

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) n.º 575/2013 e (UE) 2019/876 no que diz respeito aos ajustamentos necessários em resposta à pandemia de COVID-19

[COM(2020) 310 final — 2020/0066 (COD)]

(2020/C 311/10)

Relator-geral: **Giuseppe GUERINI**

Consulta	Conselho da União Europeia, 6.5.2020 Parlamento Europeu, 13.5.2020
Base jurídica	Artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Decisão da Mesa	30.4.2020
Adoção em plenária	10.6.2020
Reunião plenária n.º	552
Resultado da votação	208/2/5
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de alterar os Regulamentos (UE) n.º 575/2013 e (UE) 2019/876 no que diz respeito aos ajustamentos necessários em resposta à pandemia de COVID-19.

1.2. A UE enfrenta uma crise sem precedentes, que exige uma resposta também ela extraordinária. A proposta deve ser adotada o mais rapidamente possível, para permitir que as verbas libertadas sejam utilizadas da forma mais eficaz para fazer face ao impacto que a COVID-19 tem tido e continuará a ter.

1.3. O CESE concorda com a decisão de adiar a aplicação do Acordo de Basileia III proposta pelo Comité de Basileia e aprovada pela Comissão Europeia. Contudo, é igualmente importante que o adiamento não se limite a prolongar a vigência da atual regulamentação. A proposta de revisão das diretivas e dos regulamentos afigura-se, por conseguinte, apropriada.

1.4. O CESE propõe ainda que, antes de relançar o processo de aplicação, seria da maior importância para o ajustamento do sistema regulamentar europeu avaliar cuidadosamente as mudanças que as instituições económicas e financeiras deverão enfrentar neste período difícil. Poderão ser necessárias novas avaliações de impacto.

1.5. Do mesmo modo, o CESE está preocupado com a eventual impossibilidade de cumprir outros prazos regulamentares nesta fase, tendo em conta os desafios operacionais com que se deparam os bancos (e as autoridades). É claramente o caso do novo quadro relativo ao risco de taxa de juro da carteira bancária (IRRBB), que deveria ser aplicado a partir de junho de 2021, mas cujos regulamentos de execução ainda não estão disponíveis. É também o caso do rácio de financiamento líquido estável (NSFR), que se deveria aplicar a partir de junho de 2021.

1.6. Por conseguinte, poderia ser oportuno prever um adiamento razoável da regulamentação CRR II e CRD V, bem como das orientações da Autoridade Bancária Europeia (EBA) sobre a origem e a monitorização dos empréstimos e sobre a nova definição de incumprimento. Alternativamente, como no caso do NSFR, poder-se-ia prever um período de transição de 3 anos (semelhante ao previsto para o rácio de cobertura de liquidez — RCL), mantendo a intenção inicial dos legisladores de conceder aos bancos um ano, a partir da data de adoção, para aplicarem os novos regulamentos.

1.7. O mesmo se aplica ao cumprimento das obrigações introduzidas pela Diretiva (UE) 2019/879 do Parlamento Europeu e do Conselho e pelo Regulamento (UE) 2019/877 no que diz respeito à capacidade de absorção de perdas e de recapitalização das instituições de crédito. Dada a pressão exercida sobre a atividade de concessão de crédito e os pedidos das próprias autoridades de supervisão no sentido de utilizar as reservas de capital para evitar restrições de crédito, seria conveniente rever e adiar em conformidade os prazos estabelecidos na diretiva e no regulamento acima referidos para alcançar os objetivos vinculativos em matéria de requisitos mínimos para os fundos próprios e os passivos elegíveis.

1.8. O CESE apoia a proposta da Comissão de ajustar o regime transitório de modo a permitir às instituições de crédito reduzir o impacto dos provisionamentos e dos ajustamentos para risco de crédito, nos termos da norma internacional de relato financeiro (IFRS) 9, sobre os seus fundos próprios. No entanto, o CESE considera que a proposta, embora constitua apenas um primeiro passo para atenuar o impacto da recessão, não é eficaz e adequada para manter as condições de concorrência equitativas entre os intermediários europeus, pelo que poderia ser complementada pelas seguintes medidas:

- alargar a «nova» componente dinâmica, medida em 1 de janeiro de 2020, ao crédito que se tenha tornado não produtivo a partir de 1 de janeiro de 2020 (ou a partir de qualquer outra data subsequente considerada pertinente e em linha com a data do início da pandemia);
- não substituir o fator de escala por uma ponderação única de 100 %, utilizada para o financiamento dos clientes não profissionais. Essa substituição não teria em conta os diferentes riscos inerentes às categorias típicas de mutuários da generalidade dos bancos comerciais e, mais importante ainda, dos bancos locais. Trata-se, em particular, das famílias e das PME. As exposições associadas a esta categoria de mutuários beneficiam de um tratamento prudencial específico no que toca aos requisitos de fundos próprios. Além disso, a substituição do fator de escala por uma ponderação única de 100 % colocaria problemas de aplicação sérios, ou até mesmo insuperáveis, aos bancos que aplicam o método padrão e recorrem ao processo protocolar para efeitos de reporte. Em alternativa à disposição proposta pela Comissão, poder-se-ia ponderar, como medida de simplificação operacional eficaz, uma intervenção inerente ao tratamento da tributação associada a que se refere o n.º 7, alínea a), em vez da supressão da alínea b) desse mesmo número;
- prolongar o período de transição aplicável à componente estática, medida em 1 de janeiro de 2018, mediante a introdução do novo princípio contabilístico IFRS 9, que exige aos bancos uma particular atenção ao impacto ao nível da «adoção pela primeira vez» (FTA), tem repercussões nas modalidades de avaliação no «cenário de venda», nomeadamente das exposições não produtivas, que representam atualmente a componente mais importante do montante total colocado em reserva FTA.

1.9. O CESE considera útil alargar o tratamento atualmente aplicável às exposições não produtivas garantidas ou seguradas pelas agências oficiais de crédito à exportação às exposições não produtivas que surgirão em consequência da pandemia de COVID-19 e que estão cobertas pelos vários regimes de garantia criados pelos Estados-Membros. Contudo, se o objetivo desta alteração é reconhecer que as garantias do Estado têm o mesmo efeito de atenuação do risco que as fornecidas pelas agências de crédito à exportação, os prazos também devem ser alinhados. Com efeito, se o objetivo é alcançar um alinhamento pleno no que respeita ao tratamento destas garantias, cumpre alterar o limite de sete anos proposto pela Comissão para a aplicação desse tratamento.

1.10. Tendo em conta que é necessário envidar todos os esforços para incentivar os bancos a prestar um melhor apoio à economia real, o CESE apoia a proposta de antecipar as datas de aplicação de algumas das medidas mais pertinentes de ajustamento das absorções patrimoniais previstas no CRR mas ainda não aplicáveis, como as disposições sobre o tratamento de certos tipos de empréstimos garantidos por pensões ou salários, o fator de apoio para as pequenas e médias empresas ou o novo fator de apoio para o financiamento de infraestruturas.

1.11. Os investimentos em infraestruturas serão muito importantes no próximo período, pelo que o CESE considera oportuna uma simplificação dos critérios complexos e onerosos estabelecidos no artigo 501.º-A do CRR relativos a projetos que facilitarão o reconhecimento com vista à aplicação dos tratamentos prudenciais preferenciais previstos para o efeito (por exemplo, suprimindo os requisitos estabelecidos no n.º 1, alíneas b), d), g), i) e l), e no n.º 2, alínea a)).

1.12. A nova estratégia de recuperação, apresentada pela Comissão em 28 de maio com o plano «Next Generation EU», que prevê intervenções com um alcance extraordinário em resposta à crise provocada pela pandemia, é fundamental no contexto mais amplo da revisão do orçamento plurianual europeu. Esta estratégia deverá integrar o Plano de Investimento do Pacto Ecológico Europeu, que foi publicado no primeiro trimestre de 2020 para apoiar a transição para uma economia europeia sustentável.

1.13. No atinente aos fatores de apoio previstos no CRR, o CESE defende que é necessário introduzir um fator de apoio ecológico e social, que permita reduzir a absorção de capital, para os financiamentos concedidos pelos bancos às empresas da economia social e genuinamente envolvidas em programas de desenvolvimento sustentável e inclusivo.

1.14. No que se refere ao quadro regulamentar dos créditos não produtivos, cabe referir que a COVID-19 influenciará inevitavelmente o mercado destes créditos de diversas formas. Neste contexto, e considerando que a situação de emergência atual afetaria inevitavelmente o mercado e atrasaria os processos de cessão, o CESE solicita uma alteração temporária do Regulamento (UE) 2019/630 do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita à cobertura mínima das perdas para exposições não produtivas.

1.15. É extremamente importante criar mercados privados para os créditos não produtivos, com o maior número possível de participantes e compradores, a fim de evitar qualquer transferência de riqueza do setor bancário para o setor dos fundos (não sujeito às mesmas regras), e das economias locais, nacionais e europeias para os operadores com sede legal e fiscal noutras latitudes.

1.16. O CESE reputa necessário introduzir temporariamente o chamado «filtro prudencial», já previsto no quadro de Basileia II, para eliminar dos balanços os ganhos ou as perdas não realizados. Um dos efeitos da pandemia é precisamente um aumento acentuado da volatilidade, inclusivamente dos valores mobiliários, tradicionalmente menos sensíveis. Nessas condições de mercado, e tendo em conta o apoio significativo prestado pelos bancos à dívida pública, para reforçar a estabilidade do capital regulamentar é necessário diminuir os efeitos da volatilidade sobre os valores mobiliários não incluídos na carteira de negociação.

1.17. Para além da proposta da Comissão e no tocante ao risco de mercado, em conformidade com as orientações do Banco Central Europeu (BCE) publicadas em 16 de abril, o quadro de nível 1 deve ser alterado para eliminar as atuais ligações entre a volatilidade e a absorção de capital dos bancos (multiplicador do valor em risco — VAR). Tal é necessário porque, em resultado da COVID-19, o mercado já demonstrou um elevado grau de volatilidade, que levou a um aumento significativo da absorção de capital das instituições.

2. Observações gerais

2.1. As consequências graves da pandemia de COVID-19 impõem a adoção de medidas urgentes de apoio à economia europeia e à retoma da atividade económica nos Estados-Membros da União. Neste contexto, é da maior importância evitar que, perante a ausência de medidas legislativas adequadas, a recessão acabe por prejudicar ainda mais a biodiversidade já de si fragilizada do setor bancário da UE. Importa, em particular, proteger e reforçar o papel específico dos bancos de índole comunitária e territorial — sobretudo aqueles com uma grande dispersão de capital, típica dos bancos cooperativos.

2.2. Em 28 de abril de 2020, a Comissão Europeia apresentou um pacote de medidas destinadas a facilitar a promoção do financiamento das empresas e dos agregados familiares pelos bancos, a fim de atenuar o impacto económico significativo da COVID-19. O pacote confirma os recentes apelos dos organismos de normalização internacionais e das autoridades europeias pertinentes para uma abordagem flexível na aplicação das regras contabilísticas e prudenciais, bem como algumas propostas de alteração específicas às regras bancárias da UE, a adotar com brevidade com o objetivo de melhorar a capacidade do sistema bancário de conceder crédito e absorver as perdas no contexto da pandemia de COVID-19, sem deixar de respeitar a regulamentação prudencial.

2.3. O CESE congratula-se com as medidas iniciais adotadas e com as primeiras indicações fornecidas pelas autoridades europeias pertinentes, nomeadamente a EBA, a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) e o BCE/Mecanismo Único de Supervisão (MUS). Estas decisões e orientações no intuito de proporcionar uma maior flexibilidade no âmbito do atual quadro regulamentar vão na direção certa para fazer face à primeira fase desta emergência. O CESE subscreve a comunicação da Comissão, que visa garantir uma interpretação e aplicação uniformes das medidas adotadas pelas diferentes entidades que constituem o Sistema Europeu de Supervisão Financeira. A uniformidade de interpretação e aplicação garante uma maior eficácia das próprias medidas.

2.4. No entanto, o CESE considera que as medidas propostas não são conclusivas quanto à recessão que se antevê por força do impacto da pandemia. A COVID-19 é uma emergência extraordinária, com repercussões económicas e sociais significativas. Todas as instituições europeias têm de reagir para atenuar o impacto na economia real, inclusivamente com escolhas audazes que rompam com o passado.

2.5. Neste contexto, o CESE observa que foi dada especial atenção à aplicação de medidas de complacência e de moratórias, bem como ao seu impacto na potencial reclassificação dos devedores à luz das regras prudenciais e dos princípios contabilísticos e ao tratamento das garantias do Estado e dos créditos não produtivos.

2.6. Para fazer face à situação de emergência, o CESE salienta que todas as instituições financeiras europeias estão a disponibilizar diversos instrumentos para apoiar a economia real. Por exemplo, os bancos estão a aplicar moratórias e medidas de complacência e a disponibilizar adiantamentos de tesouraria para as prestações de desemprego e outras ajudas extraordinárias a sociedades de capitais, empresas de média capitalização, PME e famílias. Essa assistência financeira baseia-se em decretos nacionais ou em regimes voluntários.

2.7. Não obstante, face ao impacto grave e sem precedentes da pandemia, o CESE reitera que as medidas acima referidas não são suficientes.

2.8. Tendo em conta o que precede, o CESE congratula-se com a proposta de regulamento no que diz respeito aos ajustamentos necessários em resposta à pandemia de COVID-19, publicada pela Comissão em 28 de abril.

2.9. O CESE subscreve a ideia de que, para além de fazer pleno uso da flexibilidade permitida pelo quadro existente, são necessárias algumas alterações limitadas de aspetos específicos do CRR, a fim de maximizar a capacidade das instituições de crédito para apoiar a economia e, ao mesmo tempo, absorver as perdas relacionadas com a pandemia de COVID-19, preservando, contudo, a sua resiliência contínua. Além disso, a nível internacional, o Comité de Basileia de Supervisão Bancária (CBSB) acordou uma prorrogação de um ano do prazo para a implementação dos elementos finais do quadro de Basileia III, do qual alguns elementos já tinham sido incluídos no CRR, bem como uma maior flexibilidade no impacto da IFRS 9 sobre o capital. Estas alterações devem refletir-se nas regras em vigor.

2.10. O impacto da pandemia influenciará o mercado de créditos não produtivos de diversas formas. Basta ter presente que as atividades dos tribunais foram suspensas e/ou adiadas por várias semanas e que, por conseguinte, os processos de recuperação dos créditos não produtivos estão atrasados. Os processos de recuperação extrajudicial serão igualmente forçados a abrandar.

2.11. Em consequência, os processos de cessão dos créditos não produtivos serão igualmente afetados e a depressão dos preços dos créditos não produtivos durará, pelo menos, 24 meses. Tal poderia ser também vantajoso para os compradores não bancários especializados de créditos não produtivos, que não estão sujeitos à regulamentação prudencial europeia, colocando os bancos da UE em clara desvantagem e resultando numa transferência de riqueza do setor bancário para entidades não regulamentadas, precisamente num momento em que são precisos bancos para apoiar a retoma económica e em que os dividendos foram anulados.

2.12. Neste contexto, e considerando que a situação de emergência atual afetaria inevitavelmente o mercado e atrasaria os processos de cessão, o CESE solicita uma alteração temporária do regulamento relativo à salvaguarda prudencial para os créditos não produtivos, como mencionado *supra*.

2.13. O artigo 473.º-A do CRR prevê um regime transitório que permite às instituições reintegrar nos seus fundos próprios principais uma parte do impacto das provisões devido à introdução do modelo de imparidade das perdas de crédito esperadas nos termos da IFRS 9. As disposições introduzidas permitem, em primeiro lugar, neutralizar parcialmente o impacto da aplicação do novo modelo de imparidade das exposições e, em segundo, atenuar o impacto do incremento das depreciações ao longo do tempo.

2.14. Esta disposição permitirá aproximar-se do objetivo de atenuar as repercussões particularmente graves da recessão, mas não é suficiente para assegurar condições de concorrência equitativas para as instituições de crédito europeias. Como uma das principais consequências da crise será o aumento dos níveis de imparidade, a atenuação do impacto da crise centrada exclusivamente nas exposições produtivas deve ser alargada ao crédito que se tornou não produtivo após o surgimento da pandemia na Europa (janeiro de 2020).

2.15. Tal como já referido, o impacto da pandemia na economia real nos próximos meses exercerá uma grande pressão no sistema socioeconómico da UE. Impõe-se repensar todo o tecido produtivo europeu. Considera-se, por conseguinte, que este enorme desafio pode revelar-se uma oportunidade para reconstruir um modelo económico europeu mais sustentável do ponto de vista ambiental e mais inclusivo do ponto de vista social. Neste cenário, os bancos locais, independentemente da sua natureza jurídica (assentes no capital, ou nas pessoas — as cooperativas), que são tipicamente descentralizados e com

uma vasta cobertura territorial, podem e devem desempenhar um papel fundamental na distribuição dos incentivos, adaptando-se plenamente à função de cadeia de distribuição do valor das instituições centrais às realidades locais mais afastadas. Por este motivo, a importância estratégica dos bancos de índole comunitária deverá ser reconhecida e reforçada.

2.16. A pandemia demonstrou, por um lado, que, quando existe um tecido social coeso e uma presença importante de organizações da economia social, a resposta solidária, também na forma de empresas sociais, é um importante fator de resiliência e, por outro, que a presença de organizações de empreendedorismo social será muito importante para relançar um sistema económico inclusivo e sustentável, diminuindo o risco de colapso de setores inteiros da economia. Por conseguinte, o CESE defende que é necessário introduzir um fator de apoio ecológico e social no CRR, que permita reduzir a absorção de capital, para os financiamentos concedidos pelos bancos às empresas da economia social.

2.17. Com efeito, o artigo 501.º-C do CRR II prevê que a EBA promova, até 2025, um estudo aprofundado para verificar a possibilidade de justificar a introdução de um tratamento prudencial específico para as exposições relacionadas com ativos ou atividades com objetivos ambientais e/ou sociais.

2.18. O CESE considera útil introduzir este fator de apoio sem esperar por 2025, que poderá ser fatalmente tarde, para adotar uma medida de apoio que permitiria às instituições de crédito conceder mais crédito e recursos aos setores estratégicos que se encontram atualmente em dificuldade.

2.19. Durante esta fase de emergência, observaram-se exemplos do quanto as empresas sociais são capazes de assegurar uma maior resiliência das comunidades às quais prestam os seus serviços, em muitos casos complementando, ou substituindo mesmo, as administrações públicas onde estas não estão em condições de satisfazer as necessidades de uma forma abrangente. Sugere-se, por conseguinte, reduzir significativamente o mandato conferido pelos legisladores à EBA e acelerar o processo de criação de um «fator de apoio à sustentabilidade». A perspetiva microprudencial deve ser devidamente ajustada e reequilibrada por uma perspetiva sistémica, macroprudencial e social.

2.20. O CESE concorda com o ponto de vista da Comissão de que adiantar para 1 de julho de 2020 a data de implementação dos dois fatores de apoio (tratamento preferencial de certos ativos de *software* e tratamento preferencial de alguns empréstimos garantidos por pensões ou salários) libertará fundos próprios das instituições, permitindo-lhes reforçar a concessão dos empréstimos necessários durante a pandemia de COVID-19 e respetivas consequências. Adiantar para 1 de janeiro de 2021 os fatores de apoio ⁽¹⁾ à economia social real e à economia verde também teria claramente um efeito positivo..

2.21. As alterações propostas pela Comissão não modificam fundamentalmente o quadro regulamentar prudencial e facilitariam os esforços coletivos para atenuar o impacto da pandemia e, por conseguinte, uma retoma rápida. A este respeito, é de notar que as atuais curvas de provisionamento relativas aos créditos não produtivos devem ser adiadas por um período de 24 meses, a fim de responder à necessidade de assegurar fluxos de financiamento adequados que limitem o impacto da pandemia. Sem esta intervenção, as regras atuais colocariam os bancos perante dois sistemas de incentivo contraditórios: por um lado, todas as medidas que visam libertar o capital dos bancos para novos financiamentos ou, em todo o caso, evitar uma pressão excessiva sobre o próprio capital (como a revisão das regras transitórias relativas à IFRS 9) e, por outro, as regras cujo resultado final pode colocar uma enorme pressão sobre o capital ou, em todo o caso, dissuadir os bancos de concederem financiamento numa economia sob tensão, a fim de evitar repercussões negativas no capital. Caso não seja revisto, o mecanismo de salvaguarda prudencial poderá ser outra regra a ter um efeito dissuasor numa situação de tensão económica e de recessão. O ajustamento deve aplicar-se tanto aos créditos não produtivos garantidos como aos não garantidos.

Bruxelas, 10 de junho de 2020.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Luca JAHIER

⁽¹⁾ Ver artigo 501.º-C (tratamento prudencial de posições em risco relacionadas com objetivos ambientais e/ou sociais).