



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 29.1.2014
SWD(2014) 31 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

**PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO**

**relativo às medidas estruturais destinadas a melhorar a capacidade de resistência das
instituições de crédito da UE**

e

**Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à notificação e
à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários**

{COM(2014) 40 final}

{COM(2014) 43 final}

{SWD(2014) 30 final}

1. INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, a dimensão do sistema financeiro da UE aumentou rapidamente, a um ritmo significativamente maior do que o crescimento do PIB. As instituições financeiras da UE e, em particular, os bancos, aumentaram a sua escala, âmbito de atuação e complexidade. O resultado foi o aparecimento de grandes «balcões únicos» financeiros que combinam numa única entidade ou grupo a prestação de um conjunto diversificado de serviços. Este processo permitiu aos bancos passassem a prestar serviços mais diversificados aos seus clientes e também a dar resposta às necessidades cada vez mais sofisticadas dos seus clientes à escala mundial. Apesar dessas vantagens, o apoio estatal extraordinário e sem precedentes ao setor bancário após a crise financeira ilustrou claramente o impacto negativo para a estabilidade financeira decorrente de um sistema financeiro cada vez mais global e integrado, com prestadores de serviços financeiros que assumem dimensões cada vez maiores.

Em resposta à crise financeira, a União Europeia («UE») e os seus Estados-Membros têm vindo a proceder a uma profunda reformulação da regulamentação e supervisão dos bancos. No domínio da atividade bancária, a UE lançou uma série de reformas destinadas a aumentar a capacidade de resistência dos bancos e a reduzir o impacto das potenciais situações de colapso de um banco.

Apesar dessa agenda de reformas abrangente, mantêm-se as preocupações pelo facto de alguns bancos continuarem a ser demasiado grandes e complexos para gerir, acompanhar e supervisionar nos períodos favoráveis ou difíceis de submeter aos procedimentos de resolução em períodos desfavoráveis. Diversos países decidiram, portanto, reformar a estrutura dos seus bancos, ou estão a considerar esse tipo de reformas. O Parlamento Europeu, tal como outras instituições internacionais, salientou o papel das reformas estruturais para fazer face aos problemas dos bancos demasiado grandes para falir (na sigla em inglês, «TBTF»)¹.

Neste contexto, o Comissário Barnier instituiu um Grupo de Peritos de Alto Nível («GPAN») sob a presidência de Erkki Liikanen, Governador do Banco da Finlândia. O mandato do grupo consistia em avaliar as necessidades de reforma estrutural do setor bancário da UE. O GPAN recomendou a separação obrigatória da negociação por conta própria e de outras atividades de negociação de alto risco numa entidade com personalidade jurídica distinta no interior do grupo bancário.

A presente avaliação de impacto analisa os problemas relacionados com a estrutura empresarial dos bancos TBTF (capítulo 2); identifica os objetivos da reforma estrutural (capítulo 3); identifica o leque de opções que foram consideradas para reformar a estrutura dos bancos (capítulo 4) e avalia os benefícios e custos para a sociedade dessas opções de reforma (capítulo 5). As principais conclusões são apresentadas a seguir, de forma resumida.

2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A UE dispõe tradicionalmente de um sistema bancário diverso, o que representa uma força. Apesar disso, ao longo do tempo o mercado foi também evoluindo no sentido do surgimento de um número reduzido de grandes grupos bancários, complexos e interdependentes. Esses

¹ A expressão «demasiado grande para falir» é entendida como cobrindo as situações dos bancos «demasiado interdependentes para falir» (sigla em inglês, «TITF»), «demasiado complexos para falir» (sigla em inglês, «TCTF») e «demasiado importantes em termos sistémicos para falir» (sigla em inglês, «TSITF»). Ver Comissão Europeia (2013): «*Structural reform in the EU banking sector: Motivation, Scope and Consequences*», capítulo 3 do Relatório Europeu de Estabilidade Financeira e Integração de 2012, 24 de abril, SWD(2013) 156 final.

bancos combinam normalmente atividades de banca de balcão e de banca comercial com atividades de banca para grandes clientes e de banca de investimento, numa única entidade empresarial ou numa combinação de entidades estreitamente ligadas, com poucas restrições às respetivas interações. Uma vez que aceitam depósitos, os bancos estão por natureza expostos a corridas a esses mesmos depósitos, que poderão ter consequências nefastas. A fim de assegurar a confiança dos depositantes, foram postas em prática uma série de redes de segurança públicas *de facto*, tanto explícitas (como a garantia dos depósitos) como implícitas (resgates). No entanto, e à luz da existência dessas redes de segurança públicas, a coexistência das atividades citadas sem quaisquer restrições contribui para o surgimento de diversos problemas, entre os quais: i) impedimentos a uma resolução e recuperação organizadas; ii) risco moral, crescimento excessivo dos balanços e negociação excessiva; iii) conflitos de interesses e uma cultura bancária orientada para a realização de transações; e iv) distorções da concorrência.

A UE já deu início a um conjunto de reformas para aumentar a capacidade de resistência dos bancos e para reduzir a probabilidade e o impacto das situações de colapso dessas instituições. Estas reformas incluem o reforço da solvência dos bancos (Regulamento Requisitos de Fundos Próprios e Diretiva Requisitos de Fundos Próprios IV); o reforço das possibilidades de resolução dos bancos (Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias, DRRB); uma melhor garantia dos depósitos (revisão da Diretiva Regimes de Garantia dos Depósitos, DRGD); o tratamento dos riscos dos instrumentos derivados e o aperfeiçoamento das infraestruturas de mercado (Regulamento Infraestruturas do Mercado Europeu, EMIR, e revisões relacionadas da Diretiva Mercados de Instrumentos Financeiros, DMIF). Além disso, e a fim de quebrar o ciclo vicioso entre os riscos soberano e bancário e restabelecer a confiança no euro e no sistema bancário, a Comissão Europeia apelou a um maior desenvolvimento da União Bancária, incluindo um conjunto único de regras que serão aplicáveis a todos os bancos e em toda a UE, o Mecanismo Único de Supervisão («MUS») e o Mecanismo Único de Resolução («MUR»), que serão obrigatórios para os países da área do euro mas estarão abertos à participação voluntária de todos os outros Estados-Membros.

Apesar dessa agenda de reformas abrangente, várias autoridades de regulamentação e de supervisão e os meios académicos continuam a expressar a sua preocupação pelo facto de os maiores grupos bancários continuarem a ser demasiado grandes e complexos para gerir, acompanhar e supervisionar nos períodos favoráveis ou só dificilmente poderão ser objeto dos procedimentos de resolução em períodos desfavoráveis. Assim, foram propostas reformas estruturais como forma complementar de lidar com os problemas acima descritos. Essas reformas estruturais poderão, por exemplo, complementar a atual agenda de reforma da regulamentação. O Regulamento Requisitos de Fundos Próprios, a Diretiva Requisitos de Fundos Próprios IV e a DRRB já conferem às autoridades de supervisão/autoridades de resolução competentes poderes para intervir e evitar precocemente as crises bancárias através da reestruturação e/ou resolução de uma instituição financeira desencadeadas por razões prudenciais ou por razões ligadas às possibilidades de resolução da instituição. A reforma estrutural poderia complementar essas reformas regulamentares e aumentar a sua eficácia no caso dos bancos demasiado grandes e complexos. As reformas estruturais aumentarão, por exemplo, as opções a que as autoridades poderão recorrer para lidar com os grandes grupos bancários. Permitirão também abordar diretamente a complexidade das relações intragrupo, as subvenções intragrupo e a questão dos incentivos à tomada de riscos excessivos. Além disso, as reformas estruturais têm um conjunto mais vasto de objetivos, como a garantia de que os bancos que aceitam depósitos não sejam indevidamente influenciados por uma cultura de negociação orientada para o curto prazo nem fiquem vulneráveis a conflitos de interesses em detrimento dos seus clientes. As alterações decorrentes da reforma estrutural imposta ao

conjunto limitado de bancos TBTF em causa poderiam, por conseguinte, complementar os poderes já existentes.

3. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

Cada vez são mais os Estados-Membros que estão a analisar diferentes formas de proceder à reforma estrutural dos bancos estabelecidos nos seus territórios. Tendo em conta as liberdades fundamentais estabelecidas no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE»), a existência de legislações nacionais divergentes poderá afetar a circulação de capitais e as decisões dos intervenientes no mercado quanto ao seu local de estabelecimento, podendo ainda minar os esforços para a aplicação de um conjunto único de regras em todo o mercado interno. Por outro lado, existe o risco de que venham a surgir problemas específicos no que respeita à supervisão, nomeadamente para os bancos com atividades transfronteiras.

Por conseguinte, é necessário atuar ao nível europeu.

4. OBJETIVOS

Os objetivos globais das reformas estruturais passam, antes de mais, pela redução do risco de instabilidade sistémica, reduzindo o risco de que os bancos se tornem ou façam tudo para se tornarem TBTF, TCTF e TITF. Um dos principais objetivos da reforma estrutural é fazer com que os bancos que prestam serviços essenciais à economia real adquiram uma maior capacidade de resistência em caso de choques endógenos ou exógenos, mas também que possam ser mais facilmente objeto de uma eventual resolução em caso de falência, reduzindo assim a severidade das futuras crises financeiras. Um segundo objetivo geral é reduzir a fragmentação do mercado único. Muitos dos bancos que serão afetados pela legislação de reforma estrutural operam além fronteiras e procuram beneficiar das oportunidades criadas pelo mercado único no setor financeiro. Um quadro legislativo comum em matéria de reforma estrutural evitaria a fragmentação do mercado interno e reforçaria a eficácia dos futuros MUS e MUR.

No âmbito desses objetivos globais, a reforma estrutural contempla os seguintes objetivos específicos: 1) facilitar a resolução e recuperação dos bancos; 2) facilitar a gestão, acompanhamento e supervisão; 3) reduzir o risco moral; 4) reduzir os conflitos de interesses e contribuir para o melhoramento da cultura bancária; 5) reduzir os casos de afetação incorreta do capital e dos recursos; e 6) aumentar a concorrência.

As futuras avaliações deverão basear-se no seguinte conjunto de objetivos operacionais quantificáveis: 1) redução da dimensão dos subsídios públicos implícitos (que se refletem em vantagens ao nível dos custos de financiamento para os bancos TBTF); 2) redução da negociação excessiva (e aumento da proporção relativa do crédito prestado a clientes não financeiros) por parte dos bancos TBTF.

5. OPÇÕES ESTRATÉGICAS

A reforma da estrutura dos bancos requer uma decisão sobre as atividades que deverão ser separadas e sobre o alcance dessa separação. O capítulo 4 do relatório apresenta, por conseguinte, uma série de opções em cada domínio. Essa combinação resulta num certo número de opções de reforma, que deverão ser avaliadas tanto em relação ao cenário de base, a ausência de ação política adicional a nível da UE, como entre si.

Atividades

As atividades bancárias conduzidas pelos grandes grupos bancários da UE abrangem desde as atividades da banca de retalho e da banca comercial (na sigla inglesa, RCB) às atividades bancárias para grandes clientes e de banca de investimento (na sigla inglesa, WIB). São exemplos de atividades RCB, entre outras, a aceitação de depósitos garantidos, a concessão de empréstimos às famílias e às PME ou a prestação dos serviços ligados aos sistemas de pagamento. As atividades WIB incluem nomeadamente a subscrição de valores mobiliários, as atividades de criação de mercado, os serviços de corretagem e as atividades de negociação por conta própria. O relatório considera três opções esquemáticas para a separação de atividades:

- (1) **Entidade «limitada» de negociação e entidade «alargada» de tomada de depósitos:** Um primeiro caso extremo será aquele em que apenas um número relativamente reduzido de atividades de negociação irão ser separadas de uma entidade «alargada» tomadora de depósitos, a saber, os tipos de negociação em que os operadores especulam em determinados mercados utilizando o capital do banco e o dinheiro emprestado, sem outro fim que não seja a obtenção de lucro e sem qualquer ligação à negociação em nome dos clientes (ou seja, atividades de negociação por conta própria);
- (2) **Entidade «média» de negociação e entidade «média» de tomada de depósitos:** Uma segunda opção serão aqueles casos em que ao conjunto de atividades acima referidas se vêm juntar a criação de mercado, os produtos derivados complexos e as titularizações complexas; e
- (3) **Entidade «alargada» de negociação e entidade «limitada» de tomada de depósitos:** Esta opção consistiria em prever a separação de todas as atividades bancárias por conta de grandes clientes e de banca de investimento.

Alcance

Para determinar o alcance da separação, poderão ser consideradas três formas gerais: i) separação contabilística; ii) separação funcional através da constituição de filiais; e iii) separação da propriedade ou proibição do exercício de determinados ramos de atividade. Estas formas de separação exibem um grau variável de intensidade e de intervenção na estrutura de funcionamento dos bancos.

A solução da separação contabilística (que obrigaria os bancos a publicar mais informação sobre os seus diferentes ramos de atividade) não permitiria provavelmente a realização dos objetivos acima delineados, pelo que foi rejeitada. Numa separação funcional através da criação de filiais, os grupos bancários teriam de separar as atividades das suas diferentes unidades por filiais (pessoas coletivas) separadas, mas poderiam continuar a oferecer aos seus clientes um conjunto diversificado de serviços bancários («serviço bancário universal estruturado»). O relatório analisa duas opções diferentes de criação de filiais, com base num conjunto de diferentes regras jurídicas, económicas e de governação para a criação de filiais (no sentido limitado ou no sentido estrito). A separação da propriedade exigiria que determinados ramos de atividade passassem a ser assegurados por empresas não afiliadas do grupo bancário. Mais especificamente, o relatório considerou as seguintes três opções:

- (1) **Criação de filiais com as ligações intragrupo limitadas de acordo com as regras atuais:** em termos de separação legal, esta opção exigiria a constituição de uma entidade jurídica separada. Em termos de separação económica, seria limitada aos requisitos económicos e de governação que resultam atualmente desse grau de separação jurídica;

- (2) **Criação de filiais com limitações mais estritas às ligações intragrupo:** a fim de resolver mais eficazmente a questão das ajudas financeiras intragrupo, esta opção exigiria um grau de separação mais significativo em termos legais, económicos e/ou de governação (nomeadamente regras quanto à propriedade e limites à exposição intragrupo); ou
- (3) **Separação da propriedade:** nesta opção, os grupos bancários deixariam de poder estar envolvidos em determinadas atividades. Assim, teriam de alienar ou liquidar as atividades desse tipo que tivessem atualmente em curso.

Opções de reforma

Com base no que precede, a combinação das diferentes possibilidades de atividades de negociação e dos mercados de capitais a separar com o grau dessa mesma separação resultou no estabelecimento de nove opções esquemáticas de reforma, ilustradas na matriz do quadro 1. Na medida do possível e apenas a título ilustrativo, os serviços da Comissão apresentaram as diferentes propostas de reformas estruturais e/ou iniciativas legislativas nessa matriz.

Quadro 1: Panorâmica das opções

Atividades/alcance	Separação funcional 1 (SUB) <i>Requisitos atuais</i>	Separação funcional 2 (SUB+) <i>Requisitos mais rigorosos</i>	Separação da propriedade <i>Separação da propriedade</i>
Entidade «limitada» de negociação/ Entidade «alargada» de tomada de depósitos <i>P. ex.: negociação por conta própria + exposições a HF (negociação por conta própria)</i>	Opção A	Opção B [≈ cenário de base FR, DE]	Opção C [≈ EUA Volcker]
Entidade «média» de negociação/ Entidade «média» de tomada de depósitos <i>P.ex.: negociação por conta própria + criação de mercado (MM)</i>	Opção D	Opção E [≈ GPAN; ≈ FR, DE se for prevista uma separação mais abrangente]	Opção F
Entidade «alargada» de negociação/ entidade «limitada» de tomada de depósitos <i>P.ex.: todas as atividades da banca de investimento</i>	Opção G	Opção H [≈ EUA BHC; ≈ UK]	Opção I [≈ Glass-Steagall; ≈ UK com «cerca eletrificada»]

Questões relacionadas com a aplicação

A avaliação de impacto compara os benefícios e custos para a sociedade das opções descritas no quadro 1, tanto entre si como em relação ao cenário de «políticas inalteradas». Além disso, a avaliação de impacto analisa também as três questões de aplicação comuns a todas as opções:

- **Alcance institucional:** uma iniciativa de reforma estrutural deveria, em princípio, visar apenas os bancos TBTF, pelo que apenas se aplicaria a uma pequena parte dos mais de 8 000 bancos estabelecidos na UE. Assim, a reforma não afetaria as pequenas cooperativas de crédito e caixas económicas que desempenham um importante papel na resposta às necessidades de financiamento das pequenas empresas e comunidades locais. O relatório avalia as diferentes abordagens com vista à definição de limiares para a escolha dos bancos relevantes. A conclusão é que esses limiares deverão basear-se numa combinação da medição do risco sistémico com uma metodologia baseada nos dados contabilísticos. Para além de todos os bancos de importância sistémica, a reforma estrutural incidiria sobre os bancos com atividades de negociação acima de um limiar absoluto de 70 mil milhões de EUR e de um limiar relativo de 10% dos ativos totais. Os bancos de pequena dimensão, com menos de 30 mil milhões de EUR em ativos, ficariam em princípio excluídos. Na prática, e com base nos dados históricos, a Comissão estima que isso poderá conduzir a que 29 dos bancos europeus maiores e mais complexos devam ser objeto de uma separação estrutural;
- **Papel das autoridades de supervisão:** outra questão será a do papel das autoridades de supervisão na análise do alcance das atividades das instituições, bem como das atividades que deverão potencialmente ser separadas. No que se refere ao alcance institucional, qualquer limiar poderá não ser o ideal para abranger as instituições mais indicadas. Assim, deverá haver uma certa margem de apreciação pelas autoridades de supervisão na avaliação do âmbito institucional da separação resultante da aplicação dos limiares acima explicados, a fim de assegurar que sejam abrangidos os bancos mais indicados. Da mesma forma, as autoridades de supervisão deverão dispor de alguma margem de apreciação na determinação do âmbito das atividades a separar caso existam circunstâncias particulares. No entanto, a apreciação pelas autoridades de supervisão deverá ser estreitamente enquadrada e limitada, por razões políticas, práticas e legais. Se assim não for, poderão surgir resultados incoerentes no mercado interno. O relatório descreve um conjunto de princípios de orientação para o processo de supervisão previsto em ambas as opções, a fim de garantir que não possam surgir distorções no mercado interno; e
- **Calendário de aplicação:** A separação estrutural, independentemente dos benefícios que possa trazer para a sociedade, irá resultar em custos privados. Além disso, a transferência de ativos e passivos existentes para uma eventual nova pessoa coletiva separada exigirá algum tempo. Por último, a UE já adotou ou irá adotar em breve diversas iniciativas em domínios afins, incluindo Basileia III, a DRRB e o MUR, que só estarão plenamente em vigor a partir de 2018 ou 2019. O relatório conclui que deverá ser previsto um período transitório semelhante para a aplicação de qualquer futura iniciativa de reforma estrutural.

6. IMPACTO E COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES DE REFORMA

O capítulo 5 do relatório avalia e compara, em termos qualitativos, as diferentes opções de reforma acima identificadas. Para efeitos de comparação das opções, foram aplicados dois critérios. O primeiro – eficácia – permite avaliar em que medida serão cumpridos os objetivos específicos da reforma, como por exemplo facilitar as possibilidades de resolução. O segundo – eficiência – avalia os custos para a sociedade resultantes da aplicação das respetivas opções de reforma (sobretudo em termos de perda de economias de escala e de alcance). Um terceiro critério – coerência – avalia em que medida uma determinada opção de reforma é em geral conforme com os objetivos políticos globais da Comissão e complementar do atual programa de reformas. Uma vez que todas as opções são, em termos gerais, coerentes com os referidos objetivos, este critério não foi utilizado para efeitos de classificação das opções.

Avaliação das opções de reforma baseadas na criação de filiais em conformidade com as regras em vigor

As opções A, D e G resultariam num certo grau de separação das entidades envolvidas nas atividades de negociação, mas poderiam revelar-se ineficazes para a realização dos objetivos específicos de aumentar as possibilidades de resolução e de acompanhamento, de redução do risco moral, de redução dos conflitos de interesses, de redução da má afetação do capital e dos recursos e de aumento da concorrência, pelo que foram rejeitadas. A mera criação de filiais não quebrará efetivamente as ligações económicas e operacionais entre as filiais envolvidas na negociação e as que aceitam depósitos.

Avaliação das opções de reforma baseadas na criação de filiais em conformidade com regras mais rigorosas

As opções de reforma baseadas na criação de filiais de acordo com regras mais rigorosas (B, E e H) correspondem *grossa modo* às reformas que estão a ser levadas a cabo pelos Estados-Membros da UE ou que foram recomendadas pelo GPAN. Essas opções quebrariam efetivamente as ligações económicas e operacionais entre as filiais envolvidas na negociação e as que aceitam depósitos. Continuariam a permitir que os grupos bancários desenvolvessem uma vasta gama de atividades, embora algumas dessas atividades devessem ser transferidas para pessoas coletivas separadas dentro do grupo (serviço bancário universal estruturado). De entre as três opções, o relatório conclui que a opção de reforma E será a melhor maneira de avançar no contexto da UE e constituiria um progresso significativo em relação à alternativa de «políticas inalteradas». A opção E trará maiores benefícios do que a opção de reforma B, já que esta última teria um âmbito de aplicação mais restrito. A opção E é também preferível à opção de reforma H, já que a inclusão de atividades adicionais não deverá trazer benefícios significativamente maiores e resultará em custos adicionais.

Avaliação das opções de reforma baseadas na separação da propriedade

As opções C, F e I têm potencial para serem o conjunto de opções mais eficaz em termos de realização dos objetivos específicos. No entanto, é também o conjunto de opções que poderá trazer maiores custos sociais em termos de perda de economias de escala. O relatório conclui que os benefícios sociais associados à opção C compensariam os respetivos custos sociais, na medida em que integra os riscos, a complexidade e a interdependência associados às atividades de negociação por conta própria (inerentemente arriscadas e que implicam um maior risco de conflitos de interesses) sem por isso ter custos sociais significativos (atendendo a que essas atividades não contribuem para o financiamento da economia). Os argumentos que visam demonstrar um saldo positivo significativo entre os custos e benefícios das opções F e I são algo mais difíceis de justificar. Tendo em conta o estado atual do conhecimento económico e os elementos existentes, bem como a incerteza relativamente elevada, afigura-se

apropriado adotar alguma cautela quanto ao possível alcance da separação da propriedade das diferentes atividades (excluindo a negociação por conta própria). Por conseguinte, o relatório conclui que só a opção C proporciona um bom saldo líquido entre os benefícios e custos sociais, pelo que será a única a merecer mais alguma reflexão.

Comparação entre as opções escolhidas

O relatório selecionou, portanto, as opções C e E para comparação mais aprofundada em termos de custos e benefícios para a sociedade. A conclusão foi que a opção C é menos eficaz do que a opção E em termos de saldo entre tais custos e benefícios, devido ao seu âmbito de aplicação mais limitado. Por outro lado, a opção E poderá ter custos mais elevados para a sociedade devido exatamente ao seu âmbito de aplicação mais alargado, que resultaria num efeito mais acentuado em termos de perda de economias de escala. No entanto, e ainda devido a esse âmbito de aplicação significativamente mais alargado, a opção E proporciona maiores benefícios sociais do que a opção C, pelo que pode ser considerada mais eficaz, com custos adicionais de eficiência limitados.

Ainda assim, o relatório conclui que poderá haver forma de aumentar a limitada eficácia da opção C de modo a aproximá-la mais da opção E. A opção C poderia, por exemplo, ser complementada por um procedimento *ex post* (mas bem enquadrado) de separação de atividades adicionais, nomeadamente a criação de mercado, os produtos derivados complexos e as titularizações complexas («opção C+»). De igual modo, existirão formas de reduzir os potenciais custos de eficiência associados à opção E, caso venham a ser considerados excessivos (p. ex.: isentando da exigência de separação certas atividades para as quais os mercados existentes sejam particularmente pouco alargados e/ou ilíquidos através de um processo de supervisão enquadrado, no que constituiria uma «opção E-»).

Logo, existem formas – que não se limitam às acima referidas – de tornar as opções, em grande medida, comparáveis. No entanto, haverá também que atender a considerações de natureza mais política, tais como a complementaridade com outros objetivos políticos, o calendário das reformas, as dificuldades de execução, os pontos de vista e posições previsíveis dos legisladores, etc., antes de efetuar uma escolha entre estas opções, que se afiguram aceitáveis e justificáveis. Em consequência, o presente relatório não indica uma preferência entre as opções.

Questões relacionadas com a aplicação

As diferentes opções envolvem desafios operacionais. O principal desafio para a aplicação da opção C+ decorre da dificuldade em definir e individualizar as atividades de negociação por conta própria das atividades de criação de mercado. Daí resulta que o cumprimento e a supervisão da respetiva aplicação implicarão custos, em particular para a opção C, que exige a total alienação das atividades em causa. No que respeita à opção E-, o principal desafio decorre da necessidade de gerir e acompanhar o funcionamento das intrinsecamente opacas ligações intragrupo, nas suas vertentes jurídica, económica, de governação e operacional.

Apoiar a avaliação qualitativa

Diversos elementos importantes do projeto de avaliação de impacto foram objeto de modelação ou análise quantitativas e alargadas. Em primeiro lugar, esse trabalho quantitativo permite estimar o nível dos subsídios implícitos. Concluiu-se que esses subsídios implícitos são significativos e dependentes da dimensão do banco, do nível da interdependência com outros bancos, do seu nível de alavancagem e ainda da notação soberana do Estado em que está estabelecido). Em segundo lugar, os trabalhos relativos ao cálculo dos limiares foram utilizados para identificar os grupos bancários europeus relevantes. Em terceiro lugar, a análise comparativa dos incentivos económicos relativos das atividades de banca de

investimento e das atividades de banca comercial revela que existem incentivos regulamentares para que os bancos exerçam atividades de negociação, mais do que atividades de aceitação de depósitos.

A fim de apoiar a avaliação qualitativa das opções de reforma, os serviços da Comissão tentaram, na medida do possível, quantificar alguns dos custos e benefícios que poderiam resultar da separação estrutural. No entanto, devido à complexidade intrínseca e à natureza especial da atividade bancária e tendo em conta que muitos dos seus benefícios e custos são dinâmicos por natureza, não existe nenhum modelo quantitativo que permita estimar totalmente os benefícios e os custos sociais das propostas de reforma estrutural. Esse problema é ainda agravado pela falta de dados. Os serviços da Comissão tentaram avaliar alguns dos custos (custo do financiamento privado dos bancos) e benefícios. Apesar das limitações metodológicas e de dados acima referidas, os resultados são coerentes com as conclusões resultantes da análise qualitativa, no sentido de que a separação das atividades de negociação traria benefícios económicos, tais como a redução das perdas totais geradas pelo sistema bancário.

No contexto da consulta das partes interessadas, os serviços da Comissão convidaram também os bancos da UE a modelarem e avaliarem o impacto de uma série de cenários esquemáticos de reforma estrutural sobre os respetivos balanços, contas de ganhos e perdas e outras variáveis descritivas do desempenho do banco. Foram poucos os grupos bancários que deram resposta a esse convite. Além disso, os impactos decorrentes das simulações foram muito variáveis entre os inquiridos e nem sempre apresentavam uma coerência interna.

Pontos de vista das partes interessadas e impactos

No quadro da elaboração do presente relatório, os serviços da Comissão realizaram uma consulta pública junto das partes interessadas, durante a primavera de 2013. Os serviços da Comissão receberam mais de 500 contribuições, incluindo um número substancial de respostas provenientes de indivíduos e de associações de consumidores. As respostas à consulta evidenciam uma clivagem entre as respostas dos bancos e as respostas dos consumidores e cidadãos. Os primeiros manifestaram-se, na sua grande maioria, contra a separação estrutural. Os últimos são, em grande medida, favoráveis a essa separação. Essas divergências refletem-se tanto nas respostas sobre o tipo e o alcance das medidas estruturais como sobre as atividades que deverão ser separadas. Os serviços da Comissão efetuaram ainda uma consulta pública sobre o relatório do GPAN, no outono de 2012.

7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Está previsto um acompanhamento durante o período de introdução progressiva. A avaliação *ex post* de todas as novas medidas legislativas constitui uma prioridade para a Comissão. Estão previstas avaliações cerca de 4 anos após o termo do prazo de transposição. A proposta que irá ser apresentada em breve, uma vez adotada, será também sujeita a uma avaliação completa a fim de avaliar, nomeadamente, a sua eficácia e eficiência em termos de realização dos objetivos apresentados no presente relatório e de decidir se serão necessárias novas medidas ou alterações das medidas em vigor.

As fontes de informação que poderão ser utilizadas para efeitos de avaliação incluirão os dados fornecidos pelos bancos centrais nacionais, pelas autoridades de regulamentação nacionais, por organismos europeus como o BCE, a EBA ou o CERS e por organizações internacionais como o BPI, a OCDE, o FMI e o CEF. Os participantes no mercado ou intermediários relevantes poderão também contribuir para a recolha dos dados pertinentes. Os

indicadores relevantes para avaliar a proposta poderão incluir, por exemplo, o número e os ativos totais dos bancos sujeitos a requisitos de separação estrutural; a quantificação das atividades de negociação e de concessão de empréstimos; e estimativas dos subsídios públicos implícitos e dos descontos decorrentes de vantagens artificiais em termos de custos de financiamento.