam em diferentes cenários para enfrentar problemas de liquidez, para mobilizar capital ou para reduzir o risco. Esses planos deverão ser detalhados e realistas, sem assumir o acesso a qualquer apoio de fundos públicos. Este requisito de preparação de um plano de recuperação deve, contudo, ser aplicado de forma proporcionada, em função da dimensão da empresa, da natureza das suas fontes de financiamento e da real disponibilidade de possibilidades de apoio por empresas do mesmo grupo ou de outros apoios sectoriais. As instituições terão de apresentar os planos aos supervisores, que avaliam se os mesmos são suficientemente completos e permitirão repor a viabilidade da instituição.

Todas as instituições de crédito e sociedades de investimento abrangidas pelo regime terão de dispor de planos de resolução actualizados, com vista a garantir o planeamento necessário para permitir que as operações do banco ou da sociedade possam ser transferidas ou reduzidas de forma disciplinada se se der uma situação de incumprimento. Esses planos são preparados pelas autoridades de resolução e pelos supervisores, em estreita cooperação com as entidades em causa, que terão de fornecer a informação necessária¹⁴. Os planos de resolução exigirão, por exemplo, pormenores sobre a estrutura do grupo, as garantias e os acordos de serviço intra-grupo, os contratos e contrapartes, a dívida e os mecanismos de custódia, para além de informação operacional sobre os sistemas informáticos e os recursos humanos.

Os planos de recuperação e de resolução serão exigidos tanto a nível da entidade como do grupo, devendo ser objecto de acordo conjunto no contexto de colégios de resolução¹⁵.

Poderes preventivos

Em complemento das medidas de planeamento da resolução, a Comissão considera que as autoridades devem ter claros poderes preventivos que possam aplicar quando as autoridades de resolução considerarem que existem impedimentos à resolução de uma instituição ou grupo ao abrigo dos regimes aplicáveis. Os supervisores¹⁶ deverão, após consulta das

¹³ O tratamento dessas transferências à luz do regime fiscal aplicável terá de ser analisado. Poderá também ser necessário analisar concretamente os procedimentos contabilísticos a aplicar.

¹⁴ As restrições normais em matéria de divulgação de informações confidenciais pelos supervisores e outras autoridades continuam a ser aplicáveis.

¹⁵ Ver o ponto 4.1.

¹⁶ A autoridade responsável pela supervisão numa base consolidada, nos termos da Directiva 2006/48/CE, será responsável por decidir sobre eventuais alterações a exigir a nível do grupo.

autoridades de resolução, estar em condições de exigir que as instituições adotem medidas, incluindo alterações às suas operações comerciais e estrutura empresarial, que se revelem necessárias para garantir a viabilidade da resolução no quadro jurídico aplicável. Os poderes preventivos em análise incluem exigir a limitação ou alteração de posições em risco, exigir a comunicação de mais informações, limitar ou proibir certas actividades ou exigir a alteração da estrutura de um grupo (incluindo a ligação de determinadas actividades às entidades jurídicas pertinentes). Uma vez que o poder de exigir alterações da forma jurídica e das práticas comerciais é indubitavelmente invasivo, será necessário proceder às verificações adequadas, devendo ser concedido às empresas o direito a contestar qualquer exigência de reestruturação imposta pelo supervisor ou pela autoridade de resolução.

3.3. Factores desencadeantes

Os factores que desencadeiam a intervenção precoce e resolução terão de garantir que as autoridades relevantes possam reagir atempadamente e devem ser suficientemente claros e transparentes para reduzir ao mínimo a incerteza por parte dos supervisores, das empresas e das contrapartes no mercado quanto à real concretização das condições de intervenção.

Factores que desencadeiam a intervenção precoce

As DRFP prevêm determinados poderes de intervenção precoce que permitem que os supervisores imponham medidas aos bancos que não cumpram uma exigência da directiva¹⁷. A fim de assegurar que os supervisores possam intervir numa fase suficientemente precoce para resolver de forma eficaz um problema potencial, as circunstâncias em que os supervisores poderão impor essas medidas devem ser alargadas a fim de incluir os casos *em que exista a probabilidade* de um banco ou de uma empresa de investimento não conseguir satisfazer uma exigência das DRFP. Uma vez que os requisitos das DRFP são muito abrangentes, uma violação ou possível violação de um desses requisitos não significa necessariamente que a instituição em causa esteja a deparar-se com graves problemas de natureza tal que, se não forem geridos, possam criar-lhe dificuldades e eventualmente a falência. As medidas de intervenção precoce que poderão ser aplicadas ao abrigo das DRFP variam no seu grau de intrusão, devendo os supervisores escolher medidas adequadas e proporcionadas à natureza e gravidade da violação.

Factores desencadeantes da resolução

Por motivos de estabilidade financeira, as condições-limiar para a aplicação dos instrumentos e poderes de resolução devem garantir que as autoridades de resolução possam actuar antes de um banco chegar a uma situação de insolvência patente no balanço¹⁸. Atrasar a intervenção até que o banco tenha chegado a esse ponto poderá limitar as opções concretas de resolução ou aumentar o montante dos fundos necessários para uma determinada opção. No entanto, dado que os instrumentos em causa podem envolver uma interferência significativa nos direitos de propriedade dos accionistas e dos credores, os factores de desencadeamento devem também garantir que as medidas de resolução só sejam tomadas quando estiverem esgotadas todas as outras opções realistas de recuperação e quando forem do interesse público.

¹⁷ Artigo 136.º da Directiva 2006/48/CE. Os poderes em causa são aplicáveis às empresas de investimento ao abrigo do artigo 37.º da Directiva 2006/49/CE.

¹⁸ A insolvência patente no balanço é geralmente o limiar de desencadeamento dos processos normais de insolvência.

A Comissão está a analisar um conjunto de opções para desenvolver um requisito que só seja aplicável se uma instituição estiver em graves dificuldades, sem perspectivas realistas de recuperação, tendo em conta um período de tempo adequado aos riscos que a entrada da instituição em dificuldades ou em insolvência possam ter para a estabilidade financeira. As condições-limiar que poderão ser usadas no que respeita à solvência ou à liquidez de uma instituição incluem uma avaliação pelos supervisores que os leve a concluir que a instituição registou ou irá provavelmente registar perdas que irão depauperar os seus capitais próprios, que o activo da instituição é provavelmente inferior ao seu passivo, que a instituição não será provavelmente capaz de liquidar as suas obrigações nas condições vigentes ou, de um modo mais geral, que a instituição não dispõe de recursos adequados à continuidade das suas operações. Outras opções, de carácter mais qualitativo, incluem uma avaliação pelos supervisores que determine que a instituição deixou de cumprir ou irá provavelmente deixar de cumprir as condições subjacentes à sua licença para o exercício de actividades bancárias e de investimento. É evidente que há um certo grau de sobreposição entre estas opções, e a Comissão ainda terá de determinar as opções que asseguram o melhor equilíbrio entre flexibilidade e objectividade.

Além de factores desencadeantes qualitativos ou quantitativos do tipo acima descrito, a Comissão propõe incluir uma nova condição no sentido de que a resolução seja necessária no interesse público. A prova do interesse público será satisfeita, por exemplo, se a liquidação da instituição por via de um processo de insolvência ordinário não garantir a estabilidade do sistema financeiro ou a continuidade de serviços essenciais à infra-estrutura financeira. Se não estiver satisfeita essa condição de interesse público, a instituição deverá ser liquidada a partir do momento em que seja atingido o limiar que desencadeia a liquidação por insolvência.

Mesmo que os factores desencadeantes da intervenção precoce e da resolução sejam harmonizados, mantém-se o risco de que as autoridades possam atrasar a sua intervenção ou não se apercebam do momento em que os critérios ficam preenchidos. Este risco pode ser minimizado através da criação de indicadores e de uma metodologia comuns, que proporcionem mais orientações sobre as situações em que a intervenção deverá ter lugar. O controlo pelos pares num quadro colegial deverá também contribuir para reduzir o risco de que determinados problemas passem despercebidos ou não sejam tratados.

3.4. Intervenção precoce

Este ponto descreve as medidas que estão a ser analisadas para enfrentar logo numa fase inicial os problemas que se colocam com uma entidade ou grupo, impedindo que se agravem e garantindo a recuperação.

Poderes de supervisão

Os poderes de intervenção precoce dos supervisores serão alargados e esclarecidos. As novas medidas a que o supervisor poderá recorrer poderão incluir poderes para proibir o pagamento de dividendos e, na medida do viável, de cupões de instrumentos híbridos constituintes dos fundos próprios, para exigir a substituição de gestores ou administradores ou para exigir que um banco se desvincule de actividades ou ramos de negócio que constituam um risco excessivo para a sua solidez financeira. Tal como já foi indicado, tais poderes poderão ser usados em caso de violação ou risco de violação dos requisitos das DRFP, pelo que são distintos dos poderes preventivos referidos nos pontos anteriores.

Execução dos planos de recuperação

Para assegurar que as instituições tomem medidas atempadas para resolver os problemas numa fase precoce, os bancos e as sociedades de investimento abrangidos pelo enquadramento ficarão sujeitos a uma nova obrigação, no sentido em que, a pedido das autoridades de supervisão, terão de apresentar um plano com as medidas que tencionam tomar para restabelecer a instituição perante uma determinada situação de tensão financeira. Essa obrigação será aplicável sempre que uma instituição não consiga cumprir os requisitos de solvência das DRFP ou quaisquer requisitos futuros relativos à liquidez. Na maior parte dos casos, o plano deverá ser baseado e deverá garantir a aplicação de medidas de recurso já previstas no plano de recuperação da empresa.

Condições especiais de gestão

Par além dos poderes alargados de supervisão ao abrigo das DRFP, os supervisores poderiam ser investidos de poderes para nomear durante um período máximo de um ano um gestor especial que assumirá a gestão ou dará assistência aos corpos gerentes de uma instituição que não consiga cumprir os requisitos das DRFP e não tenha apresentado um plano de recuperação credível, tal como referido no parágrafo anterior, ou não esteja a aplicar efectivamente esse plano. O gestor especial exercerá todos os poderes da administração, mas a sua missão principal seria o restabelecimento da solidez da instituição. Os direitos dos accionistas não seriam afectados para além disso, continuando a sua aprovação a ser necessária nos casos em que o fosse se as mesmas decisões fossem tomadas pelos administradores. A decisão de nomear um gestor especial não deverá implicar qualquer garantia estatal nem expor os supervisores a qualquer responsabilidade pelas acções do gestor especial. A questão da responsabilidade do gestor especial terá de ser analisada em maior profundidade.

3.5. Resolução

A regra geral deverá ser que as instituições de crédito em dificuldades sejam liquidadas através dos processos normais de insolvência. No entanto, ao contrário de outros sectores da economia, o que tem geralmente acontecido no sector financeiro é que as instituições financeiras em dificuldades, particularmente as que assumem importância sistémica, não têm sido objecto desses processos normais. A Comissão irá considerar em que medida será necessário reformar a legislação em matéria de insolvência para garantir que os bancos em dificuldades possam ser liquidados numa segunda fase, como indicado no ponto 5, com o objectivo final de que a liquidação seja uma opção realista.

No entanto, nem sempre será possível proceder à liquidação de um banco ou de uma sociedade de investimento através dos processos normais de insolvência. Em certos casos, será necessário no interesse público reduzir as actividades da instituição de forma disciplinada através de mecanismos de resolução, por razões de estabilidade financeira, ou seja, para minimizar o contágio, assegurar a continuidade de funções económicas vitais, maximizar o valor dos activos remanescentes e facilitar o seu regresso a uma utilização produtiva no sector privado¹⁹

Quaisquer medidas destinadas a manter a continuidade das actividades de uma entidade - como o poder de reduzir o valor contabilístico da dívida ou de convertê-la em capital²⁰ -

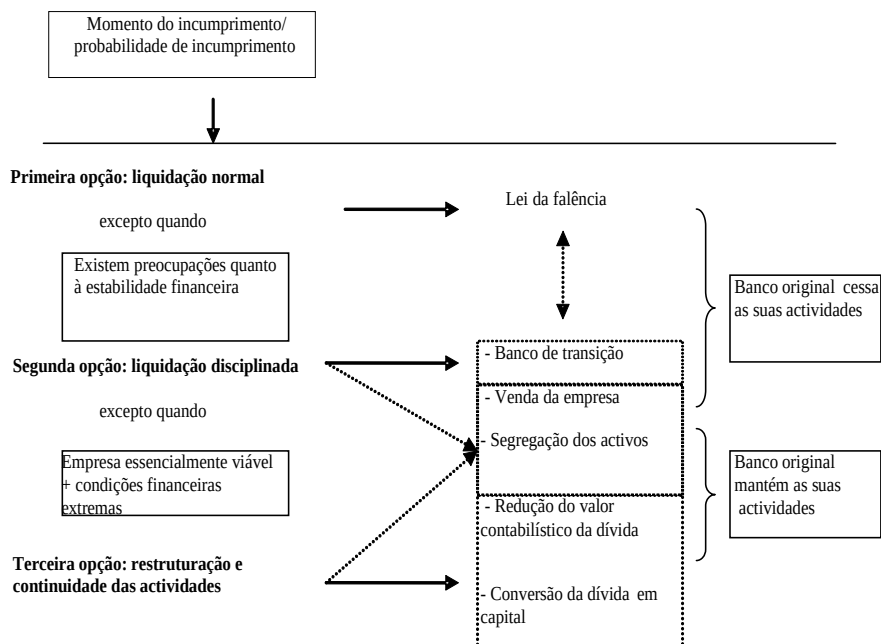
¹⁹ Tanto em caso de liquidação como de dissolução disciplinada, basicamente a empresa desaparece total ou parcialmente. Logo, considera-se que cessou a sua actividade.

²⁰ Ver o ponto 3.6.

devem ser reservadas para último recurso e só deverão ser aplicadas em casos devidamente justificados. Dessa forma, será reforçada a disciplina do mercado.

A Comissão considera que o presente enquadramento de resolução, associado aos poderes preventivos que visam simplificar as formas jurídicas e as estruturas empresariais nos casos em que a resolução de uma empresa seja impossível de outra forma, permitirá garantir que as autoridades de resolução possam gerir o desaparecimento de qualquer instituição abrangida pelo enquadramento, independentemente da sua dimensão e do seu grau de interligação, sem pôr em causa a estabilidade financeira.

Resolução e insolvência



O enquadramento de resolução terá de incluir instrumentos de resolução que englobem uma combinação de poderes de resolução. O enquadramento especificará tanto os instrumentos como os poderes de resolução, juntamente com os limiares que terão de ser atingidos para que possam ser aplicados e exercidos.

Os **instrumentos de resolução** incluem um instrumento de venda que permitirá às autoridades proceder à venda da instituição de crédito ou de partes da sua actividade a um ou mais compradores sem o consentimento dos accionistas²¹, um instrumento na forma de um banco de transição que permitirá às autoridades a transferência da actividade ou de parte da actividade de uma instituição de crédito em dificuldades (incluindo a sua carteira de depósitos

²¹

A venda de instituições ou de partes da actividade de uma instituição deve, na medida do possível e em função das circunstâncias, ser efectuada de forma aberta, transparente e não-discriminatória. Essa será a melhor forma de garantir que seja pago um preço de mercado equitativo e, por conseguinte, que o adquirente não beneficie de qualquer auxílio estatal. No entanto, a Comissão reconhece que haverá circunstâncias em que uma venda terá de ser concretizada muito rapidamente para preservar a estabilidade financeira. Nesses casos, não será possível um processo normal de concurso público, mas os requisitos de transparência, abertura e não-discriminação deverão ser respeitados na medida do possível.

ou de empréstimos hipotecários) para um banco de transição temporário²², um instrumento de segregação dos activos que permitirá que as autoridades possam transferir os activos com pior desempenho ou «tóxicos» para um veículo de gestão separado (um «banco mau») para «limpar» o balanço de um banco em dificuldades e um instrumento de redução do valor contabilístico da dívida, analisado em mais pormenor no ponto 3.6. Os **poderes de resolução** são os diversos poderes legais exercidos pelas autoridades, em diferentes combinações, no âmbito da aplicação dos instrumentos de resolução. Esses poderes incluem a possibilidade de transferir acções, activos, direitos ou passivos de um banco em dificuldades para outra entidade, nomeadamente para outra instituição financeira ou para um banco de transição, poderes para a anulação ou cancelamento de acções ou para a redução do valor contabilístico/reconversão da dívida de um banco em dificuldades, poderes de substituição da gerência de um banco e poderes para impor uma moratória temporária sobre o pagamento de créditos. Poderão ainda ser necessários poderes adicionais, incluindo o poder de exigir a continuidade dos serviços essenciais por outras partes do grupo.

A aplicação destes instrumentos e poderes poderá interferir com os direitos dos accionistas e, na maior parte dos casos, dos credores. Por conseguinte, o enquadramento deverá incluir salvaguardas e mecanismos de compensação, quando necessário. O princípio orientador de compensação que a Comissão está a considerar é que as partes afectadas não deverão suportar perdas superiores às que sofreriam se a instituição fosse liquidada ao abrigo do regime de insolvência aplicável²³.

Além disso, o enquadramento deverá também incluir salvaguardas para as contrapartes e acordos de mercado que possam ser afectados por uma transferência de propriedade, de activos ou passivos, juntamente com disposições em matéria de recurso aos tribunais que garantam às partes afectadas direitos adequados de recurso contra a acção das autoridades e de reparação financeira. Por último, a Comissão considera que o enquadramento deverá incluir disposições para uma suspensão temporária dos direitos de apuramento da posição líquida (*netting*) nos casos em que as autoridades transfiram contratos relevantes no âmbito de uma medida de resolução e irá consultar os peritos quanto aos pormenores dessas disposições. Poderá também revelar-se necessário analisar o exercício de poderes de compensação ligados a medidas de intervenção anteriores.

Propõe-se que o enquadramento não seja rigidamente prescritivo quanto aos meios legais de exercício desses poderes. São vários os modelos existentes nos Estados-Membros, incluindo a colocação em regime de administração extraordinária ou de liquidação e o simples exercício de poderes executivos. Não se afigura necessário para uma cooperação eficiente, nesta fase, impor um modelo único.

Os instrumentos e poderes aqui discutidos devem ser aplicados e exercidos em conformidade com as disposições do Tratado UE e, em especial, com o enquadramento dos auxílios estatais, quando aplicável.

²² O objectivo de uma estrutura de banco de transição é facilitar um acesso continuado a depósitos seguros ou a preservação de funções bancárias essenciais durante um período limitado, com vista a uma venda subsequente ao sector privado, quando as condições de mercado de estabilizarem.

²³ Este princípio é actualmente aplicado em várias jurisdições.

3.6. Redução do valor contabilístico da dívida

O desafio da resolução de instituições financeiras grandes e complexas («IFGC») ocupa uma posição central dos debates em curso a nível internacional. Os decisores políticos reconhecem que podem existir circunstâncias em que os outros instrumentos de resolução acima descritos não sejam suficientes para a resolução de uma IFGC de forma que proteja a estabilidade financeira. Em caso de crise sistémica, por exemplo, os procedimentos tradicionais de resolução poderão não permitir às autoridades a manutenção de actividades fundamentais do ponto de vista sistémico de um grande banco comercial, como os seus sistemas de pagamento e as suas funções de concessão de empréstimos. O banco em questão poderá ser demasiado grande para ser vendido a outros bancos na conjuntura do momento sem apoio governamental ou sem um importante impacto anticoncorrencial e, caso venha a ser liquidado, poderá não ser fácil substituir as suas funções no mercado através dos operadores existentes ou de novos operadores. A Comissão está, por conseguinte, a considerar mecanismos suplementares concebidos para que a instituição possa garantir a continuidade das actividades da instituição, de modo a que possa ser reorganizada ou, se for caso disso, a que certas actividades possam ser reduzidas de forma disciplinada e que reduza ao mínimo o contágio.

Um dos mecanismos que está a ser considerado seria a desvalorização contabilística de todos os capitais próprios e a conversão da dívida de uma instituição em dificuldades em capital próprio, de modo a restabelecer a sua posição em termos de fundos próprios e a permitir a continuidade (temporária ou permanente) das suas actividades. No entanto, colocam-se questões importantes de carácter jurídico e político, entre as quais:

- se o mecanismo deve basear-se na atribuição de poderes legais às autoridades para a redução do valor contabilístico ou para a conversão da dívida em condições especificadas, ou na inclusão obrigatória de cláusulas contratuais de redução do valor contabilístico ou de conversão de uma proporção de dívida emitida por instituições financeiras abrangidas pelo enquadramento de gestão de crises;
- se for escolhida a via dos poderes legais, que categorias de dívida deverão ser abrangidas (por exemplo, existem questões jurídicas e políticas complicadas no que respeita aos credores comerciais, aos derivados, aos depósitos de grandes clientes, à dívida garantida ou aos passivos intra-grupo²⁴) e que impacto o âmbito de aplicação poderá ter sobre a ordem de prioridade no reembolso das dívidas²⁵;
- impacto sobre os custos de financiamento, risco de que o financiamento passe a só ser possível a curto prazo ou mediante prestação de garantias, necessidade de regulamentar o passivo dos balanços e eventual necessidade de alterar a ordem de prioridade de determinados credores;
- complexidades na aplicação deste instrumento aos grupos transfronteiriços e necessidade de assegurar o reconhecimento de qualquer redução do valor contabilístico ou conversão por tribunais estrangeiros, quando a dívida for contabilizada ou estiver regida pela legislação de uma jurisdição exterior à UE.

²⁴ O instrumento deve ser concebido com o devido cuidado para não colocar em desvantagem certas categorias de investidores, como os investidores a retalho ou as PME.

²⁵ A Comissão considera que, por princípio, qualquer redução do valor contabilístico da dívida deverá ser aplicada de forma a respeitar as prioridades de reembolso em caso de insolvência.

A Comissão regista que está a ser analisado um conjunto de iniciativas com objectivos semelhantes no sentido de aumentar a absorção das perdas através da conversão de dívida em capitais próprios ou da redução do valor contabilístico dessa dívida antes que o banco se veja obrigado a cessar as suas actividades. Essas iniciativas incluem a proposta discutida no documento de consulta do Comité de Basileia, de 19 de Agosto, no sentido de exigir que todas as dívidas subordinadas sejam convertíveis em capitais próprios quando se verificar a inexistência de viabilidade ou uma intervenção pública. A Comissão continuará as suas consultas quanto à aplicação de quaisquer novas regras que possam vir a ser adoptadas em matéria de capital subordinado e convertível e garantirá que o desenvolvimento de qualquer proposta sobre a redução do valor contabilístico da dívida como instrumento de resolução seja coordenada com essas eventuais novas regras.

Apesar dos desafios técnicos que representa a concepção de um mecanismo de redução do valor contabilístico da dívida, a Comissão considera que se trata de um instrumento adicional de resolução que aumentaria significativamente a capacidade das autoridades para a resolução de uma IFGC. Se não existirem mecanismos efectivos de gestão das falências de instituições desse tipo sem perturbações sistémicas, o argumento em favor de requisitos prudenciais adicionais, a par de medidas estruturais destinadas a assegurar a possibilidade de resolução como alternativa a uma melhor absorção das perdas ganha, pelo menos, alguma força.

4. COORDENAÇÃO DA GESTÃO DE CRISES TRANSFRONTEIRAS

4.1. Resolução coordenada de grupos bancários da UE

As medidas mencionadas no ponto 2 deverão garantir que todas as autoridades de resolução possam dispor dos mesmos instrumentos e poderes. Assim, será facilitada uma acção coordenada em caso de dificuldades num grupo transfronteiriço, mas serão necessárias outras medidas para promover a cooperação e evitar respostas nacionais fragmentados.

Em princípio, um enquadramento integrado para a resolução das entidades transfronteiriças que se encontrem em dificuldades por um único organismo europeu permitirá uma resolução mais rápida, decisiva e equitativa dos grupos financeiros europeus, reflectindo melhor a dimensão pan-europeia dos mercados bancários. No entanto, a Comissão reconhece que seria difícil estabelecer um modelo de resolução integrado a nível da UE no que respeita aos grupos bancários transfronteiras na ausência de um regime harmonizado de insolvência e de uma autoridade europeia de supervisão única para essas entidades. A Comissão considera que a abordagem europeia da resolução deve reflectir a abordagem geral dos mecanismos de supervisão.

Assim, a Comissão é favorável, numa primeira fase, a um enquadramento de coordenação baseado em instrumentos harmonizados de resolução e num requisito de consulta e cooperação entre as autoridades para a resolução de entidades afiliadas. Para tal, a Comissão está a considerar duas grandes reformas.

Em primeiro lugar, seriam estabelecidos colégios de resolução, criados em torno dos colégios de autoridades de supervisão existentes, com a participação das autoridades de resolução para os grupos de empresas. Esses colégios de resolução seriam presididos pela autoridade de resolução responsável pela instituição de crédito-mãe na UE («autoridade de resolução a nível do grupo»), que seria responsável pelo planeamento de crise e pela preparação de planos de resolução, incluindo, se for caso disso, os princípios de repartição de encargos. Em caso de

crise, o colégio de resolução constituiria um fórum para o intercâmbio de informações e a coordenação das medidas de resolução.

Em segundo lugar, as autoridades de resolução ao nível do grupo deverão ter poderes para decidir, em caso de dificuldades, se será apropriado aplicar uma solução de resolução do grupo. Enquanto se aguardar essa decisão, que terá de ser tomada rapidamente, as autoridades nacionais deverão abdicar de adoptar medidas nacionais que possam prejudicar a eficácia do regime de resolução do grupo. A autoridade de resolução a nível do grupo, em cooperação com as outras autoridades do colégio de resolução, poderá concluir que a resolução de cada entidade por si se adequa melhor à estrutura e organização do grupo, devendo nesse caso cada autoridade nacional tomar decisões independentes. Um regime de resolução de grupo será baseado num plano de resolução do grupo já elaborado pelas autoridades relevantes e que será aplicado pelas autoridades nacionais, utilizando os instrumentos e poderes de resolução de crises ao abrigo do novo enquadramento.

A produção de um regime de resolução de grupo nos casos apropriados deverá facilitar uma resolução coordenada, mais susceptível de produzir os melhores resultados em prol do grupo. Todavia, uma vez que os poderes de resolução são aplicados a cada entidade com personalidade jurídica e que a competência de resolução continuaria a ser nacional, o regime de resolução de grupo não seria obrigatório. As autoridades nacionais que não concordarem com o regime não serão impedidas de adoptar medidas independentes que considerem necessárias em defesa da estabilidade financeira nacional, mas terão de considerar o impacto dessas medidas na estabilidade financeira noutros Estados-Membros, justificando a sua decisão perante o colégio de resolução e, se possível em função dos condicionalismos de tempo, discutindo os seus fundamentos com os outros membros do colégio, antes de adoptar as medidas.

Este enquadramento deverá estabelecer um equilíbrio apropriado entre, por um lado, a coordenação das medidas nacionais necessárias para fazer face de forma coerente às dificuldades de um grupo e, por outro, a comprovada necessidade de que as autoridades actuem rapidamente e com determinação quando a situação o exigir.

4.2. Enquadramento da coordenação com países terceiros

A resolução efectiva dos grupos que operam a nível internacional exige, no mínimo, o reconhecimento mútuo e a aplicação das medidas adoptadas pelas autoridades de resolução nas jurisdições relevantes. Os acordos internacionais necessários para atingir este objectivo serão mais fáceis de obter se os regimes de resolução assentarem em princípios e abordagens comuns, sendo que a Comissão apoia fortemente os trabalhos do CEF e do G20 neste contexto. A Comissão apoia ainda o desenvolvimento de acordos específicos a cada empresa para a cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela gestão das dificuldades em empresas multinacionais, com vista a assegurar a eficácia do planeamento, da tomada de decisões e da coordenação no que respeita aos grupos internacionais.

4.3. Papel das Autoridades Europeias de Supervisão na gestão de crises

O enquadramento delineado na presente comunicação é plenamente coerente com os regulamentos recentemente adoptados com vista à instituição das autoridades europeias de supervisão. Em resultado das negociações no Parlamento Europeu e no Conselho, os Regulamentos AES alargam o papel das autoridades europeias em vários domínios, entre os quais a gestão de crises e as acções de preparação e de prevenção. A ABE, em particular (em

cooperação com a AEVMM, quando necessário), poderá, dentro dos limites impostos pelo direito da UE, ver-lhe confiada a fiscalização e tarefas específicas relacionadas com determinados aspectos de preparação, prevenção, intervenção precoce e coordenação no âmbito do enquadramento, incluindo poderes para investigar violações do direito da UE, de mediação e de tomada de decisão em situações de emergência²⁶. Além disso, a ABE desempenhará um papel fundamental na coordenação transfronteiriça ao abrigo do enquadramento, como observadora nos colégios de resolução e com um importante papel em termos de contribuição e participação na elaboração e coordenação dos planos de recuperação e de resolução²⁷. Nas áreas em que possam ser aplicáveis os poderes de mediação e de tomada de decisões de emergência por parte da ABE, serão também aplicáveis salvaguardas orçamentais²⁸ que garantam que nenhuma decisão da ABE possa pôr em causa as responsabilidades orçamentais dos Estados-Membros.

No que se refere à resolução, quando estiverem envolvidas autoridades que não sejam autoridades de supervisão, a Comissão analisará cuidadosamente a melhor forma de a ABE apoiar o processo. A ABE poderá por exemplo actuar como organismo de coordenação a nível da UE, de forma semelhante aquela pela qual os supervisores apoiam as acções das autoridades de resolução a nível nacional. Contudo, devem também ser tomados em consideração os riscos de conflitos de interesses: uma das razões que levam a que em muitas jurisdições as autoridades de supervisão estejam separadas das autoridades de resolução é a limitação do risco de complacência regulamentar.

5. FINANCIAR A RESOLUÇÃO

Os custos de resolução deverão ser suportados, em primeira linha, pelos accionistas e credores, mas na maior parte dos casos isso não será suficiente. Para que a resolução constitua uma opção credível, será necessário prever regimes de financiamento apropriados. Tal como tinha anunciado na sua comunicação de 26 de Maio de 2004, a Comissão tem a intenção de propor a criação de fundos nacionais para apoio à resolução de bancos em dificuldades.

A Comissão considera que é necessária uma abordagem coordenada a nível da UE para garantir uma relação inequívoca entre os mecanismos de financiamento e o novo enquadramento de resolução. A existência de mecanismos credíveis de financiamento da resolução deverá contribuir para o reforço da estabilidade financeira e para um sistema mais resistente. Ao eliminar as eventuais diferenças e distorções, uma abordagem comum poderá também melhorar as perspectivas de eficácia da cooperação transfronteiriça. A Comissão considera que um sistema de fundos de resolução financiados *ex ante* permitiria, a longo prazo, reduzir os custos para o conjunto da sociedade.

Além disso, a Comissão considera que uma abordagem comum de financiamento pelo sector privado facilitaria um acordo sobre mecanismos adequados de partilha dos custos da resolução, que será importante para um tratamento eficiente das entidades transfronteiras.

²⁶ Artigos 9.º, 10.º e 11.º, dos textos de compromisso dos Regulamentos AES, tal como aprovados pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.

²⁷ Artigos 12.º-C, dos textos de compromisso dos Regulamentos AES, tal como aprovados pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.

²⁸ Artigo 23.º dos textos de compromisso dos Regulamentos AES, tal como aprovados pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.

5.1. Utilização dos fundos de resolução

A existência de fundos de resolução assegurará que a resolução constitua uma opção credível. As preocupações quanto ao possível aumento do risco moral associado à existência de fundos de resolução serão atenuadas se a utilização dos fundos for limitada à concessão de apoio financeiro aos instrumentos de resolução, por exemplo através do financiamento de um banco de transição temporário ou da garantia dos passivos para evitar a retirada de crédito.

Nos casos em que o objectivo das medidas de resolução (como a redução do valor contabilístico da dívida) consista em garantir a continuidade das actividades de uma entidade em dificuldades, qualquer disponibilização acessória de financiamento temporário deve ser acompanhada de medidas adequadas no sentido de reestruturar a entidade, remover os membros da gerência responsáveis, reduzir o valor contabilístico das dívidas não garantidas e diluir ou reduzir o valor contabilístico das responsabilidades perante os accionistas existentes.

Qualquer financiamento disponibilizado em apoio da resolução (nomeadamente na forma de capital, de liquidez, de garantias ou de outras medidas) deve estar em conformidade com o Tratado UE e, nomeadamente, o enquadramento dos auxílios estatais, sempre que envolva a utilização de recursos do Estado²⁹ e confira a uma entidade económica que irá continuar a operar no mercado, ainda que de forma limitada, uma vantagem susceptível de distorcer a concorrência e de afectar o comércio no interior da UE.

5.2. Fundos de resolução e sistemas de garantia dos depósitos

Os fundos de resolução e os sistemas de garantia dos depósitos não têm a mesma finalidade. No entanto, em alguns Estados-Membros, os SGD já dispõem da possibilidade de prestar determinadas formas de financiamento da resolução. A Comissão propôs em Julho³⁰ que os fundos *ex ante* dos SGD possam ser utilizados para medidas de resolução de um banco que envolvam a transferência de depósitos para outra entidade (por exemplo, venda ou fusão com uma entidade do sector privado, ou um banco de transição), desde que o montante dos fundos dos SGD utilizados não exceda o montante que seria necessário para reembolsar os depositantes.

A introdução de um novo enquadramento de gestão de crises poderá alargar a necessidade de financiamento para além das medidas destinadas a preservar os depósitos garantidos. Os custos dessas medidas adicionais poderão portanto ter de ser suportados pelos fundos de resolução. Além disso, um sistema de financiamento da resolução exclusivamente financiado com base nos depósitos garantidos penalizaria injustamente as instituições tomadoras de depósitos mais pequenas e especializadas, em benefício dos bancos de maior dimensão e de actividade mais variada, cujos balanços apresentam uma estrutura mais diversificada e que assumem potencialmente uma maior importância sistémica. No entanto, as potenciais sinergias entre SGD e fundos de resolução terão de ser melhor exploradas.

²⁹ Geralmente, considera-se que estão em causa recursos do Estado quando os fundos provêm de contribuições obrigatórias previstas pela legislação do país em causa e são geridos e atribuídos em conformidade com a referida legislação, ainda que sejam administrados por instituições distintas do Estado (ver, por exemplo, o Processo 173/73, *Itália/Comissão* (Colect. 1974, p. 709, ponto 16).

³⁰ COM(2010) 368.

5.3. Concepção dos fundos de resolução

Embora a Comissão não considere necessário regulamentar todos os aspectos relativos ao funcionamento dos fundos, as seguintes características devem, em sua opinião, ser coordenadas:

- Os bancos sujeitos ao enquadramento de gestão de crises contribuiriam para **fundos *ex ante***, apoiado por mecanismos de financiamento *ex post*, a fim de garantir a disponibilidade de financiamento independentemente da dimensão do banco em dificuldades, devendo os custos que excedem a capacidade do fundo ser posteriormente recuperados junto do sector bancário.
- Os **requisitos de contribuição para os fundos** devem reflectir a distribuição das responsabilidades pela supervisão e gestão de crises. Como acontece com os SGD, cada fundo de resolução deverá receber contribuições das instituições autorizadas no Estado-Membro, contribuições essas que abrangerão as sucursais noutros Estados-Membros.
- A **base de contribuição** terá de ser cuidadosamente analisada. Embora a Comissão considere, em princípio, que a plena harmonização com base apenas no passivo será a melhor alternativa para os custos da resolução, nesta fase poderão considerar-se outras possibilidades, tendo em vista uma harmonização posterior da base de contribuição. Se a estrutura do seu sistema financeiro, o contexto orçamental mais lato ou os potenciais custos de resolução assim o justificarem, os Estados-Membros poderão beneficiar de flexibilidade para decidir as contribuições de outra forma, desde que isto não cause distorções do mercado interno. A Comissão irá ponderar os custos e benefícios de cada abordagem e ouvirá atentamente a opinião das diferentes partes interessadas.

Embora pareça justificado visar, numa primeira fase, uma rede de fundos de resolução nacionais, a Comissão considera que um único fundo para toda a UE daria a melhor resposta em termos de um regime eficaz de resolução na UE. Um fundo desse tipo exigiria uma base harmonizada de contribuição.

5.4. Dimensão dos fundos

A Comissão reconhece a necessidade de adaptar a dimensão dos fundos nacionais harmonizados em função dos encargos impostos por outras reformas do sector financeiro. Os fundos deverão ser criados de forma gradual e as contribuições deverão começar a ser cobradas a um nível mais baixo, aumentando à medida que a economia vá recuperando.

Para determinar objectivos em termos de dimensão dos fundos, a Comissão dedicará particular atenção na sua avaliação de impacto ao custo das recentes medidas de resolução e terá em conta o facto de que a dimensão dos fundos também deverá depender do impacto de reformas como os requisitos mais exigentes de fundos próprios e os melhoramentos da qualidade desses fundos próprios em termos de absorção das perdas, bem como a eficácia de outros «amortecedores» (por exemplo, SGD), que possam reduzir a probabilidade e o impacto das falências no sector bancário. Além disso, uma vez que parte das despesas de um fundo de resolução poderão ser recuperadas (por exemplo pela venda de um banco de transição), o objectivo em termos de dimensão dos fundos ainda poderá ser mais reduzido. Por último, as quantias depositadas nos fundos poderão ser ajustadas à luz da experiência, de modo a reflectirem com maior precisão as necessidades de financiamento esperadas.

6. PRÓXIMAS ETAPAS E TRABALHOS FUTUROS

6.1. Próximas etapas: um enquadramento de coordenação (2011)

A Comissão está actualmente a trabalhar num enquadramento para a gestão de crises e na avaliação de impacto em que se baseará o seu desenvolvimento e que acompanhará a proposta formal a apresentar na Primavera de 2011. Antes da adopção da proposta, a Comissão procederá a consultas sobre os aspectos técnicos das eventuais disposições, em Dezembro de 2010. O futuro enquadramento abrangerá os domínios de acção política esboçados na presente comunicação: harmonização dos instrumentos, coordenação das medidas nacionais e mecanismos de financiamento.

Para efeitos do presente enquadramento, as legislações nacionais em matéria de insolvência só serão alteradas na medida do necessário para dar apoio às medidas acima referidas. Isso poderá incluir as alterações necessárias para garantir a necessária protecção dos credores e accionistas do cessionário em caso de transferência de activos entre entidades de um mesmo grupo (ponto 3.3) e a preferência dos depositantes, quando desejável à luz do poder legal de redução do valor contabilístico de uma dívida.

6.2. Trabalhos futuros

Um enquadramento da insolvência (médio prazo)

A Comissão analisará a necessidade de maior harmonização dos regimes de insolvência no sector bancário, com o objectivo de que se possa proceder à resolução e à liquidação de bancos de acordo com as mesmas regras processuais e substantivas de insolvência.

Será desejável que os processos administrativos de liquidação de um banco permitam uma liquidação mais rápida e disciplinada do que os processos judiciais normais. Deverá haver uma harmonização dos princípios fundamentais da legislação em matéria de insolvência, incluindo a classificação dos credores prioritários e medidas de recuperação (*claw-back*) dos fundos.

A Comissão publicará um relatório sobre a continuação da harmonização da legislação em matéria de insolvência até ao final de 2012.

Um enquadramento integrado (a mais longo prazo)

Paralelamente à revisão do Regulamento ABE, em 2014, a Comissão analisará de que forma será possível criar um enquadramento mais integrado para a resolução dos grupos transfronteiriços. Esse processo poderá envolver uma autoridade da UE, mas a capacidade operacional dessa autoridade dependerá da definição de um regime de resolução e insolvência a nível da UE e de um fundo de resolução da UE com um financiamento harmonizado.

7. CONCLUSÃO

As medidas de acção política preconizadas na presente comunicação reforçariam significativamente a capacidade de resistência do sistema financeiro, garantindo que as empresas e autoridades estejam melhor preparados para os problemas e os possam abordar numa fase precoce. A Comissão continuará esta acção em conformidade com o programa de trabalho anexo, de modo a que as autoridades da Europa possam dispor dos instrumentos e

meios financeiros necessários para intervir eficazmente e gerir uma situação de incumprimento por um banco ou uma sociedade de investimento de forma disciplinada e que reduza ao mínimo o impacto sistémico e os custos finais para as finanças públicas e os contribuintes

Medidas futuras

Objectivos	Acção proposta	Cronograma
<i>Enquadramento de coordenação</i>		
Assegurar que todos os Estados-Membros disponham de um regime eficaz de gestão de crises nos bancos e em certas sociedades de investimento, com poderes de intervenção precoce e de resolução suficientes e harmonizados	Proposta de directiva sobre a gestão de crises, que incluirá: - poderes alargados de supervisão - requisitos de planeamento adequados, incluindo planos de recuperação e de resolução - instrumentos de resolução harmonizados	Primavera de 2011
Garantir uma cooperação e coordenação eficazes entre as autoridades competentes em caso de falência de uma empresa transfronteiriça	A proposta de directiva relativa à gestão de crises deverá incluir um enquadramento da coordenação transfronteiras	Primavera de 2011
Garantir a disponibilidade de financiamento do sector privado em apoio das acções de gestão de crises	A proposta de directiva relativa à gestão de crises deverá incluir disposições para a criação de fundos nacionais de resolução	Primavera de 2011
Avaliar que medidas de gestão de crises serão necessárias para outras instituições financeiras	Relatório ao Conselho e ao Parlamento Europeu	Final de 2011
<i>Insolvência</i>		
Avaliar que reforma será necessária a nível dos regimes de insolvência no sector bancário na UE para assegurar que a liquidação da empresa seja uma opção realista para os bancos em dificuldades e para resolver as actuais deficiências nos procedimentos de insolvência aplicáveis aos bancos com actividades transfronteiras.	Relatório ao Conselho e ao Parlamento Europeu, em conjunto, se for caso disso, com uma proposta legislativa	Final de 2012
<i>Resolução integrada dos grupos bancários transfronteiriços</i>		
Avaliar a melhor forma de produzir um enquadramento para a resolução integrada dos grupos bancários transfronteiriços, designadamente através do envolvimento de uma autoridade de resolução da UE	A considerar juntamente com a revisão do Regulamento ABE	2014
Determinar a necessidade de um fundo de resolução da UE, para complementar uma abordagem integrada da resolução de um grupo bancário transfronteiriço	A considerar juntamente com a revisão do Regulamento ABE	2014