



Estrasburgo, 24.11.2015
COM(2015) 587 final

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões

«Rumo à conclusão da União Bancária»

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões

«Rumo à conclusão da União Bancária»

1. Contexto

O Relatório dos Cinco Presidentes, de 22 de junho de 2015¹, e a posterior Comunicação da Comissão, de 21 de outubro de 2015², definem um plano para aprofundar a União Económica e Monetária (UEM). A conclusão da União Bancária é um elemento indispensável deste plano. A UEM necessita de uma União Bancária que funcione plenamente para assegurar a transmissão eficaz da política monetária única, uma melhor diversificação dos riscos entre os Estados-Membros e o financiamento adequado da economia. Além disso, ao restaurar a confiança no setor bancário graças a uma combinação de medidas destinadas a partilhar e a reduzir os riscos, a conclusão da União Bancária reforçará a estabilidade financeira na UEM.

Nos últimos anos, a UE tem vindo a implementar um programa de reformas substancial do setor financeiro. O quadro regulamentar que rege a atividade bancária foi reforçado com base em normas comuns que asseguram uma regulamentação mais coerente e uma supervisão de elevada qualidade em toda a UE, com o objetivo de incentivar um comportamento mais responsável por parte do setor bancário. A título de exemplo, podem citar-se as seguintes medidas:

- a diretiva e o regulamento sobre os requisitos de fundos próprios, (diretiva CRD IV e regulamento CRR, do inglês *Capital Requirements Directive/Capital Requirements Regulation*), introduziram requisitos prudenciais mais rigorosos para os bancos com base em novas normas mundiais, tendo em vista reforçar a capacidade destes últimos para absorver choques económicos e financeiros adversos graças ao aumento da qualidade e quantidade dos fundos próprios, ao alargamento da cobertura dos riscos, à limitação da alavancagem dos bancos e a melhorias em matéria de governo e transparência;
- a diretiva relativa à recuperação e resolução bancárias (diretiva BRRD, do inglês *Bank Recovery and Resolution Directive*) criou um novo quadro para a recuperação e resolução dos bancos em risco ou em situação de insolvência, que permitirá aos Estados-Membros proteger os contribuintes graças a uma gestão mais atempada e ordenada das crises bancárias;

¹ «Concluir a União Económica e Monetária Europeia» - Relatório dos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu, da Comissão, do Eurogrupo e do Banco Central Europeu.
Ver: http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pt.pdf.

² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Banco Central Europeu sobre as medidas a adotar com vista à conclusão da União Económica e Monetária
Ver: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-600-EN-F1-1.PDF>.

- o funcionamento dos sistemas de garantia de depósitos (SGD) nacionais foi reforçado pela diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos (DGSD, do inglês *Deposit Guarantee Scheme Directive*), que harmonizou a sua cobertura, reforçou as suas modalidades de financiamento e reduziu o prazo de reembolso.

Este quadro regulamentar reforçado (conjunto único de regras) constitui uma base comum não só para o mercado único formado pelos 28 Estados-Membros, mas também para a União Bancária.

Um dos objetivos fundamentais da União Bancária é inverter a fragmentação dos mercados financeiros registada desde a crise do euro, dissociando os bancos das respetivas entidades soberanas, uma vez que, por um lado, um banco em dificuldades pode pôr em perigo as finanças públicas e, por outro, o risco soberano pode desestabilizar os bancos. Para atingir este objetivo, foi decidido que a supervisão, a resolução e o financiamento da resolução dos grandes bancos devem ser efetuados a nível da União Bancária.

Para o efeito, foram instituídos o Mecanismo Único de Supervisão (MUS) e o Mecanismo Único de Resolução (MUR), que constituem os primeiros dois pilares da União Bancária. O Mecanismo Único de Supervisão entrou em funcionamento em novembro de 2014 e já exerce uma supervisão prudencial independente e uniforme. O Mecanismo Único de Resolução estará plenamente operacional a partir de janeiro de 2016, quando começarão a ser pagas as contribuições para o Fundo Único de Resolução (FUR). Todavia, três anos após o Conselho Europeu ter chegado a acordo sobre um roteiro para a plena realização da UEM, com base numa maior integração e numa solidariedade reforçada³, falta ainda criar o terceiro pilar da União Bancária, isto é, um sistema europeu de garantia dos depósitos. Além disso, embora tenha sido decidido que a União Bancária deve dispor de um mecanismo de segurança orçamental comum eficaz, a que se possa recorrer em última instância, ainda não começaram os trabalhos sobre esta matéria (ver secção 3.2 infra).

É necessário atuar para assegurar a implementação integral e correta dos elementos já existentes da União Bancária e para criar os elementos que ainda faltam. Os Estados-Membros acordaram em dotar o Fundo Único de Resolução de mecanismos de financiamento intercalares eficazes até janeiro de 2016 e em instituir um mecanismo de segurança orçamental comum até ao final de 2023⁴. Mais recentemente, o Relatório dos Cinco Presidentes propôs uma série de medidas para concluir a União Bancária, na sequência do qual a Comissão apresentou uma comunicação centrada em quatro requisitos essenciais:

1. transposição e aplicação rápidas e integrais das disposições jurídicas já aprovadas, nomeadamente a Diretiva relativa à recuperação e resolução bancárias e a Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos (ver ponto 2 infra);

³ Conclusões do Conselho Europeu sobre a conclusão da UEM adotadas em 14 de dezembro de 2012. Ver http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf.

⁴ Ver declaração dos Ministros do Eurogrupo e do ECOFIN de dezembro de 2013.

2. acordo rápido sobre um mecanismo eficaz de financiamento intercalar para o Fundo Único de Resolução e sobre um mecanismo de segurança orçamental comum que seja neutro do ponto de vista orçamental a médio prazo (o que significa que o dinheiro dos contribuintes eventualmente utilizado deve posteriormente ser reembolsado pelos bancos);
3. uma proposta legislativa relativa a um Sistema Europeu de Garantia de Depósitos (EDIS, do inglês *European Deposit Insurance Scheme*); e
4. paralelamente, medidas para reduzir ainda mais os riscos no setor bancário e atenuar o vínculo entre os bancos e as respetivas entidades soberanas.

A presente comunicação acompanha a proposta legislativa da Comissão relativa à criação do Sistema Europeu de Garantia de Depósitos, inserindo-a no contexto mais alargado da conclusão da União Bancária e das necessárias medidas adicionais de partilha e redução dos riscos no setor bancário.

2. Aplicação do conjunto único de regras relativo à União Bancária

A Diretiva e o Regulamento sobre os requisitos de fundos próprios (CRD IV/CRR), a Diretiva relativa à recuperação e resolução bancárias (BRRD) e a Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos (DGSD) constituem o conjunto de regras por que se deve reger a União Bancária. Estes atos legislativos, adotados em 2014, devem ser transpostos para o direito nacional a fim de garantir o bom funcionamento da União Bancária. Embora a diretiva e o regulamento sobre os requisitos de fundos próprios tenham já sido integralmente transpostos por todos os Estados-Membros, vários Estados-Membros, alguns dos quais participam na União Bancária, ainda não cumpriram as suas obrigações relativas à transposição integral da Diretiva relativa à recuperação e resolução bancárias e da Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos, cujos prazos de transposição (31 de dezembro de 2014 e 3 de julho de 2015, respetivamente) foram ultrapassados. A Comissão instaurou processos por infração contra vários desses Estados-Membros junto do Tribunal de Justiça Europeu. Neste contexto, a Comissão exortou os Estados-Membros, alguns dos quais ainda não concluíram o procedimento de ratificação, a procederem à ratificação do Acordo Intergovernamental sobre o Fundo Único de Resolução (FUR) até 30 de novembro. Apesar de se prever que a maioria dos Estados-Membros deva conseguir cumprir os seus compromissos em matéria de transposição e ratificação dos instrumentos jurídicos em causa até ao final de 2015, a credibilidade da União Bancária depende do respeito por todos os Estados-Membros nela participantes da totalidade dos seus compromissos jurídicos⁵. Por outro lado, a Comissão velará por que seja adotado em tempo útil o

⁵ Em 24 de novembro de 2015, 11 Estados-Membros ainda não tinham transposto, ou tinham-no feito apenas parcialmente, a Diretiva relativa à recuperação e resolução bancárias (BRRD): Bélgica, Chipre, Eslovénia, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, República Checa, Roménia e Suécia. Em 24 de novembro de 2015, 15 Estados-Membros ainda não tinham transposto, ou tinham-no feito apenas parcialmente, a Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos: Bélgica, Chipre, Eslovénia, Estónia, Grécia, Itália, Irlanda, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, República Checa, Roménia e Suécia.

direito derivado necessário para tornar operacional a União Bancária, como é o caso, por exemplo, das disposições sobre a recapitalização interna previstas na Diretiva relativa à recuperação e resolução bancárias.

3. Financiamento intercalar para o Fundo Único de Resolução (FUR) e mecanismo de segurança orçamental comum

3.1 Disposições em matéria de financiamento intercalar

As contribuições para o Fundo Único de Resolução começarão a ser pagas pelos bancos em 2016, mas o Fundo só deverá atingir a sua dimensão definitiva em 2024, depois de obter os cerca de 55 mil milhões de EUR necessários. As contribuições serão mutualizadas progressivamente ao longo de um período de oito anos. Estas características, associadas a uma estrutura complexa de compartimentos nacionais separados durante a transição para uma mutualização plena, limitarão a capacidade de contração de empréstimos do Fundo nos próximos anos. Uma questão especialmente preocupante é a possibilidade de o Fundo Único de Resolução padecer de limitações de capacidade, especialmente durante os primeiros anos de atividade, e se ver assim impossibilitado de assegurar os financiamentos necessários a uma ou mais operações de resolução bancária. Nessa eventualidade, caberá ao Estado-Membro ou Estados-Membros em causa disponibilizar os fundos para a resolução, mantendo-se assim o vínculo entre os bancos nacionais e as respetivas entidades soberanas.

Para fazer face ao risco de uma capacidade insuficiente do Fundo, os Estados-Membros participantes estão a estudar a possibilidade de criar linhas de crédito para apoiar os respetivos compartimentos. Uma vez que as dimensões desses compartimentos diminuirão com a progressiva mutualização das contribuições, com o passar do tempo diminuirá também a quota-parte do total do Fundo que é financiada por linhas de crédito dos Estados-Membros. Por conseguinte, é fundamental que os Estados-Membros não só tomem as medidas necessárias para ativar as linhas de crédito nacionais antes de 1 de janeiro de 2016, data em que o Conselho Único de Resolução entrará plenamente em funcionamento, mas também iniciem um debate sobre uma linha de crédito mutualizada mais consistente através do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE).

3.2 Um mecanismo de segurança orçamental comum ao qual recorrer em última instância

O bom funcionamento do Mecanismo Único de Supervisão e do Mecanismo Único de Resolução deverá reduzir significativamente os riscos de falências no setor bancário e garantir que os contribuintes não terão de suportar os custos de eventuais resoluções bancárias. Existe ainda uma proteção suplementar, decorrente do vasto leque de medidas de carácter prudencial relativas aos bancos e que foram tomadas com o objetivo, designadamente, de reforçar a supervisão e a gestão de crises, aumentar o montante do capital e melhorar a respetiva qualidade, reduzir a concentração de posições em risco,

Em 24 de novembro de 2015, nove Estados-Membros ainda não tinham ratificado o Acordo Intergovernamental ou depositado os respetivos instrumentos de ratificação: Bélgica, Eslovénia, Estónia, Grécia, Irlanda, Itália, Lituânia, Luxemburgo e Malta.

promover a desalavancagem, limitar comportamentos pró-cíclicos em matéria de concessão de crédito, reforçar o acesso à liquidez, fazer face aos riscos sistémicos relacionados com a dimensão, a complexidade e a interdependência, reforçar a confiança dos depositantes e promover uma gestão do risco adequada mediante regras em matéria de governo.

No entanto, nem mesmo este extenso conjunto de medidas prudenciais e de gestão de crises pode eliminar inteiramente o risco de ter de se recorrer a um financiamento público para reforçar a capacidade financeira dos fundos de resolução. Por este motivo, os Estados-Membros decidiram que a União Bancária deve dotar-se de um mecanismo de segurança orçamental comum a que se possa recorrer em última instância. O recurso a tal apoio implicaria uma mutualização temporária dos eventuais riscos orçamentais relacionados com a resolução de instituições bancárias em toda a União Bancária. No entanto, a utilização do mecanismo de segurança orçamental seria neutra do ponto de vista orçamental a médio prazo, uma vez que quaisquer fundos públicos utilizados seriam posteriormente reembolsados pelos bancos (através de contribuições *ex post* para o Fundo Único de Resolução).

4. Um Sistema Europeu de Garantia de Depósitos

4.1 Justificação do EDIS

As conversações preliminares sobre a União Bancária que decorreram em 2012 versaram também sobre um sistema comum de garantia dos depósitos. A Comissão apresentou então uma proposta de alteração da Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos (DGS, do inglês *Deposit Guarantee Schemes*) no sentido, entre outros, de tornar obrigatória a contração e concessão mútuas de empréstimos entre os sistemas nacionais de garantia de depósitos, mas tal proposta não foi aceite. A Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos (DGS), de 2014, introduziu melhorias nos sistemas nacionais de garantia de depósitos, reduzindo os períodos de reembolso aos depositantes e prevendo a constituição, até 2024, de fundos de garantia até um determinado nível-alvo. A diretiva prevê igualmente a possibilidade de concessão voluntária de empréstimos entre sistemas nacionais, como fonte de apoio à liquidez a recorrer em caso de necessidade.

Não obstante as melhorias introduzidas pela diretiva de 2014, na ausência de um sistema comum de garantia de depósitos para a União Bancária, os depositantes continuam a estar numa situação de vulnerabilidade face a grandes choques locais, que podem ser demasiado violentos para os sistemas nacionais de garantia de depósitos. Por outro lado, na União Bancária, não existem condições de concorrência equitativas para os depositantes e os bancos que procuram atrair os seus depósitos. As divergências existentes entre os sistemas nacionais de garantia de depósitos podem também contribuir para a fragmentação do mercado, uma vez que podem comprometer a capacidade e vontade dos bancos para expandir as suas atividades além-fronteiras. Com efeito, esta situação pode ter uma incidência, em especial, na escolha por parte dos bancos interessados da estrutura do grupo transfronteiras (sucursais ou filiais), com os bancos a optar pelo sistema nacional de garantia de depósitos (sucursal) ou pelo sistema do Estado-Membro de acolhimento (filial), em função da solidez relativa dos regimes em causa.

O Sistema Europeu de Garantia de Depósitos (EDIS, do inglês *European Deposit Insurance Scheme*) aumentaria a resiliência da União Bancária contra futuras crises financeiras, reduzindo a vulnerabilidade dos sistemas nacionais de garantia de depósitos aos grandes choques locais e atenuando o vínculo entre os bancos nacionais e as respetivas entidades soberanas. O EDIS poderá contribuir para tranquilizar os depositantes de toda a União Bancária, reduzindo assim o risco de uma «corrida» aos bancos e reforçando a estabilidade financeira. Além disso, permitirá igualmente reforçar a cooperação entre sistemas nacionais de garantia de depósitos numa situações de colapso de um banco transfronteiras e promoverá a confiança dos depositantes, independentemente da localização do banco, promovendo assim condições equitativas e aprofundando a integração financeira. Por todos estes motivos, o EDIS constitui o complemento lógico do facto de a responsabilidade pela supervisão e a resolução bancárias passar para o nível da União Bancária. Uma vez que a responsabilidade pela supervisão e resolução passa a ser partilhada, com a criação do Mecanismo Único de Supervisão e do Mecanismo Único de Resolução, as condições em que um sistema nacional de garantia de depósitos tem de reembolsar os depositantes garantidos ou contribuir para uma situação de resolução bancária deixam de estar, em larga medida, sob controlo nacional. Por conseguinte, a Comissão adotou, juntamente com a presente comunicação, uma proposta legislativa relativa ao Sistema Europeu de Garantia de Depósitos (EDIS).

4.3 Como funcionará o Sistema Europeu de Garantia de Depósitos?

4.3.1 O Fundo Europeu de Garantia de Depósitos

Para complementar os fundos de garantia de depósitos nacionais existentes, será criado um Fundo Europeu de Garantia de Depósitos (a seguir denominado «o Fundo de Garantia de Depósitos»), distinto do Fundo Único de Resolução (FUR), que será financiado com contribuições dos bancos.

Na fase de resseguro do EDIS, durante a qual os riscos permanecerão em larga medida a nível nacional, o perfil de risco de cada banco será determinado em relação ao resto do sistema bancário nacional. Assim que o EDIS se tornar um sistema de responsabilidade conjunta a nível da União Bancária (isto é, decorrido o primeiro ano de cosseguro), o perfil de risco de cada banco será determinado em relação a todos os bancos da União Bancária, o que permitirá assegurar que o EDIS se mantém globalmente neutro em termos de custos para os bancos e os sistemas de garantia de depósitos nacionais e evitar complicações relacionadas com a definição dos perfis de risco dos bancos na fase de constituição do Fundo de Garantia de Depósitos.

Um princípio fundamental a ter em conta é o de que o EDIS não deve implicar, em nenhuma das suas fases, um aumento dos custos globais para o setor bancário em comparação com as obrigações atuais decorrentes da diretiva de 2014 relativa aos sistemas de garantia de depósitos. Por outras palavras, o EDIS melhorará a eficiência económica dos atuais dispositivos de seguro dos depósitos na União Bancária, mediante a mutualização gradual dos fundos disponíveis para os reembolsos, sem que seja necessário um aumento geral das contribuições dos bancos. As contribuições destes para o EDIS serão deduzidas das suas contribuições para os sistemas nacionais de

garantia de depósitos e estas serão progressivamente reduzidas à medida que forem aumentando as contribuições para o EDIS.

Para administrar o EDIS, determinar as contribuições dos bancos ponderadas pelo risco, acompanhar o fluxo das contribuições e gerir os casos de reembolso, é necessário uma autoridade forte e independente a nível da União Bancária. Este papel pode ser desempenhado pelo Conselho Único de Resolução, mediante uma alteração adequada da sua estrutura de governo para ter em conta as novas tarefas, a fim de que possa gerir eventuais conflitos de interesses entre as funções de resolução e de garantia de depósitos. O Conselho Único de Resolução poderia gerir tanto o Fundo Único de Resolução como o Fundo de Garantia de Depósitos, criando assim sinergias graças à combinação de responsabilidades em matéria de resolução e de garantia de depósitos, o que garantiria a coerência e a eficácia do processo de decisão e a rapidez das decisões. Desta forma, Conselho Único de Resolução seria o primeiro ponto de contacto em caso de crise, o que lhe permitiria intervir rapidamente e limitar as possibilidades de contágio. No entanto, será necessário evitar potenciais conflitos de interesses, assegurando uma separação entre o Fundo de Garantia de Depósitos e o Fundo Único de Resolução.

4.3.2 Passagem do resseguro para o cosseguro

A proposta relativa ao EDIS combina em fases sucessivas uma abordagem de resseguro e outra de cosseguro, começando com um sistema de resseguro e passando depois para um sistema de cosseguro no âmbito do qual o grau de mutualização é aumentado gradualmente até se chegar, a prazo, a um sistema de «pleno seguro». A Comissão propõe que o EDIS se baseie no princípio do resseguro numa primeira fase, evitando-se assim uma mutualização plena do risco a curto prazo.

A fim de limitar a responsabilidade do Fundo de Garantia de Depósitos, reduzir o risco moral a nível nacional e ter em conta eventuais divergências entre os níveis de capitalização dos sistemas nacionais de garantia de depósitos existentes, os sistemas nacionais só poderão aceder ao Fundo de Garantia de Depósitos na fase de resseguro se os Estados-Membros tiverem cumprido plenamente as obrigações decorrentes da Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos e esgotado previamente todos os seus recursos próprios, na condição de respeitarem o disposto na diretiva. Além disso, o Fundo de Garantia de Depósitos só contribuirá com um certo montante de cada reembolso, prestando assistência aos sistemas nacionais até uma determinada percentagem das necessidades destes últimos e dentro dos limites de um montante máximo global preestabelecido. A assistência fornecida pelo Fundo de Garantia de Depósitos deve estar sujeita a estas condições a fim de evitar o risco moral e afastar a possibilidade quer de «vantagens para os primeiros a chegar» quer de um sistema nacional receber mais assistência por parte do EDIS pela simples razão de não terem sido adotadas medidas para constituir financiamentos nacionais suficientes. Os Estados-Membros terão de continuar a desenvolver os sistemas nacionais. Dado que os reembolsos efetuados pelo Fundo de Garantia de Depósitos dependerão da conformidade com a Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos, o sistema oferecerá incentivos suplementares aos Estados-Membros para cumprirem plenamente a diretiva. Esta salvaguarda assegurará que os sistemas nacionais não abusam do EDIS quando os seus recursos estão depauperados. Além disso, também estão previstos

limites máximos para a intervenção do EDIS a fim de evitar que este se fique depauperado devido a reembolsos individuais.

Esta abordagem de resseguro atenuará o vínculo entre os bancos e as respetivas entidades soberanas nacionais, mas não proporcionará aos sistemas nacionais uma garantia em que possam apoiar-se nem assegurará que todos os depósitos dos particulares na União Bancária beneficiam do mesmo nível de proteção.

Por conseguinte, após uma fase de funcionamento enquanto regime de resseguro, o EDIS tornar-se-á progressivamente um sistema de mutualização («cosseguro»), ainda sujeito a limites e salvaguardas adequados, até passar a um regime de pleno seguro em 2024. Até 2024, a contribuição relativa do Fundo de Garantia de Depósitos para reembolsos aos depositantes aumentará gradualmente até atingir os 100%, assegurando assim integralmente o risco dos depósitos em toda a União Bancária.

A principal diferença entre as abordagens de resseguro e de cosseguro consiste em que o cosseguro implica a partilha dos reembolsos entre os sistemas nacionais e o Fundo de Garantia de Depósitos a partir do primeiro euro de perda. No entanto, ambas as abordagens têm muitas características comuns, pelo que a passagem de uma para a outra não levantará grandes problemas em termos operacionais. Em ambas as abordagens, os reembolsos efetuados pelo Fundo de Garantia de Depósitos continuarão a depender da conformidade dos sistemas nacionais com a Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos e os sistemas nacionais terão de reembolsar o EDIS no caso de receberem contribuições *ex post* dos respetivos bancos e/ou fundos resultantes de um processo de insolvência.

O EDIS deve ser estruturado de acordo com a arquitetura típica da União Bancária: um conjunto único de regras, sob a forma da atual Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos, para todos os 28 Estados-Membros, complementado pelo EDIS, que seria obrigatório para os Estados-Membros da área do euro e aberto aos Estados-Membros não pertencentes à área do euro que desejem participar. Tendo em conta as estreitas ligações entre o EDIS e as autoridades únicas de supervisão e resolução, os Estados-Membros que não pertencem à área do euro que decidam aderir à União Bancária terão de participar nas três componentes da União Bancária.

Por último, a Comissão velará por que não se verifiquem distorções no mercado único através da aplicação coerente das regras aplicáveis em matéria de auxílios estatais. Os fundos utilizados pelos sistemas de garantia de depósitos, incluindo o Fundo de Garantia de Depósitos, para reembolsar os depositantes pela indisponibilidade dos depósitos cobertos em conformidade com a Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos, não constituem auxílios estatais nem ajudas dos fundos europeus. No entanto, sempre que esses fundos forem utilizados para a reestruturação de instituições de crédito e constituírem auxílios estatais ou ajudas dos fundos europeus, devem estar em conformidade com o disposto no artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e no artigo 19.º do Regulamento sobre o Mecanismo Único de Resolução, com a última redação que lhe foi dada. Além disso, a Comissão espera que a Diretiva relativa à recuperação e resolução bancárias e todas as suas regras sejam

integralmente transpostas por todos os Estados-Membros e devidamente aplicadas pelas autoridades responsáveis pelos processos de resolução ainda antes da entrada em vigor do EDIS, tanto mais que os prazos para a transposição da diretiva já caducaram.

5. Continuar a reduzir os riscos na União Bancária

A Comissão está empenhada em continuar a reduzir os riscos e em garantir condições concorrenciais equitativas na União Bancária, nomeadamente atenuando o vínculo entre os bancos nacionais e as respetivas entidades soberanas. Em termos de medidas específicas para reduzir os riscos, é conveniente salientar, uma vez mais, a importância de que se reveste a aplicação das medidas acordadas. Por conseguinte, a primeira prioridade consiste em assegurar que tanto a Diretiva relativa à recuperação e resolução bancárias como a Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos são devidamente transpostas pelos Estados-Membros. Para o efeito, foram já instaurados processos por infração contra os Estados-Membros em falta. A Comissão tem também instado os Estados-Membros a ratificarem o acordo intergovernamental sobre as contribuições dos bancos para o Fundo Único de Resolução.

Dotar o Fundo Único de Resolução de mecanismos adequados em matéria de financiamentos intercalares e instituir um mecanismo de segurança orçamental comum, bem como um sistema comum de garantia de depósitos, são medidas que contribuirão para um funcionamento mais eficaz da União Bancária. Uma característica comum a estas medidas é o facto de reduzirem o vínculo entre os bancos e as entidades soberanas a nível nacional mediante a partilha dos riscos entre todos os Estados-Membros da União Bancária. Todavia, esta partilha dos riscos resultante de tais medidas deve ser acompanhada por medidas destinadas a reduzir os riscos no setor bancário, que deverão ser tomadas paralelamente às várias fases de criação do EDIS. A fim de assegurar a mutualização dos custos associados a situações de falência e de insolvência dos bancos, é essencial conter o mais possível os riscos de incorrer em tais despesas. O problema não é novo, tendo já sido tomadas muitas medidas de vasto alcance para reduzir este tipo de riscos (ver secção 1 supra). Com efeito, o BCE confirmou que os balanços dos bancos abrangidos pela sua avaliação exaustiva de 2014 são agora suficientemente resistentes, mesmo em caso de tensões económicas e financeiras significativas. Todavia, será necessário tomar medidas suplementares de redução dos riscos paralelamente aos trabalhos destinados a criar o EDIS.

- Em primeiro lugar, é necessário assegurar o funcionamento tão eficaz quanto possível do Mecanismo Único de Supervisão. Embora este mecanismo tenha entrado em funcionamento há mais de um ano e se tenha rapidamente afirmado como a autoridade de supervisão única para a União Bancária, é necessário reduzir as opções e poderes discricionários nacionais na aplicação das regras prudenciais. Neste contexto, foram feitos progressos consideráveis na eliminação de muitas destas opções e poderes discricionários em matéria de regras microprudenciais (diretiva e regulamento sobre os requisitos de fundos próprios) aplicadas aos bancos sob a sua responsabilidade: em 11 de novembro de 2015, o Mecanismo Único de Supervisão lançou uma consulta pública sobre a harmonização do exercício das opções e poderes discricionários em matéria de supervisão no âmbito da União

Bancária⁶. Todavia, algumas das opções e dos poderes discricionários que persistem podem ser suprimidos através de medidas regulamentares da UE. A Comissão colaborará com os Estados-Membros e em estreita coordenação com o Mecanismo Único de Supervisão para propor medidas regulamentares com vista a alinhar, na medida do necessário, a utilização das opções e dos poderes discricionários nacionais. Durante o exame do Mecanismo Único de Supervisão, a Comissão analisará também o seu funcionamento noutras áreas e possíveis melhorias. No que respeita às opções e aos poderes discricionários a nível nacional na aplicação das regras macroprudenciais, a Comissão tomará igualmente em consideração a possibilidade de uma revisão do atual regime, embora mantendo simultaneamente a flexibilidade necessária para dar resposta às circunstâncias específicas de cada país.

- Em segundo lugar, a harmonização dos sistemas nacionais de garantia dos depósitos terá de avançar em paralelo com a instituição do EDIS, uma vez que esta harmonização será fundamental para que o mesmo possa funcionar corretamente na fase de pleno seguro. Não obstante as medidas de harmonização suplementares introduzidas pela Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos, de 2014, continuam a existir algumas diferenças importantes entre os sistemas nacionais de garantia de depósitos, que devem ser abordadas no contexto da União Bancária. No âmbito da proposta relativa ao EDIS, o acesso à cobertura do EDIS pressupõe a conformidade com condições de financiamento totalmente harmonizadas.
- Em terceiro lugar, o Conselho Único de Resolução deve poder estar em condições de funcionar tão eficazmente quanto possível. Este conselho, que deverá estar plenamente operacional a partir de 2016, elabora, desde março de 2015, planos de resolução para os bancos sob a sua responsabilidade. É essencial que possa dar resposta de forma atempada e eficaz no caso de um banco ou vários bancos se encontrarem em risco ou em situação de insolvência, a fim de preservar a estabilidade financeira e limitar os custos potenciais para o setor bancário em geral e para os contribuintes. Para o efeito, será fundamental dispor de passivos adequados «passíveis de resgate» através da boa aplicação do requisito mínimo para os «fundos próprios» e os passivos elegíveis (MREL, do inglês *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*). Além disso, foi desenvolvido a nível internacional pelo Conselho de Estabilidade Financeira o requisito TLAC (do inglês *Total Loss Absorbing Capacity*), relativo à capacidade de absorção total das perdas. Em 2016, a Comissão apresentará uma proposta legislativa a fim de permitir aplicar o TLAC até ao prazo acordado de 2019. A aplicação do TLAC representará um requisito mínimo harmonizado adicional para assegurar que os bancos têm uma capacidade suficiente de absorção das perdas e de recapitalização. Além disso, o Fundo Único de Resolução deverá começar a funcionar sem problemas, graças ao afluxo atempado e completo das contribuições de todos os bancos em causa a partir de 2016.
- Em quarto lugar, é essencial que a utilização de fundos públicos para apoiar um setor bancário solvente e resiliente seja reduzida ao mínimo e funcione apenas em último recurso. Para o efeito, deve ser assegurada uma aplicação coerente das regras

⁶ Ver: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting_options.en.html.

em matéria de resgate interno da Diretiva relativa à recuperação e resolução bancárias, de modo a assegurar que os custos da resolução dos bancos em risco ou em situação de insolvência sejam suportados, em primeiro lugar, pelos seus acionistas e credores. Na medida em que forem utilizados fundos públicos ou financiamentos do Fundo Único de Resolução, a aplicação da regulamentação europeia em matéria de auxílios estatais e ajudas dos fundos europeus será essencial. Por conseguinte, essas regras continuarão a ser aplicadas, a fim de garantir que a utilização dos fundos públicos é minimizada através de medidas adequadas de repartição do ónus, que os bancos que recebem ajuda são economicamente viáveis e que a concorrência no mercado único não é falseada.

- Em quinto lugar, há necessidade de uma maior convergência entre os Estados-Membros no que respeita à legislação sobre insolvência e os processos de reestruturação, tal como evidenciado no plano de ação da Comissão, de 30 de setembro de 2015, sobre a construção de uma União dos Mercados de Capitais⁷. A ineficiência e a divergência das legislações em matéria de insolvência dificultam a avaliação e a gestão do risco de crédito. A Comissão estudará a possibilidade de apresentar propostas tendentes a reforçar a segurança jurídica e incentivar a reestruturação atempada dos mutuários em dificuldades financeiras, o que é particularmente relevante para o êxito das estratégias destinadas a resolver o problema do crédito mal parado (NPL, do inglês *non-performing loans*) em alguns Estados-Membros. No contexto do Semestre Europeu, a Comissão convidará os Estados-Membros a empenhar-se na resolução do problema do crédito mal parado, nomeadamente reforçando os regimes de insolvência, mediante a aplicação progressiva das melhores práticas.
- Em sexto lugar, para remediar as deficiências identificadas devem ser adotadas outras medidas prudenciais específicas, entre as quais os elementos restantes do quadro regulamentar acordado no âmbito do Comité de Basileia, designadamente, medidas para limitar a alavancagem dos bancos, garantir a estabilidade do financiamento dos bancos e melhorar a comparabilidade dos ativos ponderados pelo risco. Na sequência dos resultados de debates travados no âmbito do Comité de Basileia, a Comissão tenciona apresentar propostas de alteração da diretiva e do regulamento sobre os requisitos de fundos próprios.
- Por último, deverá examinar-se a adequação do tratamento prudencial da exposição dos bancos ao risco soberano, questão essa que é atualmente objeto de trabalhos a nível internacional. Neste contexto, o Relatório dos Cinco Presidentes refere a possibilidade de se introduzir limites à exposição dos bancos às dívidas soberanas como meio de garantir uma diversificação suficiente dos respetivos riscos soberanos globais. A Comissão apresentará as propostas necessárias sobre o tratamento prudencial dos riscos soberanos, tendo em conta as análises quantitativas que estão a ser efetuadas pelo Comité Económico e Financeiro e o Comité de Basileia e prestando especial atenção aos aspetos relativos à estabilidade financeira.

⁷ Ver: http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan_en.pdf.

6. Conclusões

A União Bancária foi essencialmente estabelecida em resposta à crise financeira, que esteve na origem de uma crise da dívida soberana, especialmente na área do euro. Uma vez que esta crise foi provocada pelo vínculo existente entre os bancos nacionais e as respetivas entidades soberanas, quebrar esse vínculo tornou-se um objetivo fundamental quando se procurou juntar os diferentes elementos da União Bancária. Embora algumas componentes da União Bancária já estejam ou venham a estar operacionais em breve, a construção geral ainda se encontra manifestamente incompleta. Um dos elementos que ainda faltam, tal como sublinhado no Relatório dos Cinco Presidentes e referido na presente comunicação, é um sistema comum de garantia dos depósitos.

Por conseguinte, a Comissão propõe que seja instituído um sistema comum de garantia dos depósitos para a União Bancária. Esse sistema basear-se-á numa fase inicial numa abordagem de resseguro, para se converter posteriormente e de forma progressiva, ao longo de um certo número de anos, num sistema de pleno seguro. Os Estados-Membros deverão igualmente começar a reforçar os mecanismos de financiamento intercalar acordados para o Fundo Único de Resolução e a desenvolver um mecanismo de segurança orçamental comum. Estas medidas, destinadas a concluir a União Bancária, constituem uma evolução lógica no contexto das medidas de aprofundamento da UEM. Têm em comum o facto de atenuarem o vínculo existente entre os bancos e as respetivas entidades soberanas em cada Estado-Membro, mediante uma partilha dos riscos entre todos os Estados-Membros no interior da União Bancária, e, dessa forma, de contribuírem para a realização dos objetivos fundamentais da União Bancária. No entanto, a partilha dos riscos decorrente das medidas destinadas a reforçar a União Bancária deve ser acompanhada de medidas de redução dos riscos que visem quebrar de uma forma mais direta o vínculo entre os bancos e as respetivas entidades soberanas.

Paralelamente aos trabalhos em curso para criar o EDIS, a Comissão velará por que sejam tomadas mais medidas para reduzir os riscos, nomeadamente eventuais alterações da regulamentação.

A Comissão tenciona prosseguir o diálogo sobre o pacote global constituído pelo EDIS e por medidas de redução dos riscos com o Parlamento Europeu, os Estados-Membros e todas as partes interessadas.