COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 12.6.2019
COM(2019) 278 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO E AO BANCO CENTRAL EUROPEU

Quarto relatório intercalar sobre a redução dos empréstimos não produtivos e a redução dos riscos na União Bancária

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO E AO BANCO CENTRAL EUROPEU

Quarto relatório intercalar sobre a redução dos empréstimos não produtivos e a redução dos riscos na União Bancária

INTRODUÇÃO

Uma União Bancária de pleno direito é essencial para garantir que a União Económica e Monetária se torna mais resiliente a futuros choques económicos adversos, permitindo uma maior partilha de riscos através das fronteiras. Tal como sublinhado na Comunicação «Aprofundar a União Económica e Monetária Europeia: Balanço quatro anos após o Relatório dos Cinco Presidentes», a conclusão da União Bancária reforçaria significativamente a confiança no setor bancário e, de forma mais generalizada, na União Económica e Monetária.

A fim de permitir tal progresso, a União e os Estados-Membros envidaram esforços significativos para reduzir os riscos. Tal como descrito no presente relatório intercalar, estes esforços têm produzido frutos. O presente relatório intercalar mostra que, ao longo dos últimos anos, têm sido tomadas medidas determinadas para fazer face ao desafio dos empréstimos não produtivos (NPL), um dos domínios essenciais para reduzir o risco no setor bancário europeu. Por várias razões, entre as quais a crise financeira e as subsequentes recessões, mas também a imprudência na concessão de empréstimos e a inadequação da avaliação da fiabilidade creditícia, muitos mutuários (tanto particulares como empresas), em especial nos Estados-Membros que enfrentaram recessões prolongadas ou profundas, encontram-se incapacitadas para reembolsar os seus empréstimos e mesmo em situação de falência. Em consequência, muitos bancos foram confrontados com uma acumulação de NPL nos seus balanços.

Os esforços envidados ao longo dos últimos anos e os frutos que produziram (e continuarão a produzir) assentam no conjunto abrangente de medidas delineadas no «Plano de Ação para combater os empréstimos não produtivos na Europa[1]» do Conselho ECOFIN. Este plano de ação está prestes a ser plenamente aplicado. Em resposta a este plano de ação e numa perspetiva de seguimento do Roteiro do Conselho de 2016, a Comissão apresentou em março de 2018 um pacote específico e abrangente de medidas para reduzir ainda mais os NPL. O Conselho acordou também que iria continuar a analisar regularmente a questão dos NPL e a avaliar os progressos realizados, com base num balanço global estabelecido pela Comissão. A presente comunicação constitui o quarto relatório intercalar da Comissão neste contexto. É, por conseguinte, uma contribuição para o Conselho Europeu de junho, que irá debater a agenda estratégica da UE para 2019-2024, incluindo a União Económica e Monetária.

[1] https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/.

Foram dados passos importantes no sentido de reduzir o atual volume de empréstimos não produtivos e contribuir para evitar uma nova acumulação no futuro. Embora os volumes de NPL se mantenham elevados em alguns Estados-Membros, convém sublinhar que estão a ser feitos progressos para resolver o problema. É fundamental que todas as partes interessadas apoiem estes esforços para que a questão fique totalmente ultrapassada.

1. CONTEXTO ALARGADO: REDUÇÃO DE RISCOS NA UNIÃO

Ao longo da última década, a União e os seus Estados-Membros têm feito esforços substanciais para reduzir os riscos no setor bancário[2]. Desde a última crise financeira, foi introduzida uma vasta gama de medidas, que: 1) reforçaram a situação dos bancos em termos de solvência, alavancagem e liquidez, de forma significativa e prática; 2) melhoraram substancialmente o governo e a supervisão do setor bancário; e 3) reforçaram significativamente a capacidade de resolução dos bancos. O rácio médio de fundos próprios de nível 1[3] dos bancos da área do euro diretamente supervisionados pelo Mecanismo Único de Supervisão continuou estável, situando-se em 15,54 % no 4.º trimestre de 2018, em comparação com 15,63 % no 4.º trimestre de 2017[4]. Estas situações de capital mais reforçadas refletem-se igualmente em rácios de alavancagem mais elevados. O rácio médio de alavancagem[5] continua a ser bastante superior ao requisito de 3 %, situando-se em 5,28 % no 4.º trimestre de 2018, contra 5,41 % no 4.º trimestre de 2017. Os bancos da área do euro mantiveram também a sua capacidade de resistência aos choques de liquidez, uma vez que o rácio de cobertura de liquidez permaneceu elevado, em 145,61 % no 4.º trimestre de 2018, em comparação com 143,56 % no 4.º trimestre de 2017. Todos esses elementos testemunham das medidas que foram tomadas com determinação para reduzir o risco em toda a área do euro.

Tal como sublinhado na Comunicação sobre a União Bancária de 2017[6] e confirmado no segundo e terceiro relatórios intercalares sobre os progressos realizados na redução dos NPL[7], a Comissão apresentou novas medidas substanciais e complementares para reduzir o risco e aumentar a resiliência do setor bancário europeu. Em especial, para além das medidas específicas relativas aos NPL, a seguir descritas em mais pormenor, nos últimos meses assinalaram-se algumas importantes etapas, que fazem parte dos esforços da Comissão:

- Em primeiro lugar, o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a acordo sobre o «pacote bancário», criando efetivamente um quadro mais sólido para regulamentar e

---

[2] Ver também: Relatório de acompanhamento sobre os indicadores de redução dos riscos: https://www.consilium.europa.eu/media/37029/joint-risk-reduction-monitoring-report-to-eg_november-2018.pdf.

[3] O rácio de fundos próprios de nível 1 corresponde ao rácio entre os fundos próprios principais de nível 1 de um banco – ou seja, o seu capital próprio e reservas constantes das divulgações – e o total dos seus ativos ponderados pelo risco.

[4] Os dados desta secção decorrem das estatísticas de supervisão bancária do BCE.

[5] Ou seja, o rácio de alavancagem global (relação entre os fundos próprios de nível 1 e os ativos totais do banco) que é calculado de forma mais restritiva e apresentado antes de 2019, ano em que termina a fase de transição. O efeito de atenuação do período transitório de aplicação é ignorado.

[6] COM(2017) 592 de 11 de outubro de 2017.

[7] COM(2018) 133 de 14 de março de 2018.

supervisionar os bancos[8], o que representa um marco importante na aplicação das normas internacionais e a conclusão da agenda regulamentar pós-crise: aumenta a resiliência dos bancos da UE e melhora a sua capacidade de concessão de crédito para apoiar a economia real da UE; e

- Em segundo lugar, os colegisladores chegaram a acordo sobre a diretiva relativa aos quadros jurídicos em matéria de reestruturação preventiva, à concessão de uma segunda oportunidade e às medidas destinadas a aumentar a eficiência dos processos de reestruturação, insolvência e quitação, com base nos sistemas que já funcionam bem nos Estados-Membros[9]: incentivará as empresas viáveis a reestruturarem-se numa fase precoce, de modo a preservar melhor o valor e a poupar mais postos de trabalho, e, além disso, proporcionará aos empresários honestos uma segunda oportunidade para criarem uma nova empresa em vez de serem penalizados pelo insucesso empresarial. Isto significa que foi dado um passo crucial, uma vez que uma reestruturação eficaz e as regras em matéria de insolvência são essenciais para prevenir e reduzir os NPL.

A Comissão congratula-se com a adoção destas duas propostas e apela à sua aplicação atempada.

2. EVOLUÇÃO RECENTE A NÍVEL DOS EMPRÉSTIMOS NÃO PRODUTIVOS

Os rácios de NPL continuaram a diminuir ao longo do terceiro trimestre de 2018. Os dados mais recentes mostram que o rácio bruto de NPL para todos os bancos da UE continuou a baixar, tendo atingido 3,3 % no 3.º trimestre de 2018, o que representa uma redução anual homóloga de 1,1 pontos percentuais (ver a figura 1), dando continuidade e confirmando a tendência geral de descida desde o último trimestre de 2014. O rácio de NPL para a média da UE aproxima-se dos níveis anteriores à crise (ver figura 2). O rácio de provisionamento[10] também voltou a aumentar, situando-se em 59,4 % (3.º trimestre de 2018).

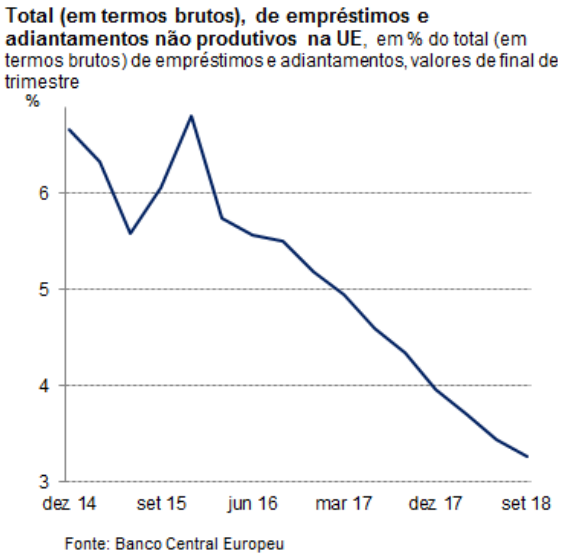
---

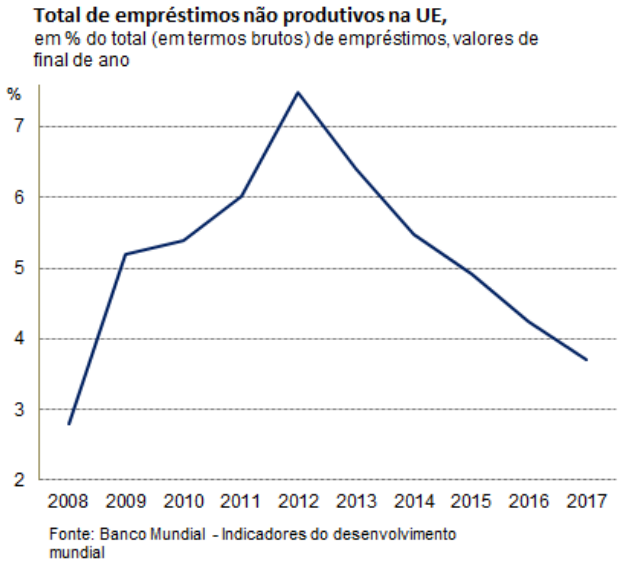
[8] Em novembro de 2016, a Comissão propôs um pacote legislativo importante, que visava rever a Diretiva Resolução e Recuperação Bancárias (BRRD), o Regulamento Mecanismo Único de Resolução (SRMR), a Quarta Diretiva Requisitos de Fundos Próprios (CRD IV) e o Regulamento Requisitos de Fundos Próprios (CRR) com o objetivo de reduzir ainda mais os riscos remanescentes no setor bancário. Ver http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_pt.htm.

[9] COM/2016/0723 - 2016/0359 (COD)

[10] Este rácio indica a medida em que um banco reservou fundos para cobrir as perdas com empréstimos. Fonte: Banco Central Europeu. Na ausência de dados disponíveis sobre as provisões para empréstimos, o rácio de provisionamento para a UE foi calculado tendo em conta as imparidades e os NPL para o conjunto dos instrumentos de dívida (empréstimos e títulos de dívida).

Figuras 1 e 2: Rácio de NPL na União





Os últimos dados trimestrais mostram que os rácios de empréstimos não produtivos continuaram a diminuir em quase todos os Estados-Membros. No entanto, a situação continua a variar significativamente entre os Estados-Membros (ver o quadro 2). No final do 3.º trimestre de 2018, os bancos de 14 Estados-Membros apresentavam baixos rácios de NPL, inferiores a 3 %, enquanto alguns Estados-Membros ainda mantinham rácios consideravelmente mais elevados – superiores a 10 % em 3 Estados-Membros[11]. Mesmo nos Estados-Membros com rácios de NPL relativamente elevados, na maior parte dos casos registam-se progressos encorajadores e sustentados devido a uma combinação de medidas políticas com o crescimento económico.

[11] Entretanto, prevê-se que o rácio de NPL em Portugal tenha diminuído para menos de 10 % no final do 4.º trimestre de 2018. Dito isto, o BCE está ainda a proceder à validação destes dados de fim de trimestre em todos os Estados-Membros.

Quadro 2: NPL e provisões por Estado-Membro [12]

	NPL e adiantamentos em termos brutos (% do total de empréstimos e adiantamentos em termos brutos)		**NPL do setor privado*** (% dos empréstimos do setor privado)		**Total de provisões para perdas (empréstimos)**** (% do total de NPL e duvidosos)	
	2018(3.ºT)	2017(3.ºT)	2018(3.ºT)	2017(3.ºT)	2018(3.ºT)	2017(3.ºT)
Bélgica	2,2	2,7	3,0	3,9	54,6	50,1
Bulgária	8,6	11,5	13,6	18,6	64,3	56,6
República Checa	2,1	2,6	4,0	5,0	65,2	54,2
Dinamarca	2,3	2,7	2,8	3,0	36,7	39,6
Alemanha	1,6	2,1	2,6	4,0	85,5	42,6
Estónia	1,7	2,0	2,2	2,7	41,0	42,9
Irlanda	7,8	11,2	10,9	15,4	37,2	37,2
Grécia	43,5	46,7	47,3	50,4	51,0	49,1
Espanha	4,0	4,7	5,1	-	63,0	-
França	2,8	3,2	3,9	4,5	65,3	60,3
Croácia	7,9	10,8	12,3	15,8	74,2	69,0
Itália	9,5	12,1	12,4	15,7	59,3	53,6
Chipre	21,8	32,1	37,4	51,3	52,3	47,3
Letónia	6,0	6,0	8,1	9,0	39,2	44,1
Lituânia	2,9	3,7	3,7	4,9	35,7	34,4
Luxemburgo	0,9	0,7	2,1	1,7	43,6	52,4
Hungria	6,1	9,6	8,1	14,1	78,1	67,1
Malta	2,9	3,4	-	5,7	51,8	44,7
Países Baixos	1,9	2,2	2,6	2,9	35,1	37,2
Áustria	2,8	3,8	3,8	5,3	66,8	63,8
Polónia	6,5	6,6	7,1	7,2	68,0	57,9
Portugal	11,3	14,6	12,6	15,6	58,8	50,2
Roménia	5,7	8,1	7,4	10,3	77,4	70,1
Eslovénia	6,9	10,8	9,1	13,9	70,1	70,9
Eslováquia	3,6	4,1	3,9	4,6	86,0	70,4
Finlândia	1,1	1,2	1,9	2,1	33,5	31,8
Suécia	1,2	1,2	1,5	1,4	35,6	34,5
Reino Unido	1,2	1,6	2,1	-	50,1	41,2
União Europeia	**3,3**	**4,4**	**-**	**-**	**59,4**	**50,7**

Fonte*:* Banco Central Europeu, Dados Bancários Consolidados. Cálculos dos serviços da Comissão (DG FISMA).

[12] *Notas:* Os valores correspondem às instituições de crédito nacionais e às filiais e sucursais sob controlo estrangeiro.

* Não estão disponíveis dados setoriais para a UE, para Malta (3.º trimestre de 2018) e para Espanha (3.º trimestre de 2017). Os dados setoriais (ou seja, a exposição total às famílias e empresas não financeiras) para a Alemanha, Bulgária e Hungria só estão disponíveis em termos de montante escriturado.

Não estão disponíveis dados sobre o provisionamento dos empréstimos nos casos da Alemanha, Bulgária, Espanha (com exceção do 3.º trimestre de 2018) e Hungria, nem para a UE no seu todo. Nesses casos, os valores foram calculados com base nas imparidades para o conjunto dos instrumentos de dívida (ou seja, empréstimos e títulos de dívida).

As medidas determinadas por parte dos bancos e dos decisores políticos, em especial nos Estados-Membros com níveis relativamente elevados de NPL, permitiram esta redução dos NPL e dos rácios de NPL. Além disso, a Comissão continuou a trabalhar de forma construtiva com os Estados-Membros, a fim de encontrar soluções específicas para os bancos no quadro das regras da UE em matéria de auxílios estatais e no setor bancário, com um objetivo claro de limitar os custos para os contribuintes, assegurando ao mesmo tempo a proteção total dos depositantes em todas as circunstâncias. Este facto permitiu a realização de operações que retiraram cerca de 112 mil milhões de EUR de NPL em termos brutos dos balanços dos bancos nos últimos três anos (incluindo cerca de 82 mil milhões de EUR em Itália; cerca de 24 mil milhões de EUR em Portugal; cerca de 6 mil milhões de EUR em Chipre).

No entanto, a União e os seus Estados-Membros não devem abrandar os seus esforços, sem deixar de estar cientes dos efeitos potenciais de uma recessão no ambiente económico. O combate aos NPL ao longo dos últimos anos beneficiou de uma conjuntura económica forte. A manutenção dos nossos esforços coletivos permitirá dar resposta da melhor forma possível aos NPL, aumentando assim a nossa resiliência a potenciais futuros choques negativos.

A variação dos rácios de NPL nos Estados-Membros reflete o impacto persistentemente assimétrico da crise financeira. Apesar dos progressos encorajadores em termos globais, os NPL continuam a constituir um risco (embora diminuindo) para a viabilidade dos bancos mais afetados e para o crescimento económico e a estabilidade financeira em alguns Estados-Membros. Ao reduzir ainda mais os NPL, poderia ser alcançada uma maior convergência entre os Estados-Membros. O volume total de NPL em toda a União representa um valor de 786 mil milhões de EUR[13]. Deve ser dada continuidade à reestruturação da dívida e aos processos de insolvência e de recuperação de dívidas, que, em muitos casos, poderão beneficiar significativamente de novas reformas. A existência de quadros de execução e insolvência eficientes e previsíveis é fundamental para ajudar os bancos a resolver o problema dos NPL e a evitar a sua futura acumulação. Abordar esta importante questão de forma eficaz daria um forte impulso ao reforço da redução dos NPL. A harmonização legislativa neste domínio constitui um desafio, dada a estreita ligação com vários domínios legislativos que são da competência nacional e com opções de política pública que ultrapassam a questão dos NPL.

O crescimento sustentado dos mercados secundários de NPL constitui um fator igualmente vital. Os esforços coletivos dos Estados-Membros e das autoridades da UE não devem perder de vista o potencial ainda por explorar que reside num mercado secundário que funcione corretamente, não só para resolver o problema dos atuais volumes de NPL, mas também na criação de um mercado para fluxos futuros, evitando assim de forma decisiva uma nova acumulação de NPL nos balanços dos bancos. As ações políticas relevantes (ver também a seguir) devem estar continuamente orientadas para um maior desenvolvimento do mercado secundário, a fim de estimular e manter o atual dinamismo verificado em vários Estados-Membros.

[13] Fonte: Banco Central Europeu

3. PROGRESSOS REALIZADOS NA EXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÃO DO CONSELHO

No seu plano de ação, o Conselho acordou em abordar regularmente a questão dos NPL, a fim de fazer um balanço da sua evolução na União e avaliar os progressos realizados na execução do plano de ação, com base num balanço global estabelecido pela Comissão. O quadro 3 mostra que foram realizados importantes progressos no sentido da plena execução do plano de ação.

Quadro 3: Progressos realizados na execução do plano de ação

N.º	Iniciativa do Plano de Ação	N.º	Iniciativa do Plano de Ação
1	Interpretação dos atuais poderes de supervisão previstos na legislação da UE em matéria de provisionamento dos NPL	8	Melhorar as informações exigidas aos bancos sobre os empréstimos
2	Resolver o problema da possível insuficiência de provisionamento através de mecanismos de provisionamento automático e calendarizado	9	Reforçar a infraestrutura de dados sobre os NPL, incluindo possíveis plataformas para a negociação de NPL
3	Alargar as orientações do Mecanismo Único de Supervisão para os NPL aos bancos de menor dimensão	10	Conceber um plano pormenorizado para as sociedades de gestão de ativos
4	Adotar orientações à escala da UE para as exposições não produtivas	11	Desenvolver mercados secundários para os NPL
5	Novas orientações sobre a concessão de empréstimos pelos bancos e respetivo acompanhamento, e sobre o governo interno dos bancos	12	Avaliação comparativa dos regimes nacionais de execução de empréstimos e de insolvência
6	Conceber abordagens macroprudenciais para fazer face à futura acumulação de NPL	13	Dar maior ênfase às questões de insolvência no âmbito do Semestre Europeu
7	Requisitos de divulgação reforçados sobre a qualidade dos ativos e os NPL, para todos os bancos	14	Reforçar a proteção dos credores que beneficiam de garantias

Alcançado
Iminente
Em curso

3.1. SUFICIENTE COBERTURA PELOS BANCOS DAS PERDAS COM FUTUROS NPL

No âmbito do seu pacote de propostas sobre os NPL apresentado em março de 2018, a Comissão propôs um regulamento que altera o Regulamento Requisitos de Fundos Próprios («CRR»)[14], introduzindo um «mecanismo de salvaguarda prudencial», a fim de evitar o risco de um provisionamento insuficiente para futuros NPL. O regulamento foi adotado em abril de 2019[15].

[14] Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012.

[15] Regulamento (UE) 2019/630 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019 que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 no que respeita à cobertura mínima das perdas para exposições não produtivas.

O regulamento exige que os bancos disponham de uma cobertura suficiente para perdas com empréstimos (ou seja, níveis mínimos comuns de cobertura) para os novos empréstimos concedidos, caso estes se tornem exposições não produtivas (NPE). Caso um banco não atinja o nível mínimo de cobertura aplicável, tem de deduzir esse défice aos seus fundos próprios.

Ao abrigo do mecanismo de salvaguarda prudencial, o requisito de cobertura mínima aplicável depende de duas variáveis principais:

- o facto de uma parte ou a totalidade de uma NPE ser ou não garantida por uma proteção de crédito elegível (como definido no CRR); e
- o período durante o qual uma exposição foi classificada como não produtiva.

Os requisitos de cobertura aplicáveis aos bancos aumentam progressivamente até 100 %, após 3 anos para as NPE não garantidas, e após 9 anos e 7 anos para as NPE garantidas por bens imóveis e para as NPE garantidas por outra proteção de crédito elegível, respetivamente. Esta abordagem reflete o aumento do risco resultante dos NPE «antigos», mesmo quando estão garantidos: quanto mais tempo as NPE permanecem nos balanços dos bancos, menor é a probabilidade de os bancos recuperarem o seu dinheiro. O objetivo desta medida consiste em incentivar a gestão proativa e atempada das NPE por parte dos bancos. Este aspeto é importante, uma vez que as recuperações bem sucedidas e as medidas de reestruturação viáveis ocorrem normalmente durante os primeiros anos após a classificação de uma exposição como não produtiva.

Para garantir a segurança jurídica e a coerência do quadro prudencial, o regulamento introduz também uma definição comum de exposições não produtivas (NPE), em conformidade com a definição já utilizada para efeitos da comunicação de informações para fins de supervisão.

De modo geral, a salvaguarda prudencial reduzirá os riscos para a estabilidade financeira associados aos elevados níveis de NPE sem uma cobertura suficiente, evitando as acumulações ou aumentos dessas NPE que possam ter um efeito de contágio, em especial em condições de tensão no mercado. Por outro lado, também ajudará a garantir que as instituições tenham uma cobertura suficiente para as perdas com NPE, protegendo desta forma a sua rentabilidade, o seu capital e os seus custos de financiamento em momentos de tensão. Por sua vez, tal contribuirá para a disponibilização de financiamento de forma estável e menos pró-cíclica aos agregados familiares e às empresas.

3.2. DIRETIVA RELATIVA AOS GESTORES DE CRÉDITOS, AOS COMPRADORES DE CRÉDITOS E À RECUPERAÇÃO DE GARANTIAS REAIS

A diretiva proposta[16] permitiria que os bancos agissem de forma mais eficiente a partir do momento em que os empréstimos se tornam não produtivos, melhorando as condições para: 1) vender o crédito a terceiros num mercado secundário; ou 2) executar a garantia utilizada para garantir o crédito.

[16] COM/2018/0135 final - 2018/063 (COD).

Um dos objetivos centrais da proposta é promover o desenvolvimento de mercados secundários em que os bancos possam vender NPL, tanto a nível nacional como entre Estados-Membros, mantendo simultaneamente um elevado nível de proteção dos mutuários. Para alcançar este objetivo, a diretiva introduz um regime harmonizado e menos restritivo para os compradores e gestores de créditos e elimina os entraves injustificados à atividade transfronteiras. Estimularia o desenvolvimento de um mercado secundário que funcione corretamente e, por conseguinte, contribuiria em grande medida para a redução dos atuais volumes de NPL.

A fim de atingir o segundo objetivo central, a Comissão propôs um mecanismo suplementar para a recuperação extrajudicial acelerada das garantias reais. O mecanismo permitiria que os bancos e os mutuários empresariais (não os consumidores) chegassem a acordo prévio sobre um método de execução rápida de garantias pelo credor em caso de incumprimento por parte do mutuário empresarial. Este mecanismo reforçaria as possibilidades de recuperação, pelos credores que beneficiam de garantias, dos valores emprestados, e destina-se a ajudar a evitar a acumulação de futuros NPL.

As duas possibilidades previstas pela diretiva para os bancos lidarem com os NPL[17] reforçar-se-iam mutuamente. A redução do tempo de processamento e o aumento dos valores de recuperação valorizam os NPL, bem como os preços oferecidos em possíveis operações de NPL. Além disso, seria mais fácil definir o preço, nos mercados secundários, de um NPL garantido do que de um NPL não garantido, uma vez que o valor dessa garantia constitui um valor mínimo para o NPL em causa. Por conseguinte, tal poderá também tornar-se um motivo para os compradores de crédito preferirem NPL que beneficiam do mecanismo de execução extrajudicial acelerada das garantias. Por sua vez, as instituições de crédito terão incentivos adicionais para integrarem essa característica nos novos empréstimos que concedem. Além disso, a harmonização alcançada através do processo extrajudicial acelerado de execução das garantias fomentará o aparecimento de investidores pan-europeus em NPL, o que aumentaria ainda mais a liquidez do mercado.

Embora o Conselho tenha alcançado uma abordagem geral parcial em relação aos mercados secundários, estão em curso negociações sobre a recuperação de garantias. As deliberações do Parlamento Europeu sobre os dois aspetos devem ser tidas como prioridades assim que o novo hemiciclo entrar em funções. A rápida conclusão deste dossier, que é parte integrante do Plano de Ação do Conselho, é da mais elevada importância para permitir que a ação da UE combata com êxito o problema dos NPL em toda a Europa. Por conseguinte, a Comissão apela aos colegisladores para que cheguem rapidamente a um acordo sobre esta importante proposta.

3.3. AVALIAÇÃO COMPARATIVA DOS REGIMES NACIONAIS DE INSOLVÊNCIA

A gestão dos NPL sairá beneficiada se existirem quadros mais eficientes e previsíveis em matéria de execução dos empréstimos e de insolvência. Os serviços da Comissão estão por conseguinte a conduzir uma avaliação comparativa dos regimes nacionais de execução dos empréstimos, englobando a execução tanto individual como coletiva ou os processos de insolvência. O objetivo é obter uma imagem fiável dos prazos e das taxas de recuperação

[17] Para além dos bancos, os aspetos da proposta aplicáveis aos compradores e gestores de créditos também se reforçariam mutuamente.

dos valores com que os bancos se confrontam em caso de incumprimento por parte dos mutuários. Estes resultados são fortemente dependentes da capacidade dos sistemas judiciais nos respetivos Estados-Membros. Os progressos do exercício de avaliação comparativa foram apresentados e debatidos com os Estados-Membros em várias reuniões, as últimas em 13 de fevereiro e 10 de abril de 2019, onde se discutiu nomeadamente a questão da falta de acesso a dados significativos. Os serviços da Comissão lançaram em janeiro de 2019 um convite à apresentação de pareceres dirigido à Autoridade Bancária Europeia para recolher e analisar dados dos bancos sobre as taxas e a celeridade da recuperação nas várias jurisdições, que devem assentar em dados qualitativos sobre as características fundamentais dos regimes nacionais de execução e insolvência. Os serviços da Comissão solicitaram aos Estados-Membros que fornecessem dados qualitativos.

3.4. PLANO TÉCNICO PORMENORIZADO PARA AS SOCIEDADES NACIONAIS DE GESTÃO DE ATIVOS

No âmbito do seu pacote NPL, a Comissão forneceu aos Estados-Membros um Plano pormenorizado para as sociedades de gestão de ativos (SGA). O documento fornece orientações práticas e não vinculativas sobre a forma como podem, se o desejarem, criar SGA nacionais, em plena conformidade com a legislação da UE. Sempre que possível, baseia-se nas melhores práticas de experiências dos Estados-Membros. O plano baseia-se em princípios fundamentais, como o perímetro dos ativos relevantes, o perímetro das participações, considerações sobre o limiar de dimensão dos ativos, normas de avaliação dos ativos, a estrutura de capital adequada e o governo e funcionamento das SGA. Como é evidente, poderá ser necessário ajustar algumas das sugestões deste plano às circunstâncias específicas de cada país, conforme adequado.

A Comissão regista que, desde a publicação do plano, nenhum Estado-Membro iniciou ainda a criação de uma sociedade de gestão de ativos a nível nacional que siga as orientações descritas no mesmo. No entanto, as discussões informais com alguns Estados-Membros indicaram que essa possibilidade está a ser cuidadosamente considerada. De qualquer forma, é imperativo ter em conta que uma SGA só pode ser bem sucedida se for apoiada por 1) um quadro jurídico e administrativo adequado, por exemplo que facilite a execução das dívidas e o acesso às garantias; e 2) políticas macrofinanceiras sólidas de apoio à recuperação económica. Além disso, é importante reiterar que o plano clarifica a conceção admissível para as SGA que incluam um elemento de auxílio estatal (que deve ser considerado como uma solução excecional[18]), em plena conformidade com o quadro jurídico da UE, em especial a Diretiva Resolução e Recuperação Bancárias, o Regulamento Mecanismo Único de Resolução e as regras em matéria de auxílios estatais.

3.5. PLATAFORMAS EUROPEIAS DE NEGOCIAÇÃO DE NPL

O Conselho solicitou que o Banco Central Europeu (BCE), a Autoridade Bancária Europeia (EBA) e a Comissão ponderassem a criação de plataformas de negociação de NPL, a fim de

[18] As SGA podem ser privadas ou (parcialmente) apoiadas pelo setor público sem que isso constitua necessariamente um auxílio estatal, caso se possa considerar que o Estado atuou como qualquer outro agente económico. Por conseguinte, a possibilidade de uma SGA que envolva auxílios estatais não deve ser vista como a solução normal. A este respeito, o plano descreve ainda determinadas medidas alternativas, que não constituem auxílios estatais, de apoio aos ativos em imparidade, como por exemplo garantias estatais em condições de mercado que permitam a titularização de NPL.

estimular o desenvolvimento de mercados secundários. No final de novembro de 2018, foi publicado um documento de trabalho, elaborado em conjunto com o pessoal do BCE e da EBA, sobre o potencial estabelecimento de tais plataformas, que descreve a forma como este mecanismo poderia funcionar na prática.

As plataformas de negociação de NPL a nível da União assumiriam a forma de mercados eletrónicos, nos quais os detentores de NPL – bancos e credores não bancários – e os investidores interessados poderiam trocar informações e celebrar transações em carteiras de NPL[19]. Plataformas deste tipo poderão ajudar a resolver algumas das atuais fontes de deficiências do mercado no mercado secundário de NPL, incluindo as assimetrias de informação entre os vendedores e compradores e os elevados custos de transação. Consequentemente, poderiam facilitar o acesso dos investidores aos mercados de NPL e ajudar os bancos a aumentar as vendas de NPL, permitindo-lhes assim alienar os NPL e limpar mais rapidamente os seus balanços, a preços de venda mais elevados do que o atualmente possível. As plataformas deste tipo poderiam também contribuir para a resolução do problema dos atuais volumes de NPL e proporcionar um canal para a eliminação eficiente de futuros NPL, à medida que forem surgindo. Neste sentido, poderiam ser um investimento em infraestruturas importante, mas de baixo custo, e que evitaria uma nova acumulação de grandes volumes de NPL nos futuros balanços das instituições de crédito.

No seguimento do documento de trabalho, a Comissão organizou em 15 de janeiro uma mesa redonda com as partes interessadas do setor, da EBA e do BCE, a fim de lançar os trabalhos sobre a realização de plataformas de NPL à escala da União. Esta reunião permitiu um intercâmbio útil de informações e pontos de vista com as partes interessadas e entre estas. A fim de avançar com vista à criação de tais plataformas, as partes interessadas privadas devem acordar as formas concretas de desenvolvimento e criação de normas setoriais para as plataformas europeias de NPL. Com este objetivo em mente, a Comissão, juntamente com o BCE e a EBA, continua a desempenhar um papel fundamental na promoção de progressos concretos no sentido da emergência de plataformas de NPL à escala da União. Como próxima etapa, a Comissão organizará uma segunda mesa redonda com as partes interessadas.

4. CONCLUSÕES

Tal como claramente demonstrado no presente relatório intercalar, a redução dos riscos no setor bancário da UE tem mantido um ritmo sustentado, conseguido nos últimos anos. Os riscos continuam a ser abordados de forma substancial e uniforme em toda a União, com base no crescimento económico e em ações políticas relevantes. O presente relatório intercalar constitui, por conseguinte, um importante contributo para o Conselho Europeu de junho.

Tal como especificado no presente relatório, os NPL na União continuam a registar uma tendência decrescente. A regularidade desta evolução descendente deve incentivar a União e os seus Estados-Membros a manterem os esforços coletivos, a fim de resolver, de forma

[19] Na medida em que as plataformas tratam dados pessoais, terão de cumprir integralmente o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD). Em especial, a conceção e o funcionamento das plataformas devem ser especificadas ao pormenor, a fim de assegurar a plena conformidade com o RGPD.

convincente, os restantes volumes de NPL e impedir a sua futura acumulação. Em especial em alguns Estados-Membros, os rácios de NPL continuam a ser um desafio e merecem uma atenção constante.

Foram cumpridos ou estão em curso todos os elementos do plano de ação acordado pelo Conselho em julho de 2017. A Comissão insta todas as partes interessadas, tanto a nível nacional como a nível europeu, a finalizarem sem demora as restantes ações em curso.

A Comissão insta o Parlamento Europeu e o Conselho a chegarem rapidamente a acordo quanto a todos os elementos do pacote global de medidas legislativas proposto em março de 2018 para combater os NPL. Este pacote, juntamente com os significativos progressos registados na redução dos NPL, em cooperação com a EBA, com o BCE e com o Comité Europeu do Risco Sistémico, será essencial para apoiar os esforços coletivos em curso no sentido de reduzir os riscos remanescentes no setor bancário europeu, bem como para facilitar, em particular, a conclusão da União Bancária.