



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 6.6.2012
SWD(2012) 167 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho

que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento e que altera as Diretivas 77/91/CEE e 82/891/CE do Conselho, as Diretivas 2001/24/CE, 2004/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/55/CE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010

{ COM(2012) 280 final }

{ SWD(2012) 166 final }

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho

que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento e que altera as Diretivas 77/91/CEE e 82/891/CE do Conselho, as Diretivas 2001/24/CE, 2004/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/55/CE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Durante a recente crise financeira, a capacidade das autoridades para gerir crises, tanto a nível interno como em situações transfronteiras, foi severamente testada. Rapidamente se percebeu que nem as autoridades nem os bancos se encontravam devidamente preparados. O planeamento de recurso para diferentes cenários de dificuldades financeiras revelou-se insuficiente. Nem todos os Estados-Membros dispunham de poderes para intervir, estabilizar e reorganizar um banco em dificuldades numa fase precoce. As autoridades de diversos Estados-Membros não dispunham dos instrumentos e poderes necessários para lidar com o colapso de um banco. Na medida em que o colapso de grandes instituições bancárias, muito interdependentes, poderia causar prejuízos sistémicos significativos, as autoridades não tiveram outra escolha senão utilizar o dinheiro dos contribuintes para salvar essas instituições.

Acresce ainda que, enquanto o funcionamento dos bancos transfronteiras se encontra altamente integrado, ao ponto de os segmentos de atividade e serviços internos estarem profundamente interligados para além das fronteiras geográficas dos Estados-Membros, os poderes de intervenção das autoridades continuam a limitar-se à esfera nacional. Daí resulta que, quando um banco transfronteiras entra em dificuldades, os supervisores e outras autoridades (de resolução) se concentram apenas nas operações efetuadas nos seus territórios, o que pode complicar a cooperação transfronteiras e conduzir a abordagens pouco eficientes ou mesmo contraditórias da resolução, com resultados imperfeitos a nível da UE.

Durante a crise financeira, a constituição antecipada («*ex ante*») de reservas pelo setor privado para financiar as medidas de resolução foi limitada ou nula.

A intervenção dos poderes públicos custou aos contribuintes somas consideráveis e chegou mesmo a colocar em risco as finanças públicas de alguns Estados-Membros. Entre outubro de 2008 e outubro de 2011, a Comissão aprovou 4,5 biliões de EUR (o que equivale a 37% do PIB da UE) em medidas de auxílio estatal a instituições financeiras, dos quais 1,6 biliões de EUR (13% do PIB da UE) foram efetivamente utilizados entre 2008 e 2010. As garantias e as medidas de apoio à liquidez elevaram-se a 1,2 biliões de EUR, ou seja, cerca de 9,8 % do PIB da UE. O dinheiro restante foi utilizado em medidas

relacionadas com os ativos em imparidade e a recapitalização, no valor de 409 mil milhões de EUR (3,3% do PIB da UE)¹. Despesas e compromissos orçamentais nesta escala não são sustentáveis para as finanças públicas e impõem elevados encargos às gerações presentes e futuras. Por outro lado, a crise, que se iniciou no setor financeiro, empurrou a economia da UE para uma recessão severa, com uma contração do PIB da UE de 4,2%, ou 700 mil milhões de EUR, em 2009.

2. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

Embora o setor bancário da UE esteja fortemente integrado, os sistemas para enfrentar as crises continuam a funcionar numa base nacional e são insuficientes para lidar com as instituições transfronteiras em dificuldades. É razoável supor que a coordenação em tais circunstâncias será complicada e que os objetivos que cada autoridade pretenderá alcançar possam ser diferentes. Se as opções de resolução de um banco à disposição das autoridades forem limitadas, o risco moral aumenta e gera-se a expectativa de que os bancos maiores, mais complexos e mais interligados possam voltar a precisar de assistência financeira pública em caso de problemas. Logo, apenas uma ação a nível da UE poderá assegurar que, num momento de crise, as instituições de crédito sejam sujeitas a uma intervenção coerente, que garanta condições equitativas e promova uma maior integração no Mercado Interno.

A escolha das autoridades de resolução e dos procedimentos de resolução de um banco não precisa de passar por uma ação da UE. Essa escolha pode ser deixada aos Estados-Membros.

3. OBJETIVOS DA INICIATIVA DA UE

O objetivo geral é manter a estabilidade financeira e a confiança nos bancos e evitar o contágio. A proposta visa minimizar as perdas para a sociedade no seu conjunto, em particular para os contribuintes, e reduzir o risco moral. O enquadramento proposto visa ainda reforçar o mercado interno dos serviços bancários sem pôr em causa a igualdade de condições de concorrência.

4. OPÇÕES ESTRATÉGICAS PREFERIDAS E IMPACTO ESPERADO

Preparação e prevenção

O primeiro objetivo do enquadramento dos processos de recuperação e resolução dos bancos é assegurar que se consigam evitar, tanto quanto possível, as situações de colapso de uma instituição bancária e que as autoridades e os próprios bancos estejam preparados para a ocorrência de situações adversas. Para tal, foram escolhidas e analisadas as seguintes opções.

Os acordos voluntários de apoio financeiro intragrupo permitirão que os grupos financeiros transfiram ativos entre as suas entidades componentes quando um membro do grupo atravessar dificuldades financeiras. Isso poderá ajudar a evitar o agravamento dos

¹ Fonte: Comissão Europeia, Painel de Avaliação dos Auxílios Estatais, Atualização do outono de 2011 (COM(2011) 848).

problemas financeiros com que uma entidade de um grupo se confronta e, dessa forma, resultar em benefícios para o grupo no seu todo. No entanto, a transferência de ativos de uma entidade em situação saudável poderá reduzir a respetiva liquidez e, portanto, enfraquecer a posição dos detentores da sua dívida e dos seus depositantes. Logo, as transferências só devem ser executadas se não puserem em causa a liquidez ou a solvência da entidade que presta o apoio. Os supervisores deverão dar o seu acordo ao enquadramento, que poderá prever salvaguardas para todas as partes interessadas. Em certas situações, os supervisores poderão mesmo pedir aos bancos que sejam parte num acordo voluntário de apoio intragrupo que ajudem outra entidade do mesmo grupo. Essa margem de otimização da afetação dos ativos em situações de emergência contribuiria também para o reforço do mercado interno.

Os bancos e as autoridades terão de elaborar planos de recurso para aplicação em situações de crise. Os planos de recuperação elaborados pelos bancos ajudarão os supervisores a identificar as medidas apropriadas para repor a viabilidade dos bancos logo numa fase precoce dos problemas. A elaboração de planos de recuperação ajudará também os próprios bancos a reavaliarem as suas operações, riscos e as medidas que poderão vir a ser necessárias numa situação problemática. A elaboração de planos de resolução pelas autoridades permitirá que quaisquer eventuais medidas sejam tomadas mais rapidamente e sejam mais eficientes e efetivas, o que deverá reduzir substancialmente os custos (sociais) do colapso de um banco. Se as autoridades de resolução estiverem perfeitamente cientes das formas como poderão efetivamente proceder à resolução ou à liquidação organizada de um banco ou grupo bancário em situação de colapso, as suas probabilidades de sucesso serão substancialmente mais elevadas.

Serão conferidos às autoridades de resolução poderes adicionais que lhes permitam exigir alterações da estrutura operacional e de negócio de um banco e limitar as respetivas exposições e atividades. As medidas visam assegurar que os bancos possam ser objeto de resolução caso entrem em colapso; contribuirão para suprimir o apoio estatal implícito (na forma de um provável resgate) aos bancos que são demasiado complexos, grandes ou importantes para entrar em colapso. O risco moral diminuirá e os bancos serão forçados a funcionar de forma mais prudente. Se os bancos puderem ser objeto de resolução, a utilização extensiva do dinheiro dos contribuintes para os resgatar deixará de ser a única solução, já que um «colapso organizado» passará também a ser uma opção possível. No entanto, a eliminação da garantia estatal implícita irá provavelmente aumentar o custo de financiamento dos bancos. Por outro lado, embora os novos poderes conferidos às autoridades de resolução devam ajudar à defesa do interesse público, poderão também interferir com o direito fundamental dos acionistas e da administração a conduzirem as suas atividades da forma que considerem melhor servir os seus interesses e estratégias de negócio. Logo, quaisquer medidas para eliminar os entraves à possibilidade de resolução deverão ser proporcionadas à importância sistémica da instituição de crédito e ao provável impacto sobre a estabilidade financeira em caso do seu eventual colapso. As medidas deverão ser não-discriminatórias e servir o interesse público.

Intervenção precoce

O atual enquadramento de intervenção precoce, gerido pelos supervisores, será reforçado. Os supervisores terão a possibilidade de intervir numa fase ainda mais precoce (ou seja, em caso de provável incumprimento e não, como acontece atualmente, de incumprimento

comprovado da Diretiva Requisitos de Fundos Próprios (DRFP)²) e serão equipados com uma gama alargada de instrumentos e poderes. Desta forma, os supervisores poderão evitar a deterioração adicional de qualquer problema que surja num banco.

Um conjunto alargado e harmonizado de instrumentos de intervenção precoce permitiria evitar ou corrigir os problemas a nível da supervisão e, por conseguinte, aumentaria muito a eficácia global da gestão de crises na UE. Medidas como, por exemplo, a exigência de alienar determinadas atividades poderão reduzir substancialmente os riscos excessivos acumulados por uma instituição, evitando assim que entre em colapso. A nomeação de um administrador especial permitirá que as autoridades ponham imediatamente termo à má gestão de um banco e apliquem medidas corretivas para evitar o agravamento de uma situação à partida adversa.

A existência de um conjunto mais alargado e mais coerente de instrumentos à disposição de todos os supervisores melhorará a cooperação entre os mesmos e permitirá a adoção de importantes medidas que atualmente não podem ser adotadas por todos os Estados-Membros em que operam grupos bancários transfronteiras.

Alguns desses instrumentos podem, no entanto, coartar a liberdade de ação da administração (p. ex.: limitação do leque de atividades, substituição dos administradores por um administrador especial) e dos acionistas (p. ex.: suspender o pagamento de dividendos) da instituição. Tais medidas só deverão, portanto, ser introduzidas em conjunto com salvaguardas que assegurem que não haja utilização abusiva, que sirvam o interesse público e que sejam proporcionadas.

Para que os bancos possam aumentar os seus fundos próprios numa situação de emergência, a legislação deve ser alterada a fim de conferir à assembleia geral de acionistas o poder de decidir, antes que ocorra qualquer crise, que a assembleia geral pode ser convocada com um prazo reduzido de pré-aviso, caso seja necessário um aumento urgente do capital.

Resolução

A introdução de um conjunto mínimo de instrumentos especiais de resolução de crises num banco (p. ex.: venda, segregação de ativos, banco de transição) em todos os Estados-Membros aumentará significativamente as possibilidades de as autoridades assegurarem uma resolução bem-sucedida e eficaz de um banco (gerindo atempadamente o seu eventual colapso) e, por conseguinte, manterem a continuidade dos serviços financeiros fundamentais e a estabilidade do sistema financeiro no seu conjunto. Em contraste com os procedimentos normais de insolvência, um procedimento especial de resolução para os bancos permitirá que as autoridades utilizem técnicas mais adaptadas às necessidades da atividade bancária e assegurará um equilíbrio mais adequado das prioridades no que diz respeito às partes interessadas (a resolução favorecerá os depositantes, a continuidade dos serviços e, em última análise, a estabilidade financeira).

Um mecanismo suplementar (o chamado resgate interno, ou «*bail-in*») permitirá que a dívida dos bancos seja contabilisticamente reduzida ou parcialmente convertida em

² Diretiva 2006/48/CE, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e ao seu exercício, e Diretiva 2006/49/CE, relativa à adequação dos fundos próprios das empresas de investimento e das instituições de crédito

instrumentos de capitais próprios. Isso poderá ser benéfico nos casos em que os outros instrumentos não sejam suficientes para proceder à resolução de uma instituição financeira de grande dimensão, complexidade e interdependência de uma forma que proteja a estabilidade financeira e o dinheiro dos contribuintes.

O enquadramento dos processos de resolução dos bancos reduzirá ou eliminará a garantia estatal implícita da dívida, mesmo quando estiverem em causa bancos de maior dimensão e importância. Como consequência natural desse facto, os custos de financiamento dos bancos deverão aumentar ligeiramente. Por outras palavras, os custos anteriormente suportados pelos contribuintes serão doravante assumidos pelas partes interessadas (credores e proprietários) dos próprios bancos. O aumento dos custos de financiamento dos bancos poderá resultar numa ligeira redução do PIB.

As condições de utilização dos poderes e instrumentos de resolução deverão assegurar que as autoridades possam tomar medidas antes de um banco chegar a uma situação de insolvência económica, de modo a aumentar realisticamente as probabilidades de uma resolução bem-sucedida e eficaz. Um colapso organizado, em que a administração e os acionistas são os primeiros a suportar as perdas, reduzirá igualmente o risco moral. Ao mesmo tempo, as medidas de resolução poderão limitar os direitos fundamentais dos acionistas e dos detentores de dívida. Por conseguinte, só deverão ser aplicadas em situações excecionais e no interesse do público em geral.

Cooperação transfronteiras

A cooperação entre as autoridades de resolução deve ser institucionalizada e formalizada. Foram discutidas diversas opções, entre as quais dotar as autoridades da UE de poderes de resolução e criar uma autoridade de resolução da UE. A opção preferida é a definição de mecanismos de cooperação no quadro de colégios de resolução. Os colégios de resolução deverão assegurar que as autoridades nacionais se informem mutuamente das situações de emergência, debatam essas situações e tomem decisões sobre as ações conjuntas ou coordenadas a aplicar em caso de colapso de um banco transfronteiras. A participação da Autoridade Bancária Europeia (EBA) nos colégios de resolução contribuirá para assegurar que sejam tomados em consideração os interesses de todos os Estados-Membros e partes interessadas e evitará a fragmentação do mercado interno.

Financiamento

A existência de fundos de resolução (FR) *ex ante* e de sistemas de garantia de depósitos (SGD) conjuntamente calibrados, financiados pelo setor bancário, aumentará o sucesso das medidas de resolução e constituirá uma salvaguarda suplementar para os contribuintes. Embora o âmbito dos SGD e dos FR seja diferente, o facto de serem concebidos em conjunto permitirá um certo número de sinergias. Serão obtidas economias de escala, na medida em que a resolução reduz o risco de contágio e em que uma boa calibração do financiamento da resolução reduzirá os requisitos de financiamento dos SGD.

Com base em cálculos de modelação, a dimensão ideal dos SGD e FR deverá ser de pelo menos 1% dos depósitos cobertos detidos pelos bancos da UE. Os fundos *ex ante* poderiam eventualmente ser acumulados no quadro dos SGD, mas se for esse caso os SGD deverão estar em condições de poder financiar a resolução. Se um Estado-Membro

não permitir que sejam os SGD a financiar a resolução, será necessário criar um fundo distinto.

Neste quadro político, foram ainda avaliadas, mas acabaram por ser rejeitadas, outras opções, como a criação de fundos nacionais de resolução estritamente separados dos SGD ou um fundo de resolução a nível da UE.

Impacto global

O enquadramento proposto para a gestão de crises a nível da UE destina-se a reforçar a estabilidade financeira, reduzir o risco moral, proteger os depositantes e os serviços bancários críticos e poupar dinheiro dos contribuintes. Além disso, visa proteger e continuar a desenvolver o mercado interno dos serviços financeiros.

Este enquadramento deverá ter um impacto social positivo, em primeiro lugar reduzindo a probabilidade de uma crise bancária sistémica e da consequente diminuição do PIB e, em segundo lugar, evitando que o dinheiro dos contribuintes seja novamente utilizado para resgatar os bancos numa futura crise. O custo das crises, caso ocorram, deve ser assumido, em primeira instância, pelos acionistas e pelos detentores de dívida dos bancos.

Os custos do enquadramento resultam do potencial aumento dos custos de financiamento dos bancos devido à eliminação do apoio estatal implícito e dos custos de criação dos fundos de resolução. Os bancos poderão repercutir esses custos acrescidos para os seus clientes ou acionistas, baixando os juros que pagam pelos depósitos, aumentando as taxas a que emprestam dinheiro e os encargos bancários ou reduzindo o rendimento das ações. No entanto, a concorrência poderá limitar a capacidade dos bancos para repercutir integralmente esses custos.

O aumento dos custos de financiamento poderá resultar numa diminuição do PIB, ao passo que a estabilidade do setor financeiro e o menor risco de que o dinheiro dos contribuintes possa ser necessário para recapitalizar bancos em dificuldades terão um efeito positivo no PIB. Os novos requisitos de fundos próprios no âmbito do acordo Basileia III (que reduz a probabilidade de colapso das instituições bancárias) deverão gerar benefícios líquidos anuais equivalentes a 0,14% do PIB da UE. Os SGD e FR conjuntamente calibrados deverão produzir benefícios líquidos anuais positivos equivalentes a 0,2-0,3% do PIB da UE. A redução do valor contabilístico da dívida (resgate interno) poderá produzir benefícios económicos líquidos anuais equivalentes a 0,3-0,6% do PIB da UE. Globalmente, estas medidas deverão gerar um benefício líquido anual acumulado equivalente a 0,7-1,0% do PIB da UE.

As opções preferidas não resultam em quaisquer encargos administrativos significativos. Alguns elementos da presente proposta poderão ser vistos como geradores de encargos administrativos, mas a consulta pública indicou que deverão ser insignificantes.

A proposta foi examinada para verificar se as suas disposições são plenamente compatíveis com a Carta dos Direitos Fundamentais, nomeadamente com o direito de propriedade (artigo 17.º) e com o direito à ação e a um tribunal imparcial (artigo 47.º). As limitações a esses direitos e liberdades são permitidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela UE ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

Incidência no orçamento da UE

As opções políticas acima referidas terão implicações para o orçamento da União.

A presente proposta exigirá que a EBA: i) desenvolva cerca de 23 normas técnicas e 5 documentos de orientação; ii) participe nos colégios de resolução, atue na qualidade de mediadora e tome decisões em caso de divergência; e iii) possibilite o reconhecimento dos procedimentos de resolução de países terceiros e estabeleça mecanismos quadro não vinculativos de cooperação com esses países. As normas técnicas deverão estar prontas no prazo de 12 meses a contar da data de entrada em vigor da diretiva, o que se estima acontecerá entre junho e dezembro de 2013. Uma vez que a EBA terá de desenvolver competências numa área totalmente nova, estima-se que em 2014 e 2015 venham a ser necessários 5 funcionários temporários e 11 peritos nacionais destacados para garantir a entrega das normas técnicas e orientações exigidas e das outras tarefas previstas alíneas ii) e iii).

A presente proposta não tem impacto sobre o ambiente.

5. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Uma vez que as situações de colapso de um banco são imprevisíveis e que o objetivo é justamente evitá-las, a resolução dos bancos não pode ser acompanhada com base na forma como essas situações são tratadas na realidade. No entanto, as fases de preparação e prevenção, em especial no que respeita ao desenvolvimento dos planos de recuperação e de resolução e às medidas aplicadas pelas autoridades com base nesses planos, poderão ser objeto de acompanhamento. Essa tarefa poderá ser confiada à Autoridade Bancária Europeia. A transposição de qualquer nova legislação da UE será objeto de acompanhamento em conformidade com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.