



Bruxelas, 16.12.2020
COM(2020) 822 final

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

**Resolver o problema dos empréstimos não produtivos na sequência da pandemia de
COVID-19**

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

Resolver o problema dos empréstimos não produtivos na sequência da pandemia de COVID-19

INTRODUÇÃO

A pandemia de COVID-19 conduziu a uma acentuada recessão económica na UE e em todo o mundo. Para proteger as famílias e as empresas do seu impacto, os reguladores e supervisores da UE tomaram medidas para apoiar a capacidade imediata dos bancos para continuarem a conceder empréstimos e absorver perdas relacionadas com a pandemia. Em especial, o pacote bancário COVID-19 da Comissão, que incluía uma Comunicação interpretativa sobre a aplicação dos quadros contabilístico e prudencial da União («Apoiar as empresas e as famílias no contexto da COVID-19»)¹, bem como alterações específicas, a título de «solução rápida»², às regras prudenciais bancárias da UE [Regulamento Requisitos de Fundos Próprios (CRR)³], destinava-se a garantir que os bancos pudessem continuar a conceder empréstimos às famílias e às empresas durante a fase mais aguda da crise. Com efeito, os bancos fazem parte da solução atual, graças, em grande medida, à sua forte posição de capital na sequência das importantes reformas realizadas após a crise financeira de 2008. **Os Estados-Membros tomaram igualmente medidas decisivas, adotando nomeadamente regimes de apoio para atenuar as dificuldades de liquidez que afetam as famílias e as empresas.** Estes regimes envolvem normalmente regimes de garantias públicas e/ou diferimentos de pagamentos («moratórias»). Estas medidas ajudam os mutuários com problemas de liquidez temporários e previnem um aumento dos empréstimos não produtivos (NPL). A este respeito, a Autoridade Bancária Europeia (EBA) decidiu recentemente reativar as suas orientações sobre moratórias legislativas e não legislativas⁴. A Comissão adotou igualmente um quadro temporário para permitir que os Estados-Membros utilizem toda a flexibilidade prevista nas regras em matéria de auxílios estatais para apoiar a economia no contexto da pandemia de COVID-19.

A sanidade financeira do setor bancário da UE mantém-se forte após o choque económico e financeiro inicial causado pela COVID-19, mas existem riscos de agravamento da situação. No segundo trimestre de 2020, o rácio médio de fundos próprios de nível 1 de todos os bancos da UE ascendia a 16,4 % e o rácio médio de empréstimos não

¹ COM(2020) 169 final.

² As alterações entraram em vigor em 26 de junho de 2020, a tempo da comunicação das informações financeiras pelos bancos no segundo trimestre. Ver o Regulamento (UE) 2020/873 no respeitante a certos ajustamentos em resposta à pandemia de COVID-19 (JO L 204 de 26.6.2020, pp. 4-17).

³ Regulamento (UE) n.º 575/2013 relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento (JO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

⁴ Ver <https://eba.europa.eu/eba-reactivates-its-guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria>.

produtivos a 2,8 %. O rácio de cobertura de liquidez das instituições financeiras significativas situava-se num nível confortável de 165,5 %. No entanto, apesar das extensas medidas de apoio a nível da UE e dos Estados-Membros, a pandemia atingiu duramente a economia, estando todos os Estados-Membros atualmente em recessão⁵. Os bancos estão expostos a empresas e particulares que se tornaram financeiramente mais vulneráveis, em especial as pequenas e médias empresas (PME), cujos rendimentos e fontes de financiamento são menos diversificados, e certos setores específicos (por exemplo, transportes, turismo e hotelaria). Por conseguinte, é fundamental acompanhar de perto a situação e os eventuais riscos para a estabilidade financeira, bem como assegurar que os bancos podem continuar a desempenhar um papel construtivo na recuperação após a recessão económica. Poderão ser necessárias novas medidas estruturais para evitar a acumulação de NPL nos balanços dos bancos no médio prazo. A Comissão recomenda que as instituições financeiras, as autoridades de supervisão e os decisores políticos a nível da União e dos Estados-Membros tomem conjuntamente medidas firmes para reforçar a preparação do sistema financeiro para enfrentar esta situação, apoiando assim a estabilidade financeira e a recuperação económica.

A necessidade de resolver o problema do recrudescimento da acumulação de NPL nos balanços dos bancos, o mais cedo possível, é uma lição essencial retirada da última crise económica. Por conseguinte, a Comissão organizou, em setembro de 2020, uma mesa redonda com as partes interessadas públicas e privadas sobre a forma de resolver o problema dos NPL na sequência da pandemia de COVID-19, a fim de debater diferentes elementos que poderão constituir uma estratégia eficaz. Com base nos intercâmbios realizados no quadro desta mesa redonda, a Comissão considera que uma estratégia eficaz deve centrar-se numa combinação de ações estratégicas complementares, a fim de: i) continuar a desenvolver mercados secundários para ativos depreciados⁶, o que deverá permitir que os NPL sejam retirados dos balanços dos bancos, garantindo simultaneamente uma proteção adequada dos devedores; e ii) reformar os quadros de insolvência e cobrança de dívidas, assegurando um equilíbrio adequado de interesses entre credores e devedores.

Os mercados secundários e os quadros de insolvência também já constituíam uma parte importante do plano de ação do Conselho de 2017 sobre os NPL⁷. Apesar dos progressos significativos na sua aplicação, o Parlamento Europeu e o Conselho ainda não adotaram certas medidas fundamentais, em especial a proposta da Comissão de diretiva relativa aos gestores de créditos, aos compradores de créditos e à recuperação de garantias reais⁸. Além disso, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) pode prestar um apoio substancial às reformas destinadas a reduzir os NPL, em especial para melhorar os quadros de insolvência, judicial e administrativo subjacentes a uma resolução eficiente dos NPL. Por último, os bancos devem ser incentivados, tanto quanto possível, a aplicar uma abordagem proativa para dialogar com os seus devedores numa fase precoce e construtivamente. A Comissão continuará a apoiar os Estados-Membros, através do

⁵ Previsões económicas da Comissão Europeia do outono de 2020.

Ver: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_2021.

⁶ Para o efeito, devem ser tomadas medidas a nível nacional e da União, conforme adequado.

⁷ Conselho ECOFIN «Plano de ação para combater os empréstimos não produtivos na Europa» de julho de 2017.

⁸ COM(2018) 135 final - 2018/063 (COD).

Instrumento de Assistência Técnica⁹, na preparação dos seus quadros nacionais e no reforço da capacidade das autoridades de supervisão para lidar com o aumento dos níveis de NPL.

Com base no plano de ação do Conselho de 2017, são necessárias novas medidas específicas para fazer face a uma eventual acumulação de NPL no médio prazo em resultado da pandemia de COVID-19. Por conseguinte, na presente comunicação a Comissão propõe uma série de novas medidas para ajudar a fazer face aos fluxos futuros de NPL.

Uma vez que ainda existe uma incerteza considerável em torno das perspetivas económicas no contexto da COVID-19, é importante fazer um balanço do conjunto mais vasto de instrumentos estratégicos disponíveis para se estar preparado para fazer face a eventuais dificuldades com bancos específicos. Para o efeito, a presente comunicação, com base no plano pormenorizado da Comissão sobre a criação de sociedades de gestão de ativos (SGA)¹⁰, proporciona um quadro para que os Estados-Membros possam enfrentar as consequências económicas da COVID-19, caso necessário. Tal inclui a forma como a eventual utilização de medidas cautelares, em conformidade com os quadros da União em matéria de resolução bancária e de auxílios estatais, pode ajudar a enfrentar o impacto da COVID-19 na economia, complementando as medidas de apoio orçamental aplicadas, em graus variáveis, pelos Estados-Membros, para ajudar as empresas afetadas.

Na resolução do problema dos NPL, é importante assegurar que os consumidores e, em especial, os mutuários vulneráveis, estão devidamente protegidos. Entre as medidas já apresentadas, em especial no que diz respeito ao mercado dos gestores de créditos e dos compradores de créditos, a Comissão propôs que a transferência de um empréstimo para outro investidor mantenha a proteção que os mutuários afetados tinham acordado com o banco mutuante inicial¹¹. A Comissão congratulou-se igualmente com as «melhores práticas» acordadas pelo setor financeiro e pelas organizações de consumidores e empresariais, que descrevem a forma como os diferentes intervenientes no mercado podem apoiar os cidadãos e as empresas durante a crise¹². Na sequência deste acordo, a Comissão tenciona organizar uma nova mesa-redonda para fazer o balanço das medidas de alívio proporcionadas durante a primeira vaga da pandemia nos Estados-Membros, bem como debater em que medida as melhores práticas foram aplicadas concretamente e se estas se revelaram úteis para ajudar os consumidores e as empresas a recorrerem às medidas nacionais de alívio. Ao tomar medidas adicionais no futuro, a Comissão continuará a manter um regime de proteção dos consumidores justo, sólido e aplicado com coerência.

⁹ COM(2020) 409 final.

¹⁰ SWD(2018) 72 final. Este documento fazia parte do pacote de medidas da Comissão que executava os elementos constantes do mandato que lhe era atribuído no quadro do plano de ação do Conselho de 2017. Foi elaborado conjuntamente pela Comissão, pelo Banco Central Europeu (BCE), pela Autoridade Bancária Europeia (EBA) e pelo Conselho Único de Resolução (CUR). Clarifica os principais fatores de sucesso e a conceção admissível dessas SGA patrocinadas pelo Estado, em consonância com o quadro legislativo da UE, em particular a Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias e o Regulamento Mecanismo Único de Resolução, que estão plenamente em vigor e visam limitar as intervenções governamentais, assim como com as regras em matéria de auxílios estatais.

¹¹ Ver COM(2018) 135 final.

¹² «Melhores práticas em matéria de medidas de alívio proporcionadas aos consumidores e às empresas no contexto da crise da COVID-19» de 14 de julho de 2020.

Ver: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200714-best-practices-mitigate-impact-pandemic_en.pdf.

A fim de assegurar que a estratégia delineada na presente comunicação é efetivamente aplicada, a Comissão criará um painel consultivo em matéria de empréstimos não produtivos, constituído por partes interessadas relevantes dos diferentes setores e por organizações de consumidores. Este painel apoiará a Comissão na execução de muitas das ações propostas. O painel terá por objetivo aconselhar a Comissão sobre as futuras propostas.

1. EVOLUÇÃO RECENTE A NÍVEL DOS EMPRÉSTIMOS NÃO PRODUTIVOS

Após uma melhoria gradual nos últimos anos, os rácios de NPL na UE registaram uma certa inversão de tendência devido ao impacto da pandemia de COVID-19. Devido principalmente à redução das vendas e às atividades de reestruturação de NPL, bem como a novas situações de incumprimento, os dados mais recentes mostram que o rácio bruto de NPL de **todos os bancos da UE** registou uma primeira subida, aumentando para 2,9 % no primeiro trimestre de 2020, contra 2,6 % no quarto trimestre de 2019 (ver figura 1). Esta evolução pôs termo à tendência geralmente descendente registada desde o quarto trimestre de 2014. No segundo trimestre de 2020, o rácio médio de NPL para o conjunto dos bancos da UE foi de 2,8 %. Quando se analisam as **instituições significativas**¹³, a situação é algo diferente, uma vez que o rácio de NPL da UE atingiu 2,94 % no segundo trimestre de 2020, diminuindo ligeiramente em comparação com os 3,05 % registados no primeiro trimestre de 2020 e os 3,22 % registados no quarto trimestre de 2019. O **rácio de provisionamento**¹⁴ melhorou consideravelmente para 63,4 % no segundo trimestre de 2020, constituindo um aumento trimestral homólogo de 1,6 pontos percentuais e um aumento anual homólogo de 4,5 pontos percentuais. O **montante absoluto de NPL** (valor bruto) para o conjunto dos bancos da UE ascende a 588 mil milhões de EUR (segundo trimestre de 2020), em comparação com 585 mil milhões de EUR no primeiro trimestre de 2020 e 646 mil milhões de EUR no quarto trimestre de 2019¹⁵. O quadro 1 mostra que a **situação continua a diferir significativamente entre os Estados-Membros.**

A maioria dos Estados-Membros registou progressos encorajadores nos últimos anos graças a uma combinação de crescimento económico e de uma ação determinada por parte dos bancos, das autoridades de supervisão e dos decisores políticos, o que facilitou a redução dos volumes 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 caso a caso para os bancos no quadro das regras em matéria de auxílios estatais da União e das regras de gestão de crises da União Bancária.

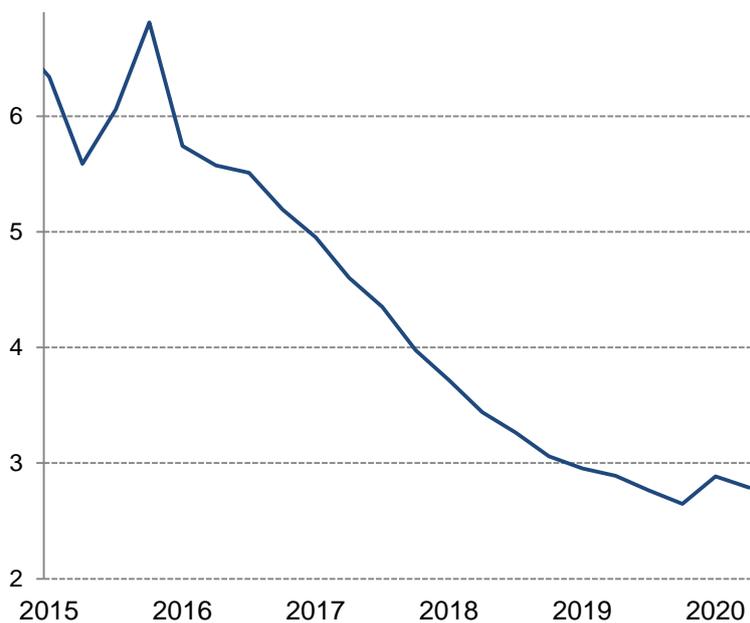
¹³ Instituições de crédito supervisionadas diretamente pelo BCE.

¹⁴ Este rácio indica a medida em que um banco reservou fundos para cobrir as perdas com empréstimos. Fonte: BCE. Na ausência de dados sobre as provisões para empréstimos, o rácio de provisionamento da UE foi calculado tendo em conta as imparidades e os NPL para o conjunto dos instrumentos de dívida (empréstimos e títulos de dívida).

¹⁵ Fonte: BCE.

Figura 1: Rácio de NPL na UE

Total dos empréstimos não produtivos brutos e adiantamentos na UE,
em % do valor bruto total dos empréstimos e adiantamentos, no fim do trimestre



Fonte: Banco Central Europeu

No entanto, é importante reconhecer que, nos últimos anos, um contexto económico bastante robusto ajudou a resolver o problema dos NPL em vários Estados-Membros. Nos últimos meses, a diminuição do volume dos NPL desacelerou ou cessou, em resultado da pandemia e das medidas de confinamento a ela associadas. A análise disponível destaca certos domínios preocupantes em termos de capacidade de reembolso, em especial relativamente às PME e a alguns setores específicos particularmente afetados pela pandemia¹⁶. Atualmente, as medidas adotadas a nível nacional em resposta à crise evitaram incumprimentos mais generalizados no âmbito dos reembolsos de empréstimos, o que contribuiu para conter o aumento dos NPL. No entanto, existe incerteza quanto à forma como a retirada das medidas tomadas para conter a crise irá afetar os mutuários e os seus bancos. Além disso, embora a utilização substancial de programas de apoio às empresas tenha protegido os bancos das perdas causadas pela COVID-19 em vários Estados-Membros, os bancos tornaram-se a primeira linha de defesa nos países que não implementaram tais programas (ou que apenas implementaram programas de menor dimensão).

¹⁶ «The EU banking sector: First insights into the COVID-19 impacts», nota temática EBA: EBA/REP/2020/17, <https://eba.europa.eu/covid-19-placing-unprecedented-challenges-eu-banks>.

Quadro 1: NPL e provisões por Estado-Membro¹⁷

	Empréstimos não produtivos e adiantamentos brutos (em % do valor bruto total dos empréstimos e adiantamentos)		Empréstimos não produtivos no setor privado* (em % dos empréstimos ao setor privado)		Total das provisões para perdas (empréstimos)** (em % dos empréstimos não produtivos e de cobrança duvidosa)	
	2020T2	2019T2	2020T2	2019T2	2020T2	2019T2
Áustria	2,0	2,3	2,8	3,1	76,5	69,6
Bélgica	2,1	2,0	2,8	2,7	58,4	53,7
Bulgária	6,7	6,9	10,0	10,5	60,6	61,2
Croácia	5,3	6,9	8,3	10,3	86,7	74,2
Chipre	14,5	19,5	23,3	33,5	55,4	53,2
Chéquia	1,6	1,8	3,0	3,4	82,2	69,0
Dinamarca	2,0	1,9	2,4	2,2	45,4	42,1
Estónia	2,1	1,8	2,1	2,3	55,7	42,4
Finlândia	1,5	1,4	-	-	42,6	34,0
França	2,3	2,6	3,4	3,6	66,2	64,8
Alemanha	1,2	1,3	2,0	2,0	89,0	85,3
Grécia	30,9	39,6	37,0	43,8	47,8	49,7
Hungria	4,0	5,0	5,6	6,5	-	84,1
Irlanda	3,5	4,2	6,0	6,8	54,9	37,0
Itália	6,3	8,1	8,2	10,6	59,8	58,5
Letónia	5,3	5,4	5,6	7,5	41,0	38,8
Lituânia	2,7	2,2	2,8	3,0	47,3	36,4
Luxemburgo	0,6	0,7	1,8	2,0	55,8	52,0
Malta	3,4	3,1	-	-	50,5	49,3
Países Baixos	1,9	1,8	2,8	2,4	40,1	31,6
Polónia	6,2	6,2	6,7	6,7	74,0	70,4
Portugal	5,5	8,3	6,6	9,2	66,4	59,2
Roménia	4,4	4,8	5,9	6,5	93,0	83,6
Eslováquia	2,9	3,1	3,2	3,4	92,9	89,0
Eslovénia	3,2	4,5	4,5	5,9	80,1	74,6
Espanha	2,9	3,4	4,0	4,4	69,4	63,8
Suécia	1,0	1,1	1,3	-	32,2	-
União Europeia	2,8	2,9	-	-	63,4	58,9

Fonte: BCE. Cálculos da Comissão Europeia.

Dado que o contexto económico sofreu uma forte recessão, será crucial que os Estados-Membros tomem novas medidas estratégicas decisivas, conforme se revelar necessário, e resolvam os problemas existentes nos quadros nacionais de insolvência, de modo a que os bancos possam gerir o futuro fluxo de novos empréstimos não produtivos. Tal permitirá que os NPL sejam tratados da forma mais determinada possível, impedindo, por sua vez, uma nova acumulação de NPL nos balanços dos bancos. Para o efeito, continuará a

¹⁷ *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, a Finlândia, Malta (ou seja, para o segundo trimestre de 2019 e o segundo trimestre de 2020) e a Suécia (ou seja, para o segundo trimestre de 2019). 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.

** Os dados relativos ao provisionamento dos empréstimos não estão disponíveis para a Suécia (ou seja, para o segundo trimestre de 2019) e para a Bulgária, a Alemanha, a Hungria e a UE. Nestes últimos casos, os valores foram calculados com base nas imparidades para o conjunto dos instrumentos de dívida (ou seja, empréstimos e títulos de dívida). Os dados não estão disponíveis para a Hungria (ou seja, para o segundo trimestre de 2020).

ser importante o reconhecimento e a gestão adequados dos NPL pelos bancos¹⁸. Quanto mais cedo os bancos identificarem e constituírem provisões para os potenciais NPL, mais rápido e mais eficiente será o processo de resolução e eliminação dos NPL, evitando assim repercussões prejudiciais no futuro. Os bancos devem também ser incentivados a identificar precocemente as dificuldades dos devedores e a colaborar proativamente com os seus devedores numa reestruturação atempada e adequada, sempre que necessário. No que diz respeito, em especial, às empresas, os bancos deverão desenvolver capacidades para avaliar rapidamente as alterações nas suas disponibilidades para o serviço da dívida e estabelecer uma distinção entre as necessidades de liquidez e as necessidades de solvência.

2. DESENVOLVIMENTO DE MERCADOS SECUNDÁRIOS PARA OS ATIVOS DEPRECIADOS

Um mercado secundário profundo e líquido para ativos depreciados daria aos bancos a possibilidade de reduzirem os seus NPL, vendendo-os a investidores terceiros. Tal ajudaria os bancos a centrarem-se nas suas atividades principais, libertando capacidade nos balanços dos bancos para a concessão de novos empréstimos, permitindo-lhes financiar a recuperação económica. Deve ser incentivada uma entrada e uma participação mais fáceis no mercado, especialmente para os pequenos vendedores e compradores, que podem ser cruciais para a resolução dos NPL a nível local.

Um passo essencial é chegar rapidamente a acordo sobre a proposta de diretiva da Comissão relativa aos gestores de créditos, aos compradores de créditos e à recuperação de garantias reais, adotada em março de 2018¹⁹. Esta proposta visa abrir os mercados, assegurando simultaneamente que a proteção dos devedores em todo o mercado único não é enfraquecida em caso de venda de empréstimos no que diz respeito à proteção oferecida pelo banco mutuante inicial. Asseguraria o respeito das obrigações em matéria de defesa do consumidor, independentemente da forma como os NPL forem resolvidos. O Conselho chegou a um mandato de negociação sobre a proposta, mas o Parlamento Europeu ainda não está pronto para iniciar negociações interinstitucionais.

A fim de evitar uma nova acumulação de NPL nos balanços dos bancos durante um período mais longo, a Comissão propôs igualmente melhorias específicas do quadro de titularização para as exposições não produtivas dos bancos (NPE²⁰)²¹. A Comissão congratula-se com o acordo alcançado pelos legisladores em dezembro de 2020. Estas melhorias darão um apoio crucial para fazer face às consequências da crise da COVID-19. A eliminação dos obstáculos regulamentares existentes e a alteração do quadro de titularização para ter em conta as características especiais das titularizações de NPE, mantendo simultaneamente elevados padrões prudenciais, permitirá que os bancos utilizem mais amplamente este instrumento para libertar os seus balanços das NPE.

¹⁸ Ver EBA: «Guidelines on management of non-performing and forborne exposures», EBA/GL/2018/06.

¹⁹ COM (2018) 0135 final – 2018/063 (COD).

²⁰ Os NPL fazem parte de um conjunto mais vasto de NPE. Por exemplo, para além dos empréstimos, essas exposições podem incluir outros instrumentos de dívida, como títulos de dívida, adiantamentos e depósitos à ordem.

²¹ COM(2020) 282 final e COM(2020) 283 final.

2.1. Melhorar a qualidade e a comparabilidade dos dados

Melhorar a qualidade e a comparabilidade dos dados sobre os NPL seria uma ação determinante para o fomento de mercados secundários para esses NPL. Os modelos de dados que a EBA desenvolveu em 2017 proporcionam um bom ponto de partida para um conjunto de dados comum para as transações de NPL na UE, promovendo a devida diligência financeira e a avaliação das transações de NPL. Estes modelos visam reduzir as assimetrias de informação nos mercados de NPL da UE e podem constituir a base para uma norma comum de dados para as transações, permitindo a comparação dos NPL, também entre jurisdições.

No entanto, estes modelos ainda não são amplamente utilizados pelos participantes no mercado devido à sua natureza voluntária e à sua complexidade, pelo que é importante explorar formas de expandir a sua utilização. **Por conseguinte, a Comissão pretende mandar, no início de 2021, a EBA para rever os modelos com base numa consulta aos participantes no mercado, tanto do lado dos compradores como dos vendedores, a realizar no decurso de 2021.** Essa revisão deve procurar estabelecer uma melhor distinção entre dados críticos e não críticos com base na experiência prática de transações anteriores de NPL e dar resposta às necessidades dos compradores, tendo simultaneamente em conta os dados existentes e os custos de processamento de dados para os vendedores. Este facto foi claramente assinalado nos debates com as partes interessadas na mesa-redonda sobre os NPL organizada pela Comissão em setembro de 2020. O calendário global dessa iniciativa dependerá da adoção da proposta de diretiva relativa aos gestores de créditos e compradores de créditos, que permitirá transformar o modelo de dados revisto, mais proporcionado e mais simples da EBA em normas técnicas de execução.

Para alargar a utilização do modelo pelos participantes no mercado e, deste modo, melhorar a comparabilidade e a qualidade dos dados, o modelo pode tornar-se obrigatório, inicialmente apenas para os novos NPL, ou seja, para os empréstimos que deixam de ser produtivos após uma data de referência específica. A norma relativa aos dados será obrigatória, mas poderá haver uma certa flexibilidade nos campos de dados que devem ser preenchidos. A este respeito, a EBA terá de dar orientações sobre as informações consideradas críticas, após consulta das partes interessadas. Além disso, os bancos não devem ser penalizados se não dispuserem de dados não essenciais. Por conseguinte, o mercado secundário de NPL será mais bem apoiado tornando obrigatória a utilização do modelo, permitindo todavia que os fornecedores de dados utilizem uma opção sem dados, se necessário e apenas para campos de dados não essenciais específicos.

2.2. Infraestruturas de dados

A fim de aumentar a transparência do mercado a nível de NPL individuais, a Comissão considera que seria útil criar uma plataforma central de dados a nível da UE. Essa plataforma funcionaria como um repositório de dados subjacente ao mercado de NPL. Exploraria uma base de dados eletrónica abrangente (atualizada periodicamente), avaliaria as informações e facultaria o acesso aos participantes no mercado, nomeadamente os vendedores de créditos, os compradores de créditos, os gestores de créditos, os vendedores de NPL e as plataformas privadas de NPL. A plataforma constituiria uma

plataforma de cooperação e coordenação com um âmbito pan-europeu²². A plataforma poderá ajudar a estabelecer uma norma comum de dados (aumentando a utilização do modelo de dados da EBA como norma para a realização de transações de NPL), proporcionar controlos de qualidade e validação automatizada dos dados e ajudar os vendedores na preparação dos seus dados para efeitos de comunicação de informações.

Com base numa consulta pública, prevista para o primeiro semestre de 2021, a Comissão explorará várias alternativas para a criação de uma plataforma de dados a nível europeu e determinará a melhor via a seguir. Por exemplo, uma das opções poderá ser a criação de uma plataforma de dados mediante o alargamento do âmbito de competências do atual Repositório de Dados Europeu (European DataWarehouse)²³.

A plataforma de dados a nível europeu recolherá e armazenará dados anonimizados sobre transações de NPL que tenham ocorrido e fornecerá esses dados sobre as transações pós-negociação e os preços de venda aos participantes no mercado²⁴. Tal permitirá aos participantes no mercado comparar as transações e obter informações sobre a fixação efetiva dos preços dos ativos e a liquidez do mercado de forma sistemática. A plataforma de dados poderá igualmente fornecer informações sobre os investidores, as suas preferências e perfis, bem como informações gerais sobre os processos judiciais.

Indo além das informações sobre as próprias transações, as informações pós-negociação prestadas pelos compradores de NPL sobre o fluxo de caixa decorrente da cobrança de dívidas relativo aos ativos que adquiriram poderiam fornecer informações cruciais sobre o mercado dos NPL²⁵. Os dados sobre o desempenho são informações fundamentais que não se encontram atualmente à disposição pública dos investidores no mercado. Em especial, as informações sobre os fluxos de caixa de recebimentos e pagamentos relativos à cobrança de dívidas apoiariam o processo de tomada de decisão dos investidores interessados em ativos semelhantes e ajudá-los-iam a determinar os preços que estão dispostos a pagar, contribuindo também para reduzir a incerteza. O incentivo para os compradores de NPL apresentarem estas informações *ex post* seria sobretudo o facto de obterem acesso a informações úteis, proporcionando-lhes informações sobre os resultados da negociação de ativos comparáveis. Tal proporcionaria um valor de referência e melhoraria as suas estimativas de preços/ofertas justos em transações futuras.

²² Assegurar-se-á que essa cooperação/coordenação está em conformidade com as regras *antitrust* da UE, nomeadamente no que diz respeito ao intercâmbio de informações confidenciais.

²³ O European DataWarehouse (ED) faz parte da iniciativa «dados a nível dos valores mobiliários respaldados por ativos», criada pelo BCE. Proporciona um repositório centralizado de titularizações para a recolha, validação e distribuição de dados pormenorizados, normalizados e específicos de cada categoria de ativos a nível dos empréstimos para as carteiras de empréstimos globais privadas e respaldadas por ativos na Europa. Armazena dados a nível dos empréstimos e a documentação correspondente para os investidores e outros participantes no mercado. Tem um mandato restrito e não está autorizado a competir com as suas partes interessadas, principalmente os bancos europeus.

²⁴ Numa fase posterior, poderia explorar-se em que circunstâncias os bancos (e outros proprietários de dados) se sentiriam confortáveis com a partilha de informações pré-negociação sobre os NPL.

²⁵ Os dados sobre a cobrança de dívidas em curso poderiam ser partilhados sob a forma do modelo de dados sobre os NPL da EBA ou do modelo de titularização de NPL da ESMA. Estas carteiras poderiam ser comunicadas da mesma forma que as carteiras de titularização, exigindo um ajustamento muito limitado das infraestruturas de dados existentes.

Deste modo, uma maior transparência seria fundamental para apoiar mecanismo de formação dos preços e, assim, tornar os mercados mais eficientes. Tal ajudaria a reduzir o diferencial frequentemente elevado entre preços de compra e de venda, que continua a ser um obstáculo significativo que impede a realização de muitas transações. Os bancos, os gestores de créditos, as sociedades de gestão de ativos e os potenciais compradores de créditos partilhariam informações com a plataforma de dados sobre as transações e sobre o desempenho pós-negociação dos ativos. Em contrapartida, estes fornecedores de dados teriam acesso ao conjunto de dados anonimizados e aos serviços analíticos prestados pela plataforma de dados. Este aspeto é importante, uma vez que as partes interessadas tendem a fornecer/partilhar dados para obter acesso a informações do outro lado. Se esses dados pós-negociação pudessem ser consolidados num único local, isso limitaria os custos para o mercado secundário. A disponibilidade de dados pormenorizados sobre as taxas de cobrança de dívidas e o calendário da cobrança de dívidas por categoria de ativos, processo jurídico e jurisdição ajudaria certamente os investidores a alargar as suas atividades a nível da UE. As iniciativas de partilha de dados existentes demonstram claramente a necessidade de dispor de dados adicionais sobre a cobrança de dívidas. A plataforma de dados poderia, por conseguinte, ser um mecanismo de mercado fundamental a este respeito, proporcionando uma maior transparência e informações do mercado secundário sobre os NPL. Esta iniciativa teria de cumprir o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR) da UE e teria de garantir que as informações prestadas a terceiros só seriam utilizadas para promover o mercado secundário de NPL e não para recolher dados sobre os balanços dos bancos para outros fins (por exemplo, processos de fusões e aquisições)²⁶.

2.3. Potenciar as fontes de dados existentes

Os participantes no mercado podem ser mais ativos e eficientes se dispuserem de mais e melhores dados. Os dados anonimizados, se suficientemente granulares, podem ser utilizados para obter agregados úteis, para além das informações agregadas já fornecidas pelos bancos com base nas divulgações do pilar 3²⁷, utilizando as normas elaboradas pela EBA. A fim de otimizar os recursos, a comunicação de informações poderia ser utilmente integrada no atual modelo de dados da EBA e desenvolvida em estreita colaboração com as autoridades competentes.

Existem várias fontes de dados efetivamente já existentes e que podem constituir a base para relatórios periódicos sobre informações agregadas que seriam disponibilizadas aos participantes no mercado secundário. As entidades que recolhem e armazenam as informações seriam responsáveis pela comunicação de informações, evitando assim qualquer sobrecarga adicional de comunicação de informações, por exemplo, para os bancos. A Comissão estudará no início de 2021, juntamente com as partes interessadas pertinentes, a forma como estes conjuntos de dados existentes poderiam ser mobilizados e disponibilizados aos participantes no mercado de forma adequadamente agregada, a fim de garantir a confidencialidade para os bancos e os mutuários, obtendo-se assim um benefício rápido a baixo custo. Se for feito a um nível adequado de granularidade, isso poderia

²⁶ Os dados teriam também de ser anonimizados na aceção do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR). O considerando 26 do GDPR clarifica os casos em que os dados podem ser considerados anónimos.

²⁷ O pilar 3 do quadro de Basileia estabelece um conjunto abrangente de requisitos de divulgação pública que visam fornecer aos participantes no mercado informações suficientes para avaliar os riscos significativos e a adequação dos fundos próprios dos bancos com atividades a nível internacional.

melhorar as informações disponíveis para os novos investidores e a capacidade de os investidores participarem em países que não correspondem aos seus principais conhecimentos especializados²⁸. Além disso, a Comissão estudará formas de fomentar a cooperação e as ligações entre a plataforma de dados a nível europeu e estas fontes de dados.

Entre os principais exemplos de fontes de dados existentes contam-se:

- O «Analytical Credit Dataset» («AnaCredit») do BCE, que recolhe e partilha dados granulares relativos ao risco de crédito do setor bancário da UE.
- Repositórios de titularizações, que recolhem e mantêm centralmente os dados relativos aos instrumentos de titularização e aos ativos subjacentes. Por conseguinte, dispõem de bons dados a nível dos empréstimos, que também podem fornecer informações valiosas aos participantes no mercado secundário de NPL.
- Comunicação de dados pelos bancos sobre o tempo necessário para a cobrança de dívidas e taxas de cobrança de dívidas (em termos brutos e líquidos dos custos de cobrança): na sequência do Plano de Ação para a União dos Mercados de Capitais (UMC) de 24 de setembro de 2020²⁹, a Comissão começará por avaliar a viabilidade da comunicação recorrente de informações, utilizando, na medida do possível, os dados existentes.

Por último, a Comissão consultará as partes interessadas no primeiro semestre de 2021 sobre a potencial revisão dos requisitos de divulgação do pilar 3 de acordo com o CRR. Exemplos de divulgações adicionais que beneficiam os mercados podem incluir a taxa de resolução, o tempo necessário para a cobrança de dívidas, a taxa de cobrança de dívidas, etc. A divulgação dessas informações adicionais não deve constituir qualquer desvantagem para os bancos, uma vez que as informações podem aumentar ainda mais a transparência sobre os NPL, em benefício dos mercados secundários. Tendo em conta a potencial sobreposição com os modelos de dados sobre os NPL, a EBA seria convidada a analisar esta questão em pormenor, a fim de assegurar uma evolução eficiente e proporcionada dos requisitos de divulgação.

2.4. Processo de venda de «execução ao melhor»

A Comissão pretende elaborar orientações, até ao terceiro trimestre de 2021, para os vendedores de NPL, em cooperação com a EBA e em consulta com outras partes interessadas relevantes. Tal deverá incluir recomendações sobre o que constitui um processo de venda de «execução ao melhor» para as transações nos mercados secundários. Deverá encorajar a existência generalizada de bons processos de venda e poderá ajudar os bancos de menor dimensão ou os vendedores em particular, que poderão ter menos experiência com transações no mercado secundário. As orientações poderão definir algumas condições para ajudar a garantir resultados bem-sucedidos, que poderão

²⁸ Por exemplo, a comunicação das taxas de cobrança de dívidas e do calendário de cobrança de dívidas por região NUTS 3, do tipo de mutuário (pessoa singular ou coletiva) e da categoria de ativos (por exemplo, não garantidos, garantidos por imóveis residenciais ou comerciais para diferentes escalões do rácio entre o montante do empréstimo e o valor do ativo).

²⁹ Comunicação da Comissão - Uma União dos Mercados de Capitais ao serviço das pessoas e das empresas - novo plano de ação, COM(2020) 590 final. Ver ação 11/B.

incluir: assegurar um processo de venda não discriminatório/neutro, a necessidade de publicitar amplamente, um conjunto comum de documentação de diligência devida, a aceitação de ofertas por via eletrônica, a utilização de modelos de dados da EBA, etc. Os participantes no mercado não seriam obrigados a seguir as recomendações formuladas no presente documento, que serviriam antes como instrumento de orientação dos bons processos de venda.

As orientações poderiam também fornecer informações sobre o possível valor acrescentado das plataformas de transações de NPL no quadro do processo de venda. Tal poderia ajudar os bancos, em especial os de menor dimensão, a decidir se utilizam plataformas de transações e se as utilizam em apoio dos seus objetivos. Este processo de venda de «execução ao melhor» poderia, por conseguinte, constituir um incentivo indireto para a utilização dessas plataformas.

2.5. Eliminar os obstáculos regulamentares às compras de NPL pelos bancos

Um dos impedimentos remanescentes para os bancos que compram NPL no mercado secundário diz respeito ao tratamento regulamentar dos ativos adquiridos em situação de incumprimento e aos ponderadores de risco que os bancos têm de aplicar para calcular os requisitos de fundos próprios de acordo com o Método Padrão para o risco de crédito. O artigo 127.º do CRR estabelece que, se uma exposição não garantida em situação de incumprimento for objeto de provisionamento/redução de valor em mais de 20 %, o ponderador de risco deve ser de 100 %; caso contrário, de 150 %. No entanto, apenas as provisões/reduções de valor (os chamados «ajustamentos para risco de crédito») efetuadas pela própria instituição podem ser contabilizadas, e não as reduções contabilizadas no preço de transação da exposição. Na prática, tal pode conduzir a uma situação em que os compradores de NPL têm de aplicar um ponderador de risco mais elevado aos mesmos NPL não garantidos do que o vendedor. A resolução desta questão beneficiaria principalmente os bancos mais pequenos que compram NPL - incluindo alguns compradores especializados de NPL que possuem uma licença bancária - uma vez que estes utilizam normalmente o Método Padrão para o risco de crédito. Esta medida contribuiria para aumentar a concorrência do lado do comprador.

A Comissão tenciona desenvolver no início de 2021, em conjunto com a EBA, uma abordagem adequada que reduza a um nível adequado o ponderador de risco aplicável aos ativos adquiridos em situação de incumprimento. Essa abordagem terá de ser coerente com o quadro regulamentar global e, se necessário, com salvaguardas adequadas para evitar a subestimação do risco.

3. SOCIEDADES DE GESTÃO DE ATIVOS

As sociedades de gestão de ativos (SGA) oferecem uma série de vantagens para o tratamento dos NPL. Proporcionam uma solução muito eficaz em circunstâncias específicas, designadamente quando os ativos em imparidade afetam uma grande parte do sistema bancário nacional e cobrem principalmente empréstimos garantidos por imóveis comerciais e grandes exposições a empresas. O seu principal objetivo é remover os NPL dos balanços dos bancos e extrair o maior valor possível dos mesmos através de processos

dinâmicos de cobrança de dívidas e da recuperação dos preços dos ativos ao longo do tempo.

É importante notar que as SGA podem ser privadas ou (parcialmente) financiadas por fundos públicos. Mesmo quando está em causa (algum) financiamento público, não se trata de auxílio estatal se o Estado atuar de forma semelhante a um operador numa economia de mercado. A opção de uma SGA que envolva auxílios estatais não deve ser encarada como a solução por defeito, uma vez que as SGA podem assumir múltiplas formas e ser estruturadas e financiadas de vários modos. As SGA podem ser descentralizadas, proporcionando abordagens específicas de natureza bancária. Em alternativa, as SGA podem estar estabelecidas a nível nacional. Essas SGA nacionais poderiam adquirir e centralizar conhecimentos especializados, beneficiar de economias de escala e de coordenação dos credores a um nível mais elevado, e prestar assistência aos bancos afetados que têm dificuldade em gerir os seus NPL. Tal ajudaria os bancos a reorientarem-se para a concessão de empréstimos a empresas e famílias viáveis. Para além das SGA, vários Estados-Membros aplicaram com êxito, nos últimos anos, várias medidas alternativas para os ativos em imparidade. As medidas alternativas em matéria de ativos em imparidade podem incluir, entre outras, iniciativas lideradas pelos bancos, abordagens baseadas na titularização, garantias ou sistemas de proteção de ativos, bem como SGA pontuais comuns a um ou a um número limitado de bancos. As SGA e os sistemas de proteção de ativos prosseguem objetivos semelhantes e podem complementar-se mutuamente, permitindo assim abordagens adaptadas à situação específica dos ativos em imparidade em cada Estado-Membro. A este respeito, alguns Estados-Membros já estão a trabalhar com soluções sistémicas de titularização, como o regime sem auxílios *Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze* (GACS) em Itália e o regime Hercules sem auxílios na Grécia, ambos bem-sucedidos e no âmbito dos quais estão a ser planeadas novas transações.

As SGA teriam de dispor de força financeira suficiente em termos de capacidade de absorção de perdas/capital próprio, a fim de dar um contributo significativo para a resolução do problema dos NPL causados pelo surto de COVID-19. Ao centrar-se na possibilidade de criar SGA a nível nacional, seria, por conseguinte, necessário dotá-las de uma capacidade financeira substancial desde o início. No caso das SGA públicas, esta contribuição assumiria provavelmente a forma de uma injeção de capital próprio combinada com garantias sobre o financiamento das SGA. O financiamento do mercado sem garantias deve ser analisado como parte do processo de conceção e, se possível, poderia ser preferido ao financiamento garantido pelo Estado. No entanto, mesmo que pudesse ser atraído capital e financiamento privados, seria provavelmente necessário um financiamento público considerável na maioria dos casos, o que exigiria uma avaliação dos auxílios estatais.

As SGA nacionais podem ser criadas de acordo com as necessidades do setor bancário nacional. O perímetro dos ativos pode ser definido de forma a maximizar o potencial e as perspetivas de valorização. Esta flexibilidade no perímetro dos ativos deve ser enquadrada pelas orientações do plano pormenorizado da Comissão sobre a criação de sociedades de gestão de ativos, uma vez que algumas categorias de ativos são mais difíceis de gerir e pode ser difícil recuperar o valor das mesmas. O âmbito dos ativos a transferir para uma SGA deve ser sempre desenvolvido de modo a que a eficácia global da AMC não seja prejudicada.

A fim de reforçar a cooperação entre as SGA nacionais e criar sinergias valiosas, poderia ser criada uma rede transfronteiras a nível da UE. As SGA nacionais poderiam

trocar boas práticas e experiências, aplicar normas em matéria de dados e transparência e coordenar as ações dos credores sempre que necessário. Esta rede poderia, por conseguinte, aumentar a eficácia coletiva das SGA nacionais em toda a UE.

O maior benefício desta cooperação seria tirar partido das economias de escala no tratamento das informações. Pode considerar-se que a plataforma de dados a nível europeu, acima referida, pode ser adequada para proporcionar uma plataforma específica para a coordenação e cooperação entre as SGA nacionais. Além disso, ao ligar as SGA à plataforma de dados, seria possível colmatar algumas lacunas de dados significativas e reforçar a transparência do mercado. Este aspeto é importante, uma vez que as SGA possuem uma grande quantidade de dados que podem ser valiosos para o mercado em geral. As SGA nacionais poderiam, por conseguinte, recolher e publicar dados relativos aos NPL (pré-negociação) em formatos normalizados, para aumentar a transparência do mercado, respeitando simultaneamente os requisitos do GDPR. A divulgação dos volumes e do desempenho dos NPL detidos pelas SGA através de uma plataforma de dados a nível europeu permitiria aos investidores e às plataformas de transações competirem mais eficientemente pelos ativos das SGA e determinarem mais precisamente os preços dos NPL. Além disso, as SGA podem, se for caso disso, combinar esforços para estabelecer uma plataforma de transações conjunta a nível europeu. Uma vez que muitas SGA individuais criam essas plataformas por si só, para facilitar as vendas e chegar a uma base de investidores mais ampla, estes esforços poderiam ser combinados para criar uma plataforma de transações única dedicada às vendas pelas SGA participantes, o que poderia também reforçar a cooperação com os prestadores de serviços terceiros relevantes.

Os benefícios de uma abordagem em rede dependem do grau de homogeneidade e do número de SGA nacionais. Em primeiro lugar, cada SGA nacional teria de ser criada de forma adequada, para garantir a eficiência dentro da rede. As discrepâncias na conceção, operações, práticas, etc. das SGA podem ter efeitos negativos significativos na eventual cooperação entre as mesmas. Por conseguinte, a Comissão incentivará ativamente uma aplicação adequada, neste âmbito, do plano pormenorizado da Comissão sobre a criação de sociedades de gestão de ativos. Em segundo lugar, um número mais limitado de SGA nacionais poderia prejudicar alguns dos efeitos positivos de rede que poderiam resultar do reforço da cooperação entre as SGA. No entanto, continuaria a ser útil ligar estas SGA à plataforma de dados a nível europeu. Poderiam então utilizá-la para coordenar e cooperar entre si, a fim de partilhar boas práticas e informações sobre investidores, devedores e prestadores de serviços. As SGA poderão obter uma visão mais clara das diferenças de desempenho em matéria de cobrança de dívidas entre os Estados-Membros, o que lhes permitirá extrair ensinamentos ao comparar os sucessos e as lacunas das diferentes jurisdições.

A Comissão prontifica-se a apoiar os Estados-Membros na criação de SGA nacionais — se assim o pretenderem³⁰ — e explorará formas de promover sinergias e a

³⁰ O plano pormenorizado sobre a criação de sociedades de gestão de ativos explica como pode ser criada uma SGA no âmbito do atual quadro de gestão de crises e das regras em matéria de auxílios estatais, mas os mesmos princípios também podem ser aplicados aos sistemas de proteção de ativos que garantem NPL. A Comissão está disposta a aconselhar os Estados-Membros em questões concretas neste domínio.

cooperação através da criação de uma rede de SGA nacionais a nível da UE³¹, juntamente com as SGA nacionais existentes, o BCE e a EBA. Se vários Estados-Membros avançassem, a rede poderia ser construída gradualmente, dependendo da rapidez e da medida em que os bancos seriam afetados nos diferentes Estados-Membros.

4. QUADROS DE INSOLVÊNCIA, COBRANÇA DE DÍVIDAS E REESTRUTURAÇÃO DE DÍVIDAS

No curto prazo, a Comissão apela ao Parlamento Europeu e ao Conselho para chegarem rapidamente a acordo sobre a proposta legislativa³² de regras de harmonização mínima em matéria de um mecanismo acelerado de execução extrajudicial das garantias reais, com a total exclusão dos consumidores deste processo. Embora o Conselho tenha conferido um mandato de negociação, as negociações interinstitucionais ainda não tiveram início. Uma vez que esta medida contribuiria para a cobrança de dívidas, facilitando o acesso das PME ao financiamento bancário, a sua adoção deve constituir uma prioridade.

Foi concluído o exercício de avaliação comparativa dos regimes de execução de empréstimos (parte do plano de ação do Conselho de 2017 sobre NPL)³³. Neste contexto, foram recolhidos dados sobre a taxa de cobrança de dívidas e a rapidez que os bancos conseguem na prática quando tentam executar os NPL nos Estados-Membros. O resultado deste exercício proporciona uma panorâmica dos resultados no domínio da insolvência em termos de atrasos e de recuperação de valor no âmbito dos processos nacionais, na perspetiva da execução de empréstimos bancários. Em resposta a um pedido de parecer da Comissão, a EBA recolheu dados de bancos em todos os Estados-Membros que contribuíram voluntariamente, melhorou a representatividade da amostra e aumentou a qualidade dos dados com a ajuda das autoridades nacionais competentes. O relatório final fornece uma vasta gama de dados úteis, incluindo taxas de cobrança de dívidas, tempo de cobrança de dívidas e custos de cobrança de dívidas por país e categoria de ativos, embora os dados de alguns Estados-Membros padeçam de menor representatividade.

O exercício permite uma melhor avaliação da eficiência do quadro jurídico nos Estados-Membros em termos de incumprimento ou insolvência de devedores em relação a empréstimos bancários. Tal como indicado no plano de ação sobre NPL de 2017, nas recomendações específicas por país deve ser dada maior ênfase à melhoria dos quadros de insolvência, especialmente nos países com níveis elevados de NPL.

Dada a experiência adquirida com o exercício e a acessibilidade dos dados, a Comissão irá analisar cuidadosamente se é apropriado efetuar uma análise comparativa da insolvência com maior periodicidade³⁴. O Plano de Ação para a UMC propõe uma ação

³¹ Assegurar-se-á que essa rede está em conformidade com as regras *antitrust* da UE, nomeadamente no que diz respeito ao intercâmbio de informações confidenciais.

³² COM (2018) 0135 final – 2018/063 (COD).

³³ «Report on the benchmarking of national loan enforcement frameworks», EBA/Rep/2020/29.

³⁴ Este tipo de informações não tem caráter de supervisão. Por outro lado, qualquer obrigação de comunicação de informação dos bancos às autoridades competentes, mesmo que não se trate de comunicação de informações para fins de supervisão em sentido estrito, terá de ser avaliada tendo em conta a carga já imposta pelos atuais requisitos de informação para fins de supervisão.

que permite a realização periódica de exercícios de recolha de dados (com base nas obrigações de comunicação de informações), com o objetivo de integrar estes resultados no Semestre Europeu. Será prestada especial atenção para evitar encargos desnecessários para os bancos.

A transposição da Diretiva (UE) 2019/1023 relativa aos regimes de reestruturação preventiva³⁵ deve igualmente contribuir para evitar a acumulação de NPL. A aplicação de regimes de reestruturação preventiva assegurará que sejam tomadas medidas antes de as empresas deixarem de reembolsar os seus empréstimos, ajudando assim a reduzir o risco de os empréstimos se tornarem não produtivos durante as recessões cíclicas e atenuando o impacto negativo no setor financeiro. Paralelamente, as empresas não viáveis sem qualquer perspetiva de sobrevivência deverão ser liquidadas da forma mais rápida possível. Os Estados-Membros adotarão e publicarão as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 17 de julho de 2021³⁶.

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) incentivará e apoiará as reformas destinadas a reduzir os NPL, em especial para melhorar a eficiência dos quadros nacionais em matéria de insolvência e dos sistemas administrativos e judiciais, nomeadamente através de investimentos que reforcem as capacidades. Este aspeto será particularmente relevante para os Estados-Membros cujas necessidades de reforma nestes domínios foram identificadas no âmbito das recomendações específicas por país de 2019 e 2020 no contexto do Semestre Europeu.

Os resultados da avaliação comparativa são também um dos elementos que devem ser tidos em conta nos trabalhos preparatórios de uma ação - legislativa ou não legislativa - sobre a convergência focalizada dos quadros nacionais de insolvência não bancária no âmbito do novo Plano de Ação para a UMC. As medidas sugeridas no âmbito dessa iniciativa abordarão os aspetos dos processos de insolvência que foram identificados como constituindo obstáculos ao investimento transfronteiras. Tal como anunciado no Plano de Ação para a União dos Mercados de Capitais de 2020, a Comissão trabalhará no sentido de uma harmonização ou convergência focalizadas dos aspetos essenciais da legislação substantiva em matéria de insolvência, como os fatores que desencadeiam a abertura de processos de insolvência, a graduação dos créditos, as ações de impugnação, a identificação e deteção dos bens pertencentes à massa insolvente e a avaliação dos ativos. A Comissão basear-se-á, nomeadamente, nos resultados de um estudo comparativo anterior sobre o direito substantivo em matéria de insolvência da UE de 2016, que revelou grandes diferenças nos quadros nacionais em matéria de insolvência e levantou questões que se considera deverem ser apreciadas pelo legislador da UE³⁷, e trabalhará com um grupo de peritos independentes. Em novembro de 2020, foi publicada uma avaliação de impacto

³⁵ Diretiva (UE) 2019/1023 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, sobre os regimes de reestruturação preventiva, o perdão de dívidas e as inibições, e sobre as medidas destinadas a aumentar a eficiência dos processos relativos à reestruturação, à insolvência e ao perdão de dívidas, e que altera a Diretiva (UE) 2017/1132 (Diretiva sobre reestruturação e insolvência).

³⁶ Nos termos do artigo 34.º, n.º 2, os Estados-Membros que tenham particular dificuldade na aplicação da citada diretiva podem beneficiar de uma prorrogação máxima de um ano do prazo de transposição. Os Estados-Membros devem notificar a Comissão da necessidade de recorrer a esta faculdade de prorrogar o prazo de transposição até 17 de janeiro de 2021 (alguns Estados-Membros já solicitaram essa prorrogação).

³⁷ Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/insolvency_study_2016_final_en.pdf

inicial³⁸; seguir-se-á uma consulta pública e um grupo de peritos realizará igualmente trabalhos técnicos.

5. RESOLUÇÃO DO PROBLEMA DOS NPL NA SEQUÊNCIA DA PANDEMIA DE COVID-19 NO ÂMBITO DOS QUADROS DA UE EM MATÉRIA DE GESTÃO DE CRISES BANCÁRIAS E DE AUXÍLIOS ESTATAIS

5.1. Medidas cautelares de apoio público no contexto da COVID-19

Embora o setor bancário da UE esteja, de um modo geral, numa posição muito mais sólida do que em 2008 e várias medidas estratégicas atenuem os potenciais impactos da COVID-19 no setor, são divergentes tanto a escala das respostas estratégicas nacionais aos impactos da pandemia como o grau de gravidade desses impactos nos diferentes setores económicos. Consequentemente, as análises disponíveis apontam para uma capacidade de resistência agregada do setor bancário da UE à crise induzida pela pandemia^{39 40}, mas indicam também que, se a situação se agravar, alguns bancos poderão ter de tomar medidas⁴¹.

Por conseguinte, as autoridades poderão ter de intervir para evitar obstáculos à recuperação económica pós-COVID. As soluções baseadas no mercado devem continuar a ser o instrumento principal e privilegiado para fazer face aos NPL, e a estratégia que a presente comunicação estabelece visa promovê-las, explorando todo o seu potencial. No entanto, se houver indícios de que os efeitos da pandemia podem causar dificuldades aos bancos e suscitar problemas de estabilidade financeira que excedam a capacidade das soluções disponíveis baseadas no mercado, os quadros da União em matéria de gestão de crises bancárias⁴² e de auxílios estatais⁴³ permitem que, em tais circunstâncias extraordinárias, possa ser prestado apoio público a título preventivo, a fim de permitir a continuação da concessão de crédito à economia real, apoiar a recuperação e atenuar os impactos sociais da crise.

Tal como a Comissão reconheceu na sua Comunicação de março de 2020⁴⁴, os bancos têm um papel fundamental a desempenhar na gestão dos efeitos da crise da COVID-19, mantendo o fluxo de crédito à economia. O apoio ao setor bancário destina-se a

³⁸ Ver <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12592-Enhancing-the-convergence-of-insolvency-laws->.

³⁹ Nota temática EBA: EBA/REP/2020/17.

⁴⁰ Análise da vulnerabilidade no âmbito da COVID-19 efetuada pelo BCE: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200728~7df9502348.en.html>

⁴¹ Análise da vulnerabilidade no âmbito da COVID-19 efetuada pelo BCE.

⁴² Diretiva 2014/59/UE que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (JO L 173 de 12.6.2014, pp. 190-348), e Regulamento (UE) n.º 806/2014 que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução (JO L 225 de 30.7.2014, pp. 1-90).

⁴³ O quadro estabelecido pelos artigos 107.º, 108.º e 109.º do TFUE e pelos regulamentos e todos os atos da União, incluindo orientações, comunicações e avisos, elaborados ou adotados nos termos do artigo 108.º, n.º 4, ou do artigo 109.º do TFUE.

⁴⁴ Comunicação da Comissão – Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19 (2020/C 91 I/01), e alterações subsequentes.

incentivar a continuação do financiamento da atividade económica na UE. Nas suas respostas estratégicas para apoiar a economia real (moratórias, garantias, etc.), muitos Estados-Membros protegeram indiretamente os bancos de potenciais perdas de crédito. Do mesmo modo, o apoio público direto a título prudencial dos Estados-Membros aos bancos, que, de outro modo, seria sólido sem o choque da COVID-19, procurará minimizar o custo final para os contribuintes e as eventuais repercussões na economia real. Ao mesmo tempo, a aplicação dos quadros da União em matéria de gestão de crises bancárias e de auxílios estatais assegurará que qualquer apoio permanecerá focalizado e limitado e não resultará num resgate financeiro dos bancos que já se encontravam em dificuldades de viabilidade antes da crise da COVID-19. Para as instituições em situação ou em risco de insolvência, o quadro de gestão de crises da União prevê um conjunto de instrumentos, incluindo, no âmbito da resolução, a recapitalização interna.

As medidas cautelares tomadas pelos Estados-Membros para apoiar a liquidez ou o capital podem assumir diferentes formas, como soluções alternativas ou complementares. O apoio ao capital pode assumir a forma de uma injeção direta de capital, mas pode também ser realizado através de outros tipos de medidas que podem ajudar a preservar o fluxo de concessão de empréstimos. Em especial, a Comissão já confirmou a possibilidade de utilização de medidas cautelares para financiar a transferência de NPL para uma SGA no seu plano pormenorizado sobre a criação de sociedades de gestão de ativos, desde que essas transações prossigam os mesmos objetivos das injeções de capital e satisfaçam as mesmas condições, como acontece com os sistemas de proteção de ativos, ou seja, garantias públicas sobre uma carteira de ativos no balanço de um banco. Por conseguinte, é também possível implementar sistemas de proteção de ativos como medidas cautelares no âmbito da Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias (BRRD)⁴⁵, tendo em conta as salvaguardas relevantes necessárias para assegurar o cumprimento dos requisitos legais aplicáveis, como clarificado no plano pormenorizado sobre a criação de sociedades de gestão de ativos.

5.2. Aplicação de medidas cautelares no âmbito da BRRD e do quadro dos auxílios estatais

O quadro de gestão de crises da União prevê um conjunto de instrumentos para as instituições em situação ou em risco de insolvência, incluindo, no âmbito da resolução, a recapitalização interna por parte dos acionistas e credores. Regra geral, isto aplica-se a qualquer banco que necessite de apoio financeiro público extraordinário, a fim de preservar a sua viabilidade, liquidez ou solvência. No entanto, a BRRD reconhece a existência de situações excecionais em que a necessidade de apoio financeiro público extraordinário não implicará a declaração de que uma instituição está em situação ou em risco de insolvência. As exceções são enumeradas no artigo 32.º, n.º 4, alínea d), subalíneas i) a iii), da BRRD. Em especial, uma injeção de fundos próprios ou a aquisição de instrumentos de capital a uma instituição solvente para fazer face a um défice de fundos próprios resultante de testes de esforço, de análises da qualidade dos ativos ou de exercícios equivalentes não desencadeia automaticamente a declaração de que uma instituição se encontra em situação ou em risco de insolvência, se se destinar a resolver, temporariamente,

⁴⁵ Diretiva 2014/59/UE que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (JO L 173 de 12.6.2014, pp. 190-348).

uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro e preservar a estabilidade financeira.

A medida só pode ser concedida a bancos solventes. A condição de solvência deve ser avaliada pela autoridade competente e deve estar preenchida no momento em que a medida é concedida.

A Comissão considera que a exceção prevista no artigo 32.º, n.º 4, alínea d), subalínea iii), da BRRD pode ser aplicada durante a crise da COVID-19. Esta exceção pode aplicar-se aos bancos financeiramente viáveis, mas que podem ser afetados por um acontecimento sistémico, como uma crise à escala da UE ou uma crise a nível de um Estado-Membro. O objetivo desta disposição é permitir que os Estados-Membros proporcionem às instituições uma reserva temporária de fundos próprios para fazer face a condições adversas graves, a fim de reforçar a confiança no setor bancário e a estabilidade financeira. No seu quadro temporário relativo às medidas de auxílio estatal em apoio da economia real⁴⁶, a Comissão já reconheceu que a crise da COVID-19 constitui uma perturbação grave da economia que pode ser abrangida pelo âmbito de aplicação da Comunicação relativa aos bancos de 2013⁴⁷. As medidas tomadas para sanar essa perturbação grave da economia podem ser abrangidas pela exceção prevista na BRRD.

O montante da medida de apoio deve ser determinado com base num teste de esforço ou num exercício equivalente. Tal como previsto no artigo 32.º, n.º 4, alínea d), da BRRD, a medida é reservada às instituições solventes e depende de aprovação final no âmbito do enquadramento da União para os auxílios estatais, de acordo com a prática estabelecida pela Comissão. Cabe às autoridades que realizam o teste de esforço ou exercício equivalente determinar a metodologia aplicável. O período de validade do teste de esforço ou do exercício equivalente é, em princípio, de 1 ano. Regra geral, a Comissão tenciona presumir que as contas das instituições estão corretas. No entanto, pode solicitar verificações adicionais à autoridade competente numa base casuística, no momento da concessão do auxílio estatal, a fim de confirmar a ausência de perdas ocultas prováveis ou incorridas (por exemplo, relacionadas com classificações incorretas ou o subprovisionamento de empréstimos na data-limite do teste de esforço)⁴⁸. Relativamente à União Bancária, o BCE já concluiu uma análise de vulnerabilidade em julho de 2020. Os resultados dessa análise poderão constituir um ponto de partida para a avaliação dos défices de capital conducentes a medidas de apoio nos termos do artigo 32.º, n.º 4, alínea d), subalínea iii), da BRRD⁴⁹. Aplicar-se-ão considerações semelhantes aos testes de esforço, como o teste de esforço de 2021 a nível da UE, ou aos exercícios que as autoridades nacionais competentes ou o BCE

⁴⁶ Comunicação da Comissão – Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19 (2020/C 91 I/01), e alterações subsequentes.

⁴⁷ Comunicação da Comissão sobre a aplicação, a partir de 1 de janeiro de 2013, das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira (JO C 216 de 30.7.2013, pp. 1-15).

⁴⁸ Não será exigida qualquer dedução para as perdas contabilizadas entre a data-limite do exercício equivalente e a data da medida, se se puder razoavelmente concluir que as contas estão corretas e que não existem perdas ocultas prováveis ou incorridas, a instituição é solvente e se presume razoavelmente que as perdas prováveis ou incorridas foram totalmente absorvidas por meios privados, sem implicar uma violação do limiar de solvência. No entanto, se a autoridade competente identificar perdas ocultas prováveis ou incorridas resultantes de erros de classificação ou de subprovisionamento na data de referência do teste de esforço ou de um exercício equivalente, estas deverão ser deduzidas do montante de recapitalização cautelar.

⁴⁹ A análise da vulnerabilidade não equivale a um teste de esforço ou a uma análise da qualidade dos ativos, mas pode ser considerada um exercício equivalente.

possam realizar de acordo com a mesma metodologia ou com uma metodologia semelhante⁵⁰.

Do ponto de vista dos auxílios estatais, as garantias públicas sobre uma carteira de ativos no balanço de um banco, bem como as transferências de NPL para uma SGA com apoio estatal, são consideradas medidas de apoio aos ativos em imparidade, sendo regidas pelas Orientações da Comissão relativas aos auxílios estatais aos bancos⁵¹. Em especial, para ser compatível com as regras aplicáveis em matéria de auxílios estatais, o preço de transferência de NPL não pode, em regra, exceder o seu valor económico real, que deve refletir o valor económico de longo prazo subjacente dos ativos com base nos fluxos de caixa subjacentes e em períodos mais alargados⁵², a avaliar por peritos independentes.

A Comissão ponderará a possibilidade de utilizar uma abordagem simplificada para determinar o valor económico real. Tal terá em conta o reforço dos requisitos em termos de capital e de absorção de perdas, as normas contabilísticas aplicadas pelos bancos e a avaliação pelas autoridades de supervisão da sua política de provisionamento.

6. CONCLUSÕES

Dependendo da forma e da rapidez da recuperação económica e da eliminação progressiva das medidas de apoio às empresas e às famílias, a qualidade dos ativos dos bancos — e, por sua vez, a sua capacidade de concessão de empréstimos — poderão deteriorar-se em resultado da crise da COVID-19. A história demonstrou que é melhor resolver o problema dos NPL numa fase precoce e com medidas decisivas, assegurando simultaneamente uma sólida proteção dos consumidores, a fim de permitir que o setor bancário desempenhe o seu papel no apoio à recuperação económica.

Com base nas medidas apresentadas pelo Conselho em 2017, são necessárias novas medidas estruturais para fazer face a uma possível acumulação de NPL no médio prazo. A presente comunicação apresenta uma estratégia à escala da UE para antecipar a futura acumulação de NPL nos balanços dos bancos, assegurando simultaneamente um elevado nível de proteção dos consumidores. A estratégia centra-se na redução dos riscos (ou seja, resolvendo atempadamente o problema dos NPL, evitando assim uma possível acumulação nos balanços dos bancos no futuro) e, por conseguinte, em garantir que os bancos estão em condições de apoiar a recuperação económica. Esta nova abordagem baseia-se nas ações que foram aprovadas pelos Ministros das Finanças em 2017, e finaliza alguns dos elementos que ainda não foram implementados. Utilizará estas ações como base para novas medidas. Todas estas medidas serão complementares por natureza e terão um maior efeito quando aplicadas conjuntamente.

A Comissão está pronta a prestar apoio aos Estados-Membros através do Instrumento de Assistência Técnica, nomeadamente nos seguintes domínios: i) desenvolvimento de estratégias nacionais em matéria de NPL; ii) reforço da capacidade das autoridades de

⁵⁰ Qualquer novo teste de esforço ou exercício equivalente terá de ter em conta, para efeitos da definição dos cenários, as circunstâncias prevalentes no momento em que é realizado.

⁵¹ Como estabelecido na Comunicação relativa aos ativos depreciados: Comunicação da Comissão relativa ao tratamento dos ativos depreciados no setor bancário da Comunidade (JO C 72 de 26.3.2009, pp. 1-22).

⁵² Ver ponto 40 da Comunicação relativa aos ativos depreciados.

supervisão para lidar com o aumento dos níveis de NPL; iii) criação de uma SGA nacional, em conformidade com o plano pormenorizado sobre a criação de sociedades de gestão de ativos e as melhores práticas; iv) desenvolvimento e melhoria da arquitetura de gestão de dados para fins de supervisão e fomento da inovação no domínio da tecnologia de apoio; e v) reforço dos quadros que regem a cobrança de dívidas, a insolvência e a reestruturação de dívidas.

A Comissão insta o Parlamento Europeu, o Conselho e os Estados-Membros a assegurarem que a estratégia de resolução do problema dos NPL é aplicada de forma coordenada tanto a nível da União como nacional. Apela a uma rápida adoção das medidas já propostas, nomeadamente a proposta de diretiva relativa aos gestores de créditos, aos compradores de créditos e à recuperação de garantias reais. A Comissão apela igualmente a um apoio construtivo na aplicação das medidas delineadas na presente comunicação e a uma abordagem proativa por parte dos Estados-Membros para colmatar eventuais lacunas nos quadros nacionais. Tal ajudará os bancos a prepararem-se para gerir um eventual aumento dos NPL da forma mais eficaz possível.

Embora sejam tomadas medidas de política estrutural para a economia no seu conjunto, a gestão da crise bancária e os quadros da União em matéria de auxílios estatais dispõem dos instrumentos necessários para fazer face a dificuldades específicas que possam surgir no setor bancário devido à COVID-19. Em especial, podem ser aplicadas medidas cautelares de recapitalização aos bancos viáveis, a fim de dar resposta aos possíveis impactos da COVID-19 e permitir que o setor bancário continue a fazer parte da solução para a crise.