



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 20.7.2011
SEC(2011) 950 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DO IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de regulamento

relativo a requisitos prudenciais para instituições de crédito e empresas de investimento

{COM(2011) 452 final}
{SEC(2011) 949 final}

1. Antecedentes

A amplitude da crise financeira expôs riscos inaceitáveis no que respeita à regulamentação em vigor sobre instituições financeiras. De acordo com as estimativas do FMI, as perdas relacionadas com a crise em que as instituições de crédito europeias incorreram entre 2007 e 2010 são de cerca de um milhão de milhões de euros, correspondendo a 8 % do PIB da UE.

A fim de repor a estabilidade no sector bancário e garantir que o crédito continua a fluir para a economia real, a UE e seus Estados-Membros adoptaram um amplo conjunto de medidas sem precedentes, cujos custos acabaram por ser suportados pelo contribuinte. Neste contexto, até Outubro de 2010, a Comissão aprovou auxílios estatais a instituições financeiras no valor de 4,6 milhões de milhões de euros, dos quais mais de 2 milhões de milhões de euros foram efectivamente utilizados em 2008 e 2009.

O nível de apoio orçamental prestado aos bancos deve ser acompanhado por uma sólida reforma que supra as deficiências regulatórias expostas durante a crise. A este respeito, a Comissão já propôs uma série de alterações à legislação bancária em Outubro de 2008 (DRFP¹ II) e Julho de 2009 (DRFP III). O pacote legislativo que este relatório acompanha contém elementos de normalização desenvolvidos e acordados a nível internacional relativamente à capitalização e liquidez dos bancos, conhecidos como «Basileia III». Os serviços da Comissão participaram de forma activa no respectivo processo de desenvolvimento, em nome de todos os Estados-Membros da UE. O âmbito do pacote é alargado de modo a incluir uma proposta de harmonização de outras disposições em matéria de DRFP, com vista ao aprofundamento do mercado único e ao reforço da eficácia da supervisão. O presente relatório refere-se apenas à avaliação dos impactos das medidas descritas a seguir.

2. Consulta das partes interessadas

No decurso do projecto, os serviços da Comissão participaram nos trabalhos de fóruns internacionais, particularmente o Comité de Basileia de Supervisão Bancária (CBSB), que foi responsável pelo desenvolvimento de novas medidas políticas em matéria de gestão de liquidez e risco de crédito de contraparte, bem como da definição de capital regulamentar e prociclicidade. O Comité Bancário Europeu e o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária (CAESB) têm estado amplamente envolvidos e foram amplamente consultados no decurso do projeto.

Para sustentar a análise dos impactos deste pacote legislativo sobre o sector bancário da UE, o CAESB realizou um estudo de impacto quantitativo. Participaram no estudo 246 bancos de

¹ Directiva «Requisitos de Fundos Próprios».

21 países membros do CAESB, incluindo 50 bancos do grupo 1² e 196 bancos do grupo 2, que representam, em conjunto, cerca de 70 % do sector bancário consolidado da UE em termos de capital. O CAESB também apresentou à Comissão um parecer técnico na área de harmonização das opções e margens de discricionariedade nacionais.

Os serviços da Comissão organizaram uma audiência pública em Abril de 2010 e realizaram quatro consultas públicas no período 2009-2011 sobre as medidas políticas incluídas no pacote legislativo³. As respostas às consultas constituem uma importante fonte de informação, incluindo os pontos de vista das partes interessadas, no que diz respeito aos impactos e à eficácia de medidas potenciais. Além disso, os serviços da Comissão realizaram amplas consultas específicas junto do sector, nomeadamente ao Grupo de Peritos em Questões Bancárias, a várias associações do sector bancário da UE e a bancos a nível individual.

3. Definição do problema

3.1. Gestão do risco de liquidez

A crise financeira mundial evidenciou a existência de deficiências na actual gestão do risco de liquidez das instituições, nomeadamente no que se refere a testes de esforço e a desfasamentos entre prazos de prazo de vencimento de activos e passivos. Mais especificamente, as práticas de gestão do risco de liquidez existentes revelaram -se incapazes de apreender integralmente os riscos associados à titularização de emissões destinadas a distribuição, à utilização de instrumentos financeiros complexos e à dependência em relação aos fundos captados nos mercados grossistas com instrumentos de curto prazo. Os pressupostos relativos à liquidez de mercado dos activos e à interacção entre a liquidez de mercado e a liquidez de financiamento não se confirmaram, tendo os aspectos comportamentais das instituições financeiras desempenhado igualmente um papel muito importante no decurso da crise. Os referidos factores contribuíram para o desaparecimento de várias instituições financeiras⁴ e fragilizaram fortemente a situação de muitas outras, ameaçando a estabilidade financeira e requerendo níveis sem precedentes de apoio à liquidez por parte do sector público e do banco central. Entre Setembro e Dezembro de 2008, os empréstimos do BCE às instituições de crédito da área do euro aumentaram em cerca de 70 %, alcançando mais de 800 mil milhões de euros.

Embora vários Estados-Membros imponham actualmente algum tipo de norma regulamentar quantitativa no que se refere à liquidez, não existe um tratamento regulamentar explícito e suficientemente harmonizado dos níveis adequados de liquidez de curto prazo e longo prazo a nível da UE. A diversidade das normas nacionais actuais dificulta a comunicação entre as autoridades de supervisão e impõe custos suplementares de informação às instituições transfronteiriças.

² Os bancos do grupo 1 são aqueles que detêm capital de nível 1 superiores a 3 mil milhões de euros, que se encontram bem diversificados e são internacionalmente activos. Todos os outros bancos são considerados bancos do grupo 2.

³ Ver http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm.

⁴ Bear Sterns, Lehman Brothers, Northern Rock, HBOS, Bradford and Bingley.

3.2. Definição de capital

A crise surpreendeu o sistema bancário da UE numa situação de insuficiência de capital, tanto em termos de quantidade como de qualidade. Mais especificamente, determinados instrumentos de capital e, sobretudo, os instrumentos de capital híbridos (híbridos)⁵, não corresponderam às expectativas dos mercados e dos reguladores quanto às suas capacidades de absorção de perdas⁶, de continuidade⁷ e de flexibilidade de pagamentos⁸ numa base de continuidade. Na verdade, a satisfação pelos híbridos dos 3 critérios supramencionados foi imposta na UE pela política da Comissão de «repartição dos encargos» na avaliação das medidas nacionais de recapitalização dos bancos.

Além disso, o leque de ajustamentos do capital regulamentar revelou-se incompleto, pois várias rubricas do balanço, tais como interesses minoritários e activos por impostos diferidos – cujo potencial de absorção de perdas é menos certo, numa base de continuidade, em períodos de dificuldades – têm sido efectivamente retiradas, pelos participantes do mercado, dos rácios de capital comunicados pelas instituições. As diferenças na aplicação dos ajustamentos regulamentares entre os Estados-Membros constituíram um obstáculo suplementar à comparabilidade e fiabilidade da medida relativa ao capital próprio (capital de nível 1). Consequentemente, os rácios de capital de nível 1 divulgados não reflectiam a capacidade das instituições para absorver perdas crescentes. O facto exigiu dos governos a prestação de apoio ao sector bancário em muitos países e em grande escala.

3.3. Risco de crédito de contraparte

A crise revelou a existência de várias deficiências na actual regulamentação do risco de crédito de contraparte⁹ decorrente de derivados, acordos de recompra¹⁰ e operações de financiamento através de valores mobiliários¹¹. Evidenciou também que as disposições existentes não asseguram uma gestão e uma capitalização apropriadas para este tipo de risco. As regras actuais também não incentivaram suficientemente a passagem de contratos do mercado de balcão sobre instrumentos derivados compensados bilateralmente para a compensação multilateral através de contrapartes centrais¹².

3.4. Carácter pró-cíclico dos empréstimos

Os efeitos procíclicos são definidos como aqueles que tendem a seguir a direcção do ciclo económico e a amplificá-lo. A natureza cíclica dos empréstimos bancários decorre de vários

⁵ Os híbridos são valores mobiliários que apresentam características de acções e de dívida.

⁶ O instrumento deve estar disponível para absorver perdas, tanto no pressuposto da continuidade como no da liquidação, e para apoiar os fundos dos depositantes, se for caso disso.

⁷ O instrumento deve estar permanentemente disponível, de modo a não existir dúvida quanto à sua capacidade de apoiar os depositantes e outros credores em períodos de dificuldades.

⁸ O instrumento deve apresentar características que permitam o diferimento não cumulativo ou o cancelamento do pagamento de cupões ou dividendos em períodos de dificuldades.

⁹ Risco de a contraparte numa operação entrar em incumprimento antes da liquidação definitiva dos fluxos de caixa da operação.

¹⁰ Num acordo de recompra (*repo*), o mutuário compromete-se a vender um título a um mutuante e a adquirir o mesmo título ao mesmo mutuante a um preço fixo, em data ulterior.

¹¹ Embora a lógica subjacente a um contrato de recompra seja a concessão ou contracção de empréstimos em numerário, no caso das operações de financiamento através de valores mobiliários o objectivo é obter temporariamente uma garantia para outros fins, como seja a cobertura de posições curtas.

¹² Trata-se de uma entidade que se interpõe entre as contrapartes em contratos negociados num ou mais mercados financeiros, tornando-se compradora para todos os vendedores e vendedora para todos os compradores.

factores interligados, entre os quais se incluem tanto falhas de mercado como falhas de regulamentação.

Uma das características dos actuais requisitos mínimos de fundos próprios baseados no risco é a sua variação ao longo do ciclo económico. Desde que as instituições de crédito e as empresas de investimento sejam capazes de os cumprir, não existe qualquer restrição regulamentar explícita relativamente ao montante de risco que estão autorizadas a assumir e, consequentemente, relativamente ao respectivo grau de alavancagem. A falta de uma restrição dessa natureza e a inércia dos requisitos mínimos de fundos próprios perante a acumulação de riscos a nível macro conduziram a uma acumulação de desequilíbrios financeiros que desencadeou perdas abruptas relacionadas com créditos e que, após a entrada no novo ciclo económico, provocou uma espiral de desalavancagem nociva.

3.5. Opções, faculdades e harmonização mínima

No ano 2000, a Directiva Bancária Consolidada substituiu 7 directivas bancárias. A referida directiva foi reformulada em 2006, em conjugação com a DRFP, aquando da introdução do Quadro de Basileia II na UE. Consequentemente, as disposições DRFP incluem um número significativo de opções¹³ e faculdades¹⁴. A DRFP é também uma directiva de «harmonização mínima», o que significa que os Estados-Membros podem acrescentar normas prudenciais mais rigorosas, dando origem a uma prática conhecida como «excesso de transposição» («gold-plating»).

Consequentemente, existe um elevado grau de divergência na forma como as normas são transpostas pelo Estados-Membros e posteriormente aplicadas pelas autoridades nacionais de supervisão, o qual sobrecarrega particularmente as empresas com actividades transfronteiriças, dando também origem a falta de clareza jurídica e a condições de concorrência desiguais.

4. Objectivos

O objectivo global desta iniciativa é garantir o reforço da eficácia da regulação do capital e da liquidez dos bancos na UE e a contenção dos seus impactos adversos sobre a confiança nos bancos e dos efeitos procíclicos do sistema financeiro, mantendo a posição competitiva do sector bancário da UE. Isto traduz-se nos seguintes quatro objectivos gerais de política:

- Reforçar a estabilidade financeira;
- Reforçar a salvaguarda dos interesses dos depositantes;
- Assegurar a competitividade internacional do sector bancário da UE;
- Reduzir o carácter procíclico do sistema financeiro.

¹³ Possibilidade de escolha, concedida às autoridades competentes ou aos Estados-Membros, quanto à forma de cumprir uma determinada disposição com base num conjunto de alternativas.

¹⁴ Possibilidade de escolha, concedida às autoridades competentes ou aos Estados-Membros, quanto à aplicação ou não de uma determinada disposição.

5. Opções políticas: análise e comparação

No total, foram avaliadas e comparadas 27 opções políticas com vista a resolver as diversas questões identificadas. A presente secção apresenta os impactos previsíveis das medidas políticas em cada área, bem como os impactos cumulativos da proposta globalmente considerada.

5.1. Risco de liquidez

A fim de melhorar a resiliência a curto prazo do perfil de risco de liquidez das instituições financeiras, será introduzido um rácio de cobertura das necessidades de liquidez (RCL) a partir de 2015, após um período de observação e uma apreciação com o propósito de efectuar eventuais ajustamentos necessários às respectivas composição e calibração e para verificar se existem impactos indesejados no sector, nos mercados financeiros e na economia. Com base na definição de RCL incluída em Basileia III, o cumprimento deste requisito na UE, a longo prazo, produzirá benefícios líquidos anuais entre 0,1 % e 0,5 % do PIB, graças a uma redução na frequência esperada de crises sistémicas.

Para resolver os problemas de financiamento decorrentes do desfaseamento entre prazos de vencimento de activos e passivos, a Comissão considera a possibilidade de introduzir um rácio de financiamento líquido estável (RFLE). Antes de decidir sobre a sua calibração definitiva e de impor o RFLE como um requisito mínimo a partir de 2018, o referido rácio será objecto de acompanhamento exaustivo, nomeadamente no que se refere às suas implicações.

5.2. Definição de capital

As propostas tornam mais rigorosos os critérios de elegibilidade dos instrumentos de capital no que se refere aos diferentes níveis de capital regulamentar e efectuem apreciações exaustivas da aplicação de ajustamentos regulamentares. Relativamente aos bancos do grupo 1, as alterações aos ajustamentos regulamentares reduzem o capital próprio comum (capital de nível 1) elegível em 42 %, e, no caso dos bancos do grupo 2, em 33 %. Tais reduções são induzidas por ajustamentos para *goodwill*, investimentos materiais noutras instituições financeiras e activos por impostos diferidos.

Os novos requisitos mínimos de capital próprio comum de nível 1 e de capital de nível 1 devem ser aplicados gradualmente a partir de 2013, alcançando em 2015 os valores de 4,5 % e 6 %, respectivamente. As revisões dos ajustamentos regulamentares devem ser introduzidas no período 2014-2019. Estão também previstas disposições de salvaguarda de direitos adquiridos relativamente a instrumentos de capital que não satisfazem os novos requisitos de elegibilidade.

5.3. Risco de crédito de contraparte

Os requisitos em matéria de gestão e capitalização do risco de crédito de contraparte serão reforçados. As propostas aumentarão também os incentivos para compensar instrumentos do mercado de balcão através de contrapartes centrais. Prevê-se que estas propostas afectem principalmente os maiores bancos da UE.

A revisão do tratamento do risco de crédito de contraparte e, em particular, o estabelecimento de requisitos de fundos próprios mais elevados para os contratos sobre derivados bilaterais, a

fim de reflectir o maior risco que esses contratos representam para o sistema financeiro, são parte integrante dos esforços da Comissão para assegurar mercados de derivados eficientes, seguros e sólidos. Complementa outras iniciativas regulamentares da Comissão nesta área, designadamente a proposta de regulamento relativo a derivados do mercado de balcão, contrapartes centrais e repositórios de transacções, adoptado pela Comissão em 15 de Setembro de 2010.

5.4. Medidas políticas anticíclicas

As propostas relativas aos amortecedores de capital compreendem um amortecedor por conservação de fundos próprios e um amortecedor de capital anticíclico. O amortecedor por conservação de fundos próprios (capital de nível 1) de 2,5 % dos activos ponderados pelo risco (APR) destina-se a garantir a capacidade de absorção de perdas dos bancos em períodos de dificuldades, que podem durar vários anos. Espera-se que os bancos acumulem esse capital em períodos economicamente favoráveis. Os bancos que se encontram abaixo do objectivo no que se refere ao amortecedor enfrentarão restrições na distribuição discricionária de ganhos (ou seja, pagamento de dividendos) até que o objectivo seja atingido.

O amortecedor de capital anticíclico visa realizar o objectivo macroprudencial mais vasto de proteger o sector bancário e a economia real de riscos sistémicos decorrentes da «expansão-contracção» do crédito agregado. Será aplicado por ajustamento até 2,5 % adicionais da dimensão do montante estabelecido pelo amortecedor por conservação de fundos próprios.

A fim de limitar uma acumulação excessiva de alavancagem nos balanços das instituições de crédito e das empresas de investimento e, assim, contribuir para conter a ciclicidade do financiamento, a Comissão propõe ainda a introdução, como um elemento da supervisão, de um rácio de alavancagem não baseado no risco. As implicações do rácio serão acompanhadas antes de este poder vir a tornar-se um requisito obrigatório geral em 1 de Janeiro de 2018.

5.5. Conjunto único de regras

As propostas harmonizam abordagens de supervisão nacionais divergentes através da abolição de opções e faculdades. Exceptuam-se algumas áreas específicas nas quais o excesso de transposição é determinado por considerações de avaliação de risco, por especificidades relativas ao mercado ou ao produto e pelo quadro jurídico dos Estados-Membros.

5.6. Impacto cumulativo do pacote

Para complementar a sua própria avaliação do impacto de Basileia III, a Comissão analisou uma série de estudos elaborados pelos sectores público e privado.

Estima-se que, em conjunto, este pacote e a DRFP III aumentam os APR dos bancos do grupo 1 em 24,5 % e os APR dos bancos do grupo 2 em apenas 4,1 %. Estima-se que o défice do capital próprio comum de nível 1 no que respeita ao cumprimento do novo requisito mínimo e ao amortecedor por conservação, com base nos níveis de capital dos bancos da UE em 2009, não seja significativo em 2013, seja de 84 mil milhões de euros em 2015 e de 460 mil milhões de euros¹⁵ em 2019, o equivalente a 2,9 % dos APR do sector bancário.

¹⁵ Deste valor, 37 mil milhões de EUR (medidos em termos de capital de nível 1) são atribuíveis à DRFP III.

A fim de conceder aos bancos tempo para reterem mais lucros, melhorarem a eficiência operacional, emitirem capital e adoptarem outras medidas de adaptação necessárias, os novos requisitos de fundos próprios prevêem um período de transição de 8 anos. Com base nas análises do Comité de Basileia, do BCE, e dos serviços da Comissão, a transição para normas em matéria de capital e de liquidez mais rigorosas terá um impacto limitado no produto agregado.

Em termos de impacto económico de longo prazo, a análise realizada pelo Comité de Basileia concluiu pela existência de claros benefícios económicos líquidos de longo prazo em resultado de Basileia III. Esta análise sugere benefícios económicos líquidos de aumento anual do PIB da UE entre 0,3 % e 2 %. Os benefícios decorrem de uma redução na frequência previsível de futuras crises sistémicas e são optimizados quando o capital próprio comum de nível 1 é calibrado para um valor entre 6 % e 9 %.

Outro modelo desenvolvido pela Comissão e por académicos concluiu que as propostas reduziriam a probabilidade de uma crise bancária sistémica em sete Estados-Membros para um valor entre 29 % e 89 %, caso os bancos se recapitalizem ao nível de um rácio de capital total de, pelo menos, 10,5 %.

Além disso, a análise do Comité de Basileia mostrou que um nível de capital mais elevado, incluindo o amortecedor de capital anticíclico, e os requisitos de liquidez, devem também reduzir a amplitude dos ciclos económicos normais. Isto é particularmente pertinente para as PME, que dependem de financiamento bancário ao longo de todo o ciclo económico.

6. Acompanhamento e avaliação

Espera-se que as alterações propostas entrem em vigor em 2013. A medição do grau de realização dos objectivos políticos específicos terá a contribuição dos grupos de trabalho do Comité de Basileia e da Autoridade Bancária Europeia (ABE), que acompanham a evolução dos rácios de fundos próprios dos bancos, a nível mundial e da UE, respectivamente. A ABE estabelecerá disposições especiais para garantir a recolha dos dados necessários ao acompanhamento do rácio de alavancagem e dos novos requisitos de liquidez, permitindo a conclusão destas medidas políticas em momento oportuno.