

Bruxelas, 14.3.2018
SWD(2018) 74 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

**que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 no que respeita à cobertura mínima das
perdas com exposições de mau desempenho**

{COM(2018) 134 final} - {SWD(2018) 73 final}

Ficha de síntese

Avaliação de impacto que acompanha a proposta de alteração do Regulamento (UE) n.º 575/2013 no que respeita à cobertura mínima das perdas com exposições de mau desempenho

A. Necessidade de agir

Porquê? Qual é o problema em causa?

Na sequência da crise financeira, o quadro regulamentar do setor bancário alterou-se substancialmente. As reformas acordadas a nível do G20 e do Comité de Basileia foram, e estão a ser, executadas em todo o mundo a fim de reduzir os riscos no setor bancário e de tornar o sistema financeiro mais estável e resistente. Não obstante, alguns riscos têm sido objeto de medidas adotadas a nível exclusivamente local. Em particular, as maiores jurisdições (como os Estados Unidos ou o Japão, entre outras) adotaram várias medidas destinadas a reduzir o nível dos empréstimos de mau desempenho (*non-performing loans*, NPL) e a corrigir os balanços dos bancos, nomeadamente introduzindo ou reforçando regimes obrigatórios de constituição de provisões/anulação para esses mesmos NPL.

Os NPL e outras exposições de mau desempenho (*non-performing exposures*, NPE)¹ também se acumularam em algumas partes do setor bancário da UE no rescaldo da crise financeira e das recessões que se seguiram. Estes níveis elevados de NPL afetam a estabilidade financeira e exercem pressão sobre a rentabilidade e viabilidade das instituições de crédito afetadas, tendo impacto no crescimento económico por via da redução da concessão de empréstimos pelos bancos. A fim de dar resposta aos desafios impostos pelos elevados níveis de NPL na UE, o «Plano de ação para combater os créditos não produtivos na Europa» do Conselho ECOFIN insta várias instituições e agências a tomarem medidas adequadas.

Em particular para reduzir o risco de novos problemas com NPL no futuro, um dos principais domínios de intervenção visa assegurar que esses mesmos NPL sejam reconhecidos em tempo útil e devidamente cobertos, a fim de prevenir o diferimento das perdas e de facilitar a resolução dos NPL. O subprovisionamento e o diferimento das perdas constituem grandes obstáculos à reestruturação da dívida e à venda de ativos, já que os bancos podem adiar a reestruturação ou a redução da sua alavancagem a fim de evitar o reconhecimento das perdas (a chamada abordagem de «esperar para ver»). Os atrasos no reconhecimento das perdas contribuem para a redução da concessão de empréstimos, pois exercem ainda mais pressão sobre os bancos para aumentarem as provisões em períodos de esforço (ou seja, quando as perdas se materializam e os requisitos de fundos próprios regulamentares se tornam mais vinculativos). A constituição de provisões pró-cíclica implica a concessão de empréstimos de forma pró-cíclica e variações mais amplas no ciclo económico (a saber, ciclos de forte expansão ou contração do crédito, o chamado *boom and bust*).

A correção dos elevados volumes de NPE, para além da prevenção da sua eventual acumulação no futuro, constitui parte fundamental dos esforços da União no sentido de continuar a reduzir os riscos no setor bancário e de permitir que os bancos se possam concentrar na concessão de crédito às empresas e aos cidadãos. Os debates em curso no Conselho confirmam que a realização de novos progressos na correção dos NPL será essencial para completar a União Bancária, que constitui uma das principais prioridades da Agenda dos Dirigentes.

O que se espera alcançar com esta iniciativa?

O objetivos gerais da presente iniciativa, que se insere num pacote de medidas mais amplo para resolver o problema dos NPL na UE, apresentam duas vertentes que se reforçam mutuamente: em primeiro lugar, pretende-se limitar os riscos que os elevados níveis de NPE comportam para a estabilidade financeira, evitando a acumulação ou o aumento excessivo de NPE com uma cobertura insuficiente no sistema bancário da UE; em segundo lugar, esta iniciativa visa assegurar que os bancos da UE preveem uma cobertura das perdas suficiente para as NPE, que lhes permita proteger e preservar a sua rentabilidade, os seus fundos próprios e os custos de financiamento em períodos de esforço. Isto é especialmente importante na UE, onde a intermediação financeira ainda é maioritariamente dominada pelas instituições bancárias. Conjugada com mercados de capitais mais aprofundados e mais fortes, graças à iniciativa da UMC, esta iniciativa deverá assegurar que é disponibilizado aos agregados familiares e às empresas da UE um financiamento mais estável e menos pró-cíclico, apoiando assim o investimento, o crescimento e o emprego.

¹ As NPE incluem os NPL, os títulos de dívida de mau desempenho e os elementos extrapatrimoniais de mau desempenho. Os NPL, termo bem consagrado e geralmente utilizado no discurso político, representam a maior proporção das NPE. Por conseguinte, os termos NPE e NPL são utilizados de forma indistinta no presente documento.

Para o efeito, do ponto de vista operacional, reduz-se a capacidade e os incentivos aos bancos para adotarem as estratégias de «esperar para ver» e «adiar e fingir», através das quais os bancos atrasam o reconhecimento das provisões para NPL. Para tal, esta iniciativa deverá introduzir um mecanismo de salvaguarda prudencial obrigatório, que consiste: i) num requisito no sentido de que as instituições cubram as perdas incorridas e esperadas de novos empréstimos até determinados níveis mínimos comuns, assim que estes se tornem NPL (requisito de cobertura mínima); e ii) quando o requisito de cobertura mínima não for cumprido, numa dedução aos elementos de fundos próprios principais de nível 1 (CET1) correspondente à diferença entre o nível de cobertura real e a cobertura mínima exigida. O requisito de cobertura mínima será plenamente aplicado após um determinado prazo, que será diferente consoante os empréstimos sejam ou não cobertos por uma caução ou garantia.

Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE?

O atual quadro prudencial da UE não prevê um tratamento mínimo comum no que respeita às perdas incorridas/esperadas em NPL. As autoridades responsáveis pela supervisão das instituições na UE podem influenciar a política de constituição de provisões e exigir ajustamentos específicos aos cálculos dos fundos próprios numa base casuística (o chamado «pilar II» do quadro regulamentar); contudo, não pode ser imposto aos Estados-Membros e aos bancos um tratamento (mínimo) harmonizado.

Devido à ausência de regras prudenciais comuns em matéria de NPL, a cobertura real das perdas com esses empréstimos pode variar entre os bancos das várias jurisdições, mesmo que comportem o mesmo risco subjacente. Tal pode limitar a comparabilidade dos rácios de fundos próprios entre países e comprometer a sua fiabilidade. Bancos com o mesmo perfil de risco e que operam na mesma moeda (como acontece com os bancos da área do euro) estariam sujeitos a condições de financiamento diferentes, dependendo da sua localização. Além disso, do lado dos mutuários, duas empresas com perfis de risco idênticos e que operem na mesma moeda poderão estar sujeitas a condições de empréstimo diferentes, em função de onde estejam estabelecidas, o que resultaria numa fragmentação financeira adicional prejudicial para um dos benefícios mais importantes da união monetária e financeira, a saber, a diversificação e a partilha transfronteiras dos riscos económicos.

Uma ação legislativa à escala da UE travará automaticamente, em toda a UE, a acumulação de futuros NPL sem cobertura suficiente das perdas com esses empréstimos, reforçando deste modo a solidez financeira e a capacidade dos bancos para conceder empréstimos. Contribuirá para o bom funcionamento do mecanismo de transmissão monetária e para um processo de integração financeira mais sustentável na UE. Ajudará igualmente à conclusão da União Bancária, assegurando que todos os bancos estejam em pé de igualdade, reduzindo as diferenças desnecessárias nas práticas bancárias, aumentando a comparabilidade, facilitando a disciplina do mercado e promovendo a confiança deste último. Uma ação à escala da UE reduzirá ainda as potenciais repercussões no território da União. A elevada interligação no sistema financeiro da UE (e especialmente na área do euro) gera um perigo significativo de repercussões, com riscos para a estabilidade, cuja resolução será mais eficaz se levada a cabo em toda a UE.

B. Soluções

Que opções legislativas e não legislativas foram ponderadas? Há ou não uma opção preferida? Porquê?

A avaliação de impacto analisou as seguintes opções estratégicas (com base no cenário de referência, ou seja, nenhuma ação a nível da UE):

- Opção 1 – requisitos de cobertura integral dos de NPL garantidos e não garantidos após um determinado prazo fixado, sem qualquer requisito prévio de cobertura;
- Opção 2 – requisitos de cobertura gradualmente maior (de forma linear ou progressiva) iniciados após a classificação como NPL e que levarão a uma exigência de cobertura integral para as NPE não garantidas e garantidas após um determinado prazo fixado;
- Opção 3 – para os NPL garantidos, aplicação de fatores de desconto (*haircuts*) em função do tipo de garantia (os NPL não garantidos seriam tratados de acordo com a opção 1 ou com a opção 2).

Na avaliação e apreciação dos impactos, a opção 2 (aplicação de um percurso progressivo no sentido da cobertura integral) foi considerada a preferível, já que permite atingir os objetivos políticos, maximizando ao mesmo tempo a relação custo-benefício. Permite alcançar um equilíbrio adequado entre assegurar prazos suficientes para permitir possíveis recuperações e evitar «efeitos de precipício» repentinos decorridos esses prazos.

Quem apoia cada opção?

A maioria das partes interessadas opôs-se à opção 1, por esta só exigir a cobertura integral dos NPL depois de decorridos os prazos fixados, o que poderia resultar em «efeitos de precipício» significativos para os

<p>bancos, que poderiam ser sujeitos a deduções dos seus fundos próprios.</p> <p>A opção 2 (abordagem gradual) foi apoiada por alguns bancos e pela maioria das partes interessadas públicas. Os bancos revelaram preferência por um percurso progressivo, em detrimento de um percurso linear, já que este último seria demasiado prudente nos primeiros anos, quando a probabilidade de recuperar os empréstimos ou a garantia é mais elevada do que mais para o final do prazo.</p> <p>A opção 3 (abordagem baseada em fatores de desconto) foi alvo de críticas pela maioria das partes interessadas privadas e públicas, por ser excessivamente complexa. A maioria das partes interessadas considerou que esta opção não proporcionava valor acrescentado, já que a complexidade dos custos de execução adicionais seria mais preponderante do que os poucos benefícios que os bancos obteriam em termos de maior sensibilidade ao risco.</p>
<p align="center">C. Impacto da opção preferida</p>
<p>Quais são os benefícios da opção preferida (se existirem, caso contrário, os principais)?</p> <p>A opção 2 (abordagem gradual) implicaria que os bancos comessem a cobrir os seus NPL numa fase precoce, reduzindo significativamente a sua capacidade e os seus incentivos para adotarem estratégias do tipo «esperar para ver» ou «adiar e fingir». Este objetivo seria atingido rapidamente, pois o requisito de cobertura seria aplicado assim que as exposições deixassem de ter um bom desempenho. Os bancos não teriam a possibilidade de esperar pelo final do prazo para aumentarem as suas provisões. Por conseguinte, o principal benefício desta opção seria evitar um impacto demasiado brusco e potencialmente nocivo no final do prazo fixado.</p> <p>A opção 2 seria também coerente e compatível com as outras políticas da UE. Os supervisores não teriam tantos casos aos quais devessem aplicar ou manter medidas no âmbito do pilar II durante os primeiros anos, em comparação com a opção 1. Tal ajudaria a assegurar uma utilização eficiente dos recursos e a apoiar a harmonização na resolução das NPL a nível da UE.</p> <p>Escolhendo um percurso progressivo, a conceção do mecanismo de salvaguarda seria consentânea com outra iniciativa prevista pela Comissão e que envolve um processo extrajudicial acelerado de execução das garantias. Exigiria níveis de cobertura mais baixos durante os primeiros anos, quando as garantias têm maior probabilidade de ser realizadas.</p>
<p>Quais são os custos da opção preferida (se existirem, caso contrário, os principais)?</p> <p>A opção 2 implicaria custos mais elevados em termos de requisitos de fundos próprios e de custos de execução, em comparação com o cenário de referência, para os bancos que não estão atualmente sujeitos a nenhuma das medidas do pilar II, obrigando-os a aumentar suas provisões para os NPL. Existiriam ainda custos adicionais para os bancos sujeitos às medidas do pilar II, caso estas fossem insuficientes para resolver na íntegra o subprovisionamento dos NPL.</p> <p>A opção 2 seria potencialmente mais dispendiosa do que as opções 1 e 3 a curto prazo, já que a potencial dedução seria aplicada logo no primeiro ano seguinte à classificação como NPL, e apresentaria uma menor sensibilidade aos riscos do que a opção 3. Porém, a escolha de um percurso progressivo ajudaria a mitigar esta preocupação, uma vez que o montante a cobrir seria mais baixo nos primeiros anos, dando tempo aos bancos para recuperarem o empréstimo ou realizarem a garantia numa fase precoce.</p>
<p>Como serão afetadas as empresas, as PME e as microempresas?</p> <p>A aplicação de requisitos de cobertura mínima reduzirá os incentivos e a capacidade dos bancos para adotarem práticas de «esperar para ver». Mediante o reforço dos balanços dos bancos por via de uma gestão mais célere e eficaz das NPE, esta opção contribuiria para uma oferta de crédito mais estável, tanto em termos de quantidade como de preço desse mesmo crédito. O impacto positivo deverá consistir, em particular, em benefícios para as PME, já que estas dependem em maior medida do crédito bancário do que as grandes empresas, que podem aceder mais facilmente aos mercados financeiros.</p>
<p>Haverá impactos significativos nos orçamentos e nas administrações públicas nacionais?</p> <p>Não se preveem impactos significativos nos orçamentos e nas administrações nacionais. A introdução de uma medida do pilar I deverá reduzir a necessidade de medidas no âmbito do pilar II (que são avaliadas numa base casuística). Tal permitirá uma melhor utilização dos recursos humanos e financeiros, aumentando a eficiência.</p>
<p>Haverá outros impactos significativos?</p> <p>A curto prazo, os fundos próprios dos bancos que não registem o nível de cobertura mínima aplicável (ficando, consequentemente, sujeitos à dedução gradual) irão diminuir em relação ao cenário de referência.</p>

No entanto, todos os bancos serão avaliados de acordo com critérios comuns em cada momento, o que aumentará a comparabilidade entre os bancos e promoverá condições equitativas em todo o Mercado Único. Graças ao aumento progressivo dos requisitos de cobertura, será possível evitar eventuais «efeitos de precipício» em resultado de perdas em atraso, com impactos potencialmente graves nos fundos próprios dos bancos. O mecanismo de salvaguarda prudencial não aumentará efetivamente os requisitos de fundos próprios para as NPE, limitando-se a alterar a distribuição das necessidades de capital para cobrir as perdas com NPE ao longo do tempo (sem aumentar o seu volume global).

A longo prazo, os impactos nos bancos serão positivos, já que, ao evitar que as NPE subprovisionadas se acumulem e atinjam níveis insustentáveis, o mecanismo de salvaguarda ajudará a reforçar a sua capacidade de resistência em períodos de esforço e de crise económica, reduzindo os seus custos de financiamento e administrativos e protegendo a sua rentabilidade. O mecanismo de salvaguarda prudencial não aumentará efetivamente os requisitos de fundos próprios para as NPE, limitando-se a alterar a distribuição das necessidades de capital para cobrir as perdas com NPE de forma mais uniforme ao longo do tempo (sem aumentar o seu volume global).

D. Seguimento

Quando será reexaminada a política?

Decorridos seis a oito anos da data de aplicação da presente iniciativa (dependendo da calibração final do período após o qual será necessária a cobertura integral dos NPL), a Comissão realizará uma avaliação. O objetivo dessa avaliação consistirá em apreciar, nomeadamente, a eficácia e a eficiência da medida em termos da realização dos objetivos apresentados na presente avaliação de impacto, bem como decidir se serão necessárias novas medidas ou alterações.