

## III

(Atos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

493.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 16 E 17 DE OUTUBRO DE 2013

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um mecanismo único de resolução e de um fundo único de resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho**

[COM(2013) 520 final — 2013/0253 (COD)]

(2014/C 67/10)

Relator: DANIEL MAREELS

O Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, em 3 de setembro e em 10 de setembro de 2013, respetivamente, consultar, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um mecanismo único de resolução e de um fundo único de resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho*

COM(2013) 520 final — 2013/253 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 4 de outubro de 2013.

Na 493.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de outubro de 2013 de (sessão de 17 de outubro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 157 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE **acolhe favoravelmente** as propostas de instauração de um Mecanismo Único de Resolução (**MUR**) acompanhado de um mecanismo de financiamento, as quais, na sequência das propostas relativas ao Mecanismo Único de Supervisão (MUS), ao Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) e à Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias (DRRB), constituem uma **nova base importante** para a realização da **união bancária**.

Para os Estados-Membros pertencentes à área do euro e para os Estados-Membros não pertencentes que optem por aderir, o MUR proporciona um **mecanismo de resolução** a nível

européu graças ao qual as autoridades podem proceder à reestruturação ou à resolução dos bancos em dificuldades sem comprometer a estabilidade económica. O **fundo de resolução** que acompanha o mecanismo deve ser dotado dos recursos próprios necessários a fim de que este processo não tenha de ser custeado pelo erário público e pelo contribuinte.

1.2 Desde o início da crise, e para a combater, foi proposto avançar no sentido de uma **união económica e monetária mais forte**, assente em quadros integrados para o setor financeiro, as questões orçamentais e a política económica. Um enquadramento financeiro integrado, ou seja, uma «união bancária», constitui assim uma parte fundamental das medidas estratégicas para colocar de novo a Europa na via da **recuperação económica e do crescimento**.

1.3 O CESE considera a **união bancária prioritária e da máxima importância** atendendo ao contributo que pode dar para **restaurar a confiança** dos cidadãos e das empresas e a fim de assegurar o **financiamento adequado da economia**. A união bancária reduz a atual fragmentação do mercado interno e assegura condições equitativas no interior da União, além de reforçar o sistema bancário europeu e de diminuir os riscos de contaminação.

1.4 No entender do Comité, há que **aplicar os diversos elementos constituintes** da união bancária (MUR, MUS, DRRB, MEE) e que respeitar, na sua implementação, o **encadeamento lógico e a coerência interna das propostas**. Importa ter igualmente em conta a regulamentação em matéria de proteção dos pequenos depositantes, agora revista pelo **Regulamento relativo à garantia dos depósitos**.

1.5 As propostas atuais de um **MUR** não podem ser encaradas **isoladamente** das propostas anteriores em matéria de recuperação e resolução das instituições de crédito (Diretiva RRB) e do acordo recentemente alcançado a esse respeito no Conselho, que foi já tido em conta. Com efeito, a Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias (**DRRB**) funcionará como **conjunto de regras** para a resolução bancária em todo o mercado interno e dará, assim, um apoio importante ao MUR. O Comité apela para a máxima **coordenação** possível entre os **dois regimes**, a fim de garantir **condições tão equitativas quanto possível em toda a UE** neste domínio. O MUR deve, efetivamente, ser apoiado por um enquadramento totalmente harmonizado de recuperação e resolução bancárias e tornar-se parte integrante desse enquadramento.

1.6 O Comité aplaude o facto de o **MUR** ir mais longe do que a DRRB e de estar prevista a criação **a nível europeu de um órgão e de um fundo** (de resolução). Assim, **após a supervisão** bancária (MUS) é agora a sua **resolução** que passa a situar-se ao **mesmo nível de governação**, o que permite uma **abordagem uniforme e coerente**. Da mesma forma, o Comité acolhe positivamente a intenção de dotar o MUR de **um financiamento constituído ao nível da UE**.

1.7 Os procedimentos de resolução previstos no **MUR** devem, em qualquer caso, **ser eficientes e vigorosos** e os instrumentos previstos devem poder ser aplicados com a **rapidez esperada**, tanto ao nível nacional como transfronteiras, sempre que necessário, e em especial em situações de emergência. Cumprir garantir que o mecanismo, juntamente com as disposições da **DRRB**, forme um **todo completo e eficaz** e que as regras sejam **aplicadas de forma coerente** quando disso for caso. Importa procurar a **simplicidade** sempre que possível. Haverá igualmente que resolver de forma satisfatória todas as questões jurídicas e outras.

1.8 No que toca ao **Comité Único de Resolução**, que desempenha um papel essencial no MUR, é fundamental que os seus membros tenham o **máximo de independência e de**

**conhecimentos especializados** e que as suas decisões sejam sujeitas a um **controlo democrático**. A escolha dos membros do comité deve ser particularmente cuidadosa e as suas competências devem ser claras e devidamente determinadas.

1.9 O Comité acolhe com agrado a proposta de **Fundo Único de Resolução Bancária**, que assegura antes de mais a **estabilidade financeira**, garante a **eficácia das decisões de resolução** e acaba com a **ligação entre os poderes públicos e o setor bancário**. O Comité solicita que seja esclarecida quanto antes a base jurídica deste fundo e que todos os desafios associados à sua instituição (por exemplo, o risco moral) sejam antecipadamente superados a fim de prevenir consequências indesejadas.

1.10 Embora a intervenção do fundo de resolução só esteja prevista para uma fase posterior do processo e as suas dotações só possam ser utilizadas para fins específicos (nomeadamente, garantir a eficácia das ações de resolução), o Comité considera ainda assim que o **fundo** deve dispor dos **meios financeiros necessários e suficientes** para o cabal desempenho da sua missão. Para determinar o **nível-alvo** do fundo, alimentado por contribuições dos bancos, podem ser tidas em conta as várias **medidas** adotadas em diferentes domínios **com vista à recuperação do setor financeiro**. A este respeito, o CESE reitera a posição que sustentou quanto à DRRB de que os critérios previstos para as contribuições *ex ante* dos bancos devem poder ser periodicamente revistos. Importa estar igualmente atento a eventuais duplicações de custos devido à sobreposição dos mecanismos nacionais e da UE.

## 2. Antecedentes

2.1 A proposta da Comissão Europeia de **instituição de um mecanismo único de resolução (MUR) e de um fundo único de resolução** <sup>(1)</sup> é um **passo** na transição para uma união económica e monetária europeia, que inclui uma **união bancária**. A proposta baseia-se no artigo 114.º do TFUE, que permite adotar medidas relativas à realização e ao funcionamento do mercado interno.

2.2 Esta união bancária, que abrange todos os Estados-Membros pertencentes à área do euro e os Estados-Membros não pertencentes que optem por aderir, será **completada** numa série de **etapas**:

2.2.1 Em primeiro lugar, devem ser concluídos os restantes procedimentos legislativos atinentes à **criação do Mecanismo Único de Supervisão (MUS)** que conferem ao BCE poderes de supervisão dos bancos da área do euro.

2.2.2 Em seguida, pode intervir o **Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE)**, que, na sequência da criação do MUS e após um exame dos balanços dos bancos, incluindo a definição de «ativos históricos», pode recapitalizar diretamente os bancos <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2013) 520 final.

<sup>(2)</sup> Ver Conselho ECOFIN de 21 de junho de 2013 e Conselho Europeu de 27 de junho de 2013.

2.2.3 Vêm depois as propostas da Comissão, apresentadas em 6 de junho de 2012, relativas a uma **diretiva** que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento (DRRB). Entretanto, o Conselho chegou a acordo sobre uma abordagem comum destas propostas, e é nela que se baseia a proposta em apreço de Regulamento MUR.

As propostas pretendem criar um enquadramento político eficaz para a gestão ordenada das falências bancárias e para prevenir que outras instituições sejam contaminadas, dotando as autoridades competentes de instrumentos e poderes adequados para intervir proativamente em caso de crise de bancária, garantir a estabilidade financeira e limitar o mais possível o risco de perda de dinheiro para o contribuinte <sup>(3)</sup>.

2.2.4 A última das propostas é a proposta de **regulamento** relativo ao **MUR**, apresentada em 10 de julho de 2013, acompanhada de regulamentos de apoio apropriados e eficazes.

2.3 Recorde-se igualmente as propostas da Comissão de 2010 relativas à harmonização dos regimes nacionais de garantia de depósitos. Estes regimes visam neutralizar o impacto de uma falência nos pequenos depositantes para os primeiros 100 000 euros depositados.

2.4 O MUR **funcionaria** da seguinte maneira:

2.4.1 O BCE, enquanto instância de supervisão, **assinala** que um banco se encontra em sérias dificuldades financeiras e que é necessária a sua resolução.

2.4.2 Um **Comité Único de Resolução**, constituído por representantes do BCE, da Comissão Europeia e das autoridades nacionais implicadas, **prepara** em seguida a resolução desse banco.

2.4.3 Sob recomendação do Comité Único de Resolução ou por iniciativa própria, a **Comissão decide** se e quando é necessário colocar o banco em processo de **resolução** e **define** o **quadro** para a aplicação dos instrumentos de resolução e do fundo de resolução.

Estes instrumentos de resolução, definidos na DRRB e retomados no MUR, incluem:

— a alienação da entidade em questão;

— a criação de uma instituição de transição;

— a segregação dos ativos;

— o resgate interno (*bail-in*).

2.4.4 São as **autoridades nacionais de resolução**, sob a supervisão do Comité Único de Resolução, que **executam** o plano de resolução. Se uma autoridade nacional de resolução não respeitar as suas decisões, o Comité Único de Resolução pode dirigir decisões executivas diretamente aos bancos em dificuldades.

2.5 O **Fundo Único de Resolução Bancária** proposto encontra-se sob a autoridade do Comité Único de Resolução. O fundo deve assegurar a disponibilização de apoio financeiro durante a reestruturação do banco.

2.5.1 O fundo é comum a todos os países que participam no MUR. O seu financiamento é assegurado por todas as instituições financeiras dos países participantes, que pagam anualmente uma contribuição *ex ante* independentemente de haver ou não ações de resolução.

2.5.2 O fundo visa antes de mais assegurar a **estabilidade financeira**. Não se destina a absorver perdas nem a fornecer capital a uma instituição em processo de resolução. Não se trata, pois, de um fundo de resgate, nem de um fundo de garantia dos depósitos, e não se substitui aos que já existem. Destina-se, isso sim, a garantir a eficácia das ações de resolução.

### 3. Observações na generalidade

3.1 Como foi várias vezes assinalado em 2012, um enquadramento financeiro integrado, ou seja, uma **«união bancária»**, constitui uma parte fundamental das medidas estratégicas para colocar de novo a Europa na via da recuperação económica e do crescimento <sup>(4)</sup>. Outras medidas, como uma maior coordenação das economias, também devem contribuir para esse fim.

3.2 O **Comité** frisou já anteriormente a importância da união bancária e salientou que é impossível preservar a longo prazo uma zona com uma moeda única, mas com 17 mercados financeiros e de crédito, mormente quando uma crise vem expor a fragmentação dessa zona em compartimentos nacionais. A união bancária deve, por isso, ser considerada **imprescindível e prioritária** a fim de partilhar os riscos, proteger os depositantes (nomeadamente através do «processo de liquidação»), restaurar a confiança e reiniciar o financiamento das empresas em todos os Estados-Membros <sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> Foi sobretudo o caso da comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «Roteiro para uma união bancária», da comunicação da Comissão sobre o «Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada – Lançamento de um debate a nível europeu», e do relatório dos quatro presidentes sobre o tema «Rumo a uma verdadeira União Económica e Monetária».

<sup>(5)</sup> JO C 271 de 19.9.2013, p.8.

<sup>(3)</sup> JO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

3.3 Da mesma forma, o CESE afirmou já que a Comissão deveria apresentar **o mais rapidamente possível um calendário e mais pormenores sobre o MUR**. O mesmo vale, de resto, para outros objetivos correlatos, como a gestão de eventuais situações de crise no âmbito de ações comuns de supervisão. Isso tornaria a união bancária mais credível e lançaria bases comuns para o mercado interno no seu todo.

Entretanto, revelou-se que o MUS e o Regulamento e a Diretiva relativos aos requisitos de fundos próprios (CRDIV/CRR) deverão entrar em vigor em 2014, e a DRRB e o MUR em 2015. Faria pois sentido que o Conselho adotasse todo o pacote atempadamente.

3.4 O Comité também declarou a sua plena convicção de que o MUR poderá desempenhar posteriormente um papel complementar e ajudar a gerir as situações de crise de forma coordenada. No entanto, supervisão e resolução são duas faces da mesma moeda, já que o que se pretende não é que um Estado-Membro tenha de arcar com os custos de uma decisão tomada a nível europeu de liquidar um banco, sendo obrigado a reembolsar os depósitos <sup>(6)</sup>.

3.5 A proposta de **DRRB**, apresentada em meados de 2012, define um quadro para gerir as crises bancárias de forma preventiva nos **Estados-Membros**, garantir a estabilidade financeira e reduzir a pressão sobre as finanças públicas.

3.6 Uma vez entrada em vigor, a DRRB **harmonizará até um certo ponto** as legislações nacionais em matéria de resolução bancária e de cooperação entre as autoridades de resolução no que se refere à gestão das falências bancárias, em particular dos bancos transfronteiriços.

3.7 O **MUR** vai mais longe. Ao passo que a DRRB não permite **decisões de resolução uniformes** nem a utilização dos **fundos constituídos ao nível da UE**, será esse o caso do MUR para os Estados-Membros pertencentes à área do euro e para os Estados-Membros não pertencentes que optem por aderir.

3.8 O **Comité acolhe favoravelmente** o facto de o MUR prever a instituição de um **órgão e de um fundo europeus** que são o complemento adequado e lógico da DRRB e do MUS. Ambos os elementos, supervisão e resolução, passarão, assim, a ser realizados ao **mesmo nível de governação**.

3.9 A **DRRB** funcionará como **conjunto de regras** para a resolução bancária em todo o mercado interno e dará assim um apoio considerável ao **regulamento**. Dado que o regulamento é um prolongamento da DRRB, importa prever uma **coordenação adequada** entre ambos e **evitar as incoerências**.

3.10 O Comité considera igualmente crucial para a realização do mercado interno **coadunar o mais possível a DRRB e o Regulamento MUR**. Há que procurar assegurar a máxima coerência da DRRB. No interesse de criar condições o mais equitativas possível e de uma aplicação coerente das regras, a DRRB deve ser **aplicada de modo uniforme** em todos os Estados-Membros. A subsequente implementação do MUR deve igualmente ter em conta, tanto quanto exequível, os resultados das negociações sobre a DRRB.

3.11 Na medida em que a proposta de Regulamento MUR se inscreve na lógica da proposta de DRRB, cabe recordar as questões levantadas pelo Comité a esse respeito, nomeadamente o apelo para **mais clareza** sobre alguns dos novos instrumentos ainda não postos à prova em situações de crise sistémica (?). Além disso, importa ter em atenção a coerência entre o regulamento e a legislação em vigor, assegurando assim a **clareza jurídica**.

#### 4. Observações específicas sobre o mecanismo de resolução

4.1 Seria conveniente fazer avançar rapidamente o quadro global para a união bancária a fim de superar a atual fragmentação dos mercados financeiros e a quebrar a presente ligação entre as finanças públicas e o setor bancário.

4.2 O Comité reitera que o **enquadramento harmonizado** para a **recuperação e resolução bancária** deve tornar-se realidade o mais rapidamente possível e incluir regras transnacionais fortes a fim de assegurar a integridade do mercado unificado. O **MUR constitui um complemento necessário** desse dispositivo, e os textos em apreço devem ser acolhidos favoravelmente.

4.3 Por sua vez, a **realização do MUR** deve apoiar-se e inserir-se num **enquadramento totalmente harmonizado de recuperação e resolução bancária** que forme o quadro de base para a resolução bancária em toda a UE.

4.4 O MUR deve proporcionar não só um quadro único para a resolução de bancos em dificuldades na união bancária, e, dessa forma, condições equitativas nesse domínio, mas também um instrumento o mais **simples, eficiente e eficaz possível, suscetível de ser utilizado com a rapidez necessária** tanto a nível nacional como a nível transfronteiriço sempre que seja caso disso, e em especial em situações de emergência.

4.5 No que toca ao **Comité Único de Resolução**, é particularmente importante assegurar a sua independência, o conhecimento especializado dos seus membros e o controlo democrático. O comité deve assentar numa **base jurídica sólida** e está obrigado, nas suas decisões, a prestar contas, a assegurar a

<sup>(6)</sup> JO C 11 de 15.1.2013, p. 34.

<sup>(7)</sup> JO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

transparência e o **controle democrático** e a proteger os direitos das instituições da União. As suas **competências** devem ser **claramente** delimitadas em relação às instâncias de supervisão e a sua **composição** deve refletir um equilíbrio adequado entre intervenientes nacionais e partes interessadas a nível europeu. O comité e os seus membros devem possuir os conhecimentos necessários nos domínios abrangidos.

4.6 A **instituição** do Comité Único de Resolução pode ser vista como uma **etapa essencial** na concretização da união bancária e do MUR. Porém, importa não perder de vista o quadro mais geral da implantação do MUS e da DRRB e não contar antecipadamente com os resultados a esse nível.

## 5. Observações específicas sobre os sistemas de financiamento

5.1 O **Fundo Único de Resolução Bancária** deve assegurar a disponibilização de apoio financeiro durante a reestruturação do banco. O Comité reitera o seu apoio aos esforços da Comissão no sentido de criar um regime europeu de regulamentos financeiros, nomeadamente através do MUR. Um regime desse tipo assegura o tratamento em pé de igualdade de todas as instituições em todos os Estados-Membros através de sistemas de financiamento dos processos de resolução igualmente eficazes, o que é benéfico para todos os Estados-Membros e para o mercado único financeiro, na medida em que confere uma maior estabilidade e condições de concorrência equitativas<sup>(8)</sup>. Da mesma forma, a proteção dos pequenos depositantes através do regime de garantia de depósitos também merece ser estudada com atenção.

5.2 O Comité julga por isso apropriado que o **Mecanismo Único de Resolução** seja **apoiado** por um sistema de financiamento específico. Uma vez que a resolução deve ser financiada antes de mais pelo instrumento de resgate interno (a fim de que sejam os acionistas e outros credores a absorver as primeiras perdas) e pelos outros instrumentos previstos no regulamento, o Mecanismo Único de Resolução deve ser acompanhado de um **fundo único** com o objetivo de romper a ligação entre os poderes públicos e o setor bancário.

5.3 O Comité solicita que seja **rapidamente clarificada** a **base jurídica** do fundo, incluindo a questão da necessidade ou não de uma alteração dos Tratados.

5.4 Assim que forem prestados os esclarecimentos necessários sobre este ponto, convirá **proceder à criação** do fundo, sem no entanto contar antecipadamente com a evolução e os resultados ao nível do MUS e da DRRB.

5.5 A introdução de um sistema único lança igualmente **importantes desafios** e importa evitar ou limitar o mais possível, desde a fase inicial, quaisquer consequências indesejadas, assim como resolver previamente todos os problemas, como o do risco moral, para citar apenas um exemplo.

5.6 Ainda que o fundo intervenha apenas numa fase posterior, entre dois instrumentos, e especialmente após as medidas de resgate interno, e que as suas dotações só possam ser utilizadas para fins específicos, importa que o **fundo** seja **suficientemente grande** e que **todas as instituições financeiras** sejam obrigadas a **contribuir** para o financiar.

5.7 Para determinar o **nível-alvo** do fundo haverá que ter em **conta o quadro prudencial reforçado** já em vigor, as medidas preventivas e o papel dos planos de recuperação e resolução destinados a prevenir as crises, as exigências mais elevadas em termos de capital próprio e os novos mecanismos de resolução, incluindo o instrumento de resgate interno, bem como **outras medidas para a recuperação do setor financeiro**. Estes instrumentos e medidas já têm por meta reduzir a probabilidade de um banco falir. O Comité reitera, por isso, a sua posição sobre a DRRB, a saber, que os **critérios para a contribuição ex ante** devem poder ser revistos periodicamente<sup>(9)</sup>.

5.8 Pelos mesmos motivos, e a fim de evitar efeitos negativos para os cidadãos e para as empresas, há que prestar a atenção devida às **eventuais duplicações de custos para os bancos** devido à estrutura dupla de autoridades nacionais de resolução trabalhando ao lado de uma autoridade europeia de resolução.

Bruxelas, 17 de outubro de 2013.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

<sup>(8)</sup> JO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

<sup>(9)</sup> JO C 44 de 15.2.2013, p. 68.