COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.3.2018
SWD(2018) 76 final

PART 1/2

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

do desenvolvimento de mercados secundários para os NPL, eliminando os obstáculos injustificados à prestação de serviços de gestão dos empréstimos por terceiros e à transferência desses empréstimos (Parte 1/2)

e de

um processo acelerado de execução extrajudicial de garantias reais (Parte 2/2)

que acompanha o documento

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

relativa aos gestores de créditos, aos compradores de créditos e à recuperação de garantias reais

{COM(2018) 135 final} - {SWD(2018) 75 final}

Ficha de síntese

Avaliação de impacto no desenvolvimento de mercados secundários para os empréstimos de mau desempenho, eliminando os obstáculos injustificados à prestação de serviços de gestão dos empréstimos por terceiros e à transferência desses empréstimos

A. Necessidade de medidas

Porquê? Qual é o problema em causa?

No seguimento das crises financeiras e da dívida soberana e das subsequentes recessões, os empréstimos de mau desempenho (NPL) têm vindo a acumular-se em partes do setor bancário da UE. Os níveis elevados de NPL afetam a estabilidade financeira, uma vez que influenciam a rentabilidade e podem mesmo pôr em causa a viabilidade das instituições afetadas, e têm um impacto no crescimento económico por via da limitação do crédito bancário. Consequentemente, os NPL têm um impacto negativo tanto para o funcionamento da União Bancária como para a criação de uma União dos Mercados de Capitais. O «Plano de ação para combater os créditos não produtivos na Europa» convida as várias instituições a tomarem as medidas adequadas para fazer face ao problema dos elevados volumes de NPL na Europa. Um dos principais domínios de ação consiste no desenvolvimento e melhor funcionamento dos mercados secundários para os NPL, nomeadamente para eliminar os obstáculos às transferências desses empréstimos dos bancos para outras entidades e para simplificar e harmonizar os requisitos para os prestadores de serviços de gestão de empréstimos. A participação limitada de instituições não bancárias resultou numa baixa procura, fracos níveis de concorrência e baixos preços das propostas de compra nos mercados secundários, desincentivando a venda dos NPL por parte dos bancos. Um dos fatores que tem contribuído para desencorajar a entrada de investidores em NPL nos mercados é o difícil acesso a terceiros prestadores de serviços de gestão de empréstimos, que até há pouco tempo praticamente nem existiam na maioria dos Estados-Membros da UE e atuam em mercados segmentados.

O que se espera alcançar com esta iniciativa?

Os Estados-Membros aplicam regras muito diferentes aos terceiros prestadores de serviços de gestão de empréstimos, que adquirem NPL aos bancos, bem como regras para esses mesmos serviços de gestão de empréstimos que restringem tanto a livre circulação dos NPL como as oportunidades de investimento para os investidores de países terceiros. O objetivo geral consiste em estimular a procura de NPL, através da criação de uma base mais alargada de investidores por via da redução dos obstáculos à entrada no mercado e, consequentemente, de uma maior concorrência entre esses mesmos investidores. Facilitar a expansão transfronteiriça dos prestadores de serviços de gestão de empréstimos permitir-lhes-ia beneficiar de economias de escala, competir por atividades além-fronteiras e prestar os seus serviços a preços mais baixos a instituições não bancárias que pretendam investir em NPL. Uma maior participação de empresas de países terceiros aumentaria os efeitos da maior concorrência ao nível do preço dos NPL e das taxas cobradas pelos serviços de gestão de empréstimos. Simultaneamente, é necessário garantir o respeito pelos direitos do mutuário, em caso de transferência de um crédito de uma instituição bancária para uma instituição não bancária.

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

Caso não sejam tomadas medidas ao nível da UE, os mercados nacionais para os NPL e os prestadores de serviços de gestão de empréstimos permanecerão fragmentados e não se desenvolverão tanto quanto poderiam. Embora um quadro único para o mercado não seja suficiente para reverter totalmente essa fragmentação, as medidas tomadas ao nível da UE contribuiriam para a expansão transfronteiriça tanto dos investidores como dos prestadores de serviços de gestão de empréstimos, de modo a facilitar a criação de uma base de investidores partilhada em todos os Estados-Membros da UE. O valor acrescentado de uma ação a nível da UE materializa-se também no incentivo para que os Estados-Membros adotem uma postura mais ativa no que diz respeito à redução dos entraves regulamentares à entrada no mercado, embora a adoção de medidas políticas não coordenadas a nível nacional possa exacerbar a fragmentação existente ao nível do mercado.

B. Soluções

Quais foram as opções políticas legislativas e não legislativas consideradas? Há ou não uma opção preferida? Porquê?

O estabelecimento de um conjunto de princípios comuns não vinculativos que permita identificar os entraves mais significativos à entrada no mercado nos países com um volume elevado de NPL poderia reduzir as restrições relativas à transferência desses mesmos NPL e à prestação de serviços de gestão de empréstimos nos Estados-Membros onde isso seja mais necessário, mas não resultaria na criação de um mercado único. Uma diretiva que permita a utilização de um regime de passaporte poderia resultar no aumento da base de investidores em NPL e da concorrência nos mercados de gestão de empréstimos, permitindo simultaneamente que os Estados-Membros continuem a regulamentar as especificidades nacionais. Um regulamento com um conjunto único de regras que permita um regime de passaporte e abranja a entrada no mercado e regras de conduta para os investidores e os prestadores de serviços de gestão de empréstimos seria a melhor opção para aumentar rapidamente a base de investidores em NPL e para reduzir o elevado volume atual desses mesmos NPL na UE e em alguns dos seus Estados-Membros em particular. O conjunto único de regras teria um resultado mais próximo de um mercado único, mas poderia no entanto implicar um aumento dos custos de entrada no mercado nos Estados-Membros nos quais essa entrada no mercado já está simplificada, pelo que essas regras deverão ser formuladas de modo a minimizar a criação de obstáculos adicionais. A opção preferida consiste num instrumento jurídico vinculativo que harmonize a entrada no mercado e estabeleça regras de conduta para os compradores e prestadores de serviços de gestão de empréstimos. Se este instrumento deve ser elaborado na forma de um regulamento ou diretiva irá depender das preferências políticas e da questão de saber se a prioridade consiste em optar por uma medida que seja mais eficaz ou por uma medida que deixe mais margem de discrição às autoridades nacionais.

Quem apoia cada uma das opções?

Embora a grande maioria das respostas à consulta pública sustente que a dimensão atual, a liquidez e a estrutura dos mercados secundários para os NPL na UE constituem obstáculos à gestão e resolução desses mesmos NPL e exista uma maioria que apoia a criação de um quadro da UE para os investidores em NPL, as posições minoritárias continuam a representar uma proporção considerável (quase um terço). Uma maioria substancial apoia um quadro da UE para os prestadores de serviços de gestão de empréstimos. Apenas uma pequena minoria se abstém ou se opõe a essa possibilidade. Quase todos os inquiridos que apoiam um quadro da UE para os prestadores de serviços de gestão de empréstimos defendem que esse quadro deverá abranger um regime de licenciamento, com cerca de metade a proporem que regule também a supervisão das entidades em causa. Muitos dos inquiridos defendem medidas que permitam o acesso aos dados e aumentem a transparência dos mesmos.

C. Impactos da opção preferida

Quais são os benefícios da opção preferida (se existir, caso contrário das principais opções)?

Todas as opções reduziriam os custos de entrada no mercado para os investidores em NPL e para os prestadores de serviços de gestão de empréstimos e incentivariam os investidores em NPL a expandir a sua atividade para segmentos de mercado subdesenvolvidos na UE. Se possibilitarem o exercício de atividades pelos investidores em NPL e pelos prestadores de serviços de gestão de empréstimos em toda a UE, haverá um aumento da concorrência, o que resultará em propostas de preços mais elevados para compra dos NPL e numa diminuição dos custos de gestão dos empréstimos. Os prestadores de serviços de gestão de empréstimos poderão tirar partido das economias de escala resultantes de um mercado único. A quantificação só pode ser feita numa base de melhor esforço, recorrendo a dados insatisfatórios e a uma metodologia cujos passos podem ser contestados em todas as fases, o que sugere um impacto significativo nas vendas de NPL, ou seja, essas vendas poderiam aumentar dos atuais cerca de 100 mil milhões de euros por ano no conjunto da UE para um intervalo de 103 a 115 mil milhões após um ano, dependendo das políticas adotadas. As medidas previstas poderão reduzir os rácios em alguns Estados-Membros na ordem de meio ponto percentual. Uma vez que as diferentes opções políticas se referem a um grupo estrito de intervenientes, que consiste no banco vendedor, no potencial comprador, no prestador de serviços de gestão de empréstimos e no devedor em última análise, o principal impacto será também sentido por esses grupos de partes interessadas.

Quais são os custos da opção preferida (se existir, caso contrário das principais opções)?

A necessária reformulação da legislação e a respetiva implementação implicarão custos pontuais a nível nacional e da UE. Alguns Estados-Membros poderão enfrentar um aumento da procura de autorizações e licenças por parte dos investidores em NPL e/ou dos prestadores de serviços de gestão de empréstimos, o que implicaria custos administrativos mais elevados, a menos que a taxa cobrada no âmbito do processo de licenciamento cubra a totalidade desses custos. A ausência de dados e o caráter heterogéneo dos poucos dados observáveis disponíveis impedem uma estimativa dos custos. Não se preveem impactos diretos no ambiente.

Como serão afetadas as empresas, as PME e as microempresas?

Os investidores em NPL e prestadores de serviços de gestão de empréstimos de menor dimensão sairiam muito mais beneficiados em termos proporcionais, uma vez que se depararão com uma maior diminuição relativa dos custos de conformidade com a legislação, face às suas despesas totais. O impacto nas PME altamente endividadas irá depender do comportamento dos prestadores de serviços de gestão de empréstimos. Dependendo do operador individual, os prestadores de serviços de gestão de empréstimos poderão ser mais úteis do que os bancos, ajudando-as a alcançar um perfil de retorno mais adequado dos seus empréstimos, mas poderão também aplicar os direitos existentes perante o mutuário de forma mais estrita do que os bancos. Em suma, um ambiente propício para os bancos eliminarem os NPL do seu balanço através de vendas de créditos deverá ser positivo para o setor das PME no seu conjunto, uma vez que será criado espaço para os bancos expandirem a oferta de crédito a empresas viáveis.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações nacionais?

Não se esperam impactos significativos nos orçamentos e administrações nacionais. A redução prevista dos custos de conformidade poderá resultar na redução dos encargos administrativos para o setor público.

Haverá outros impactos significativos?

Embora a relação jurídica entre o devedor em última instância e o titular da dívida não se altere com a transferência de um NPL de um banco para um investidor não bancário, uma clara maioria dos inquiridos no âmbito da consulta pública considera que o envolvimento de terceiros prestadores de serviços de gestão de empréstimos poderá ameaçar a proteção existentes dos direitos dos devedores. Uma vez que alguns Estados-Membros aplicam atualmente aos prestadores de serviços de gestão de empréstimos regras de proteção dos consumidores no quadro dos relacionamentos de créditos, seria útil que um futuro quadro comunitário inclua também garantias em relação aos direitos dos mutuários.

D. Seguimento

Quando será reexaminada a política?

A Comissão deverá estabelecer um programa de verificação das conclusões, dos resultados e dos impactos da presente iniciativa. Esse programa de verificação deverá estabelecer os meios a utilizar para a recolha de dados e de outros elementos de informação. Cinco anos após a entrada em vigor, a Comissão deverá avaliar a presente iniciativa com base numa recolha dos dados e indicadores relevantes.