Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 29 de novembro de 2016
(OR. en)

14835/16
ADD 3

Dossiê interinstitucional:
2016/0365 (COD)

EF 360
ECOFIN 1116
CODEC 1735

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	29 de novembro de 2016
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.° doc. Com.:	SWD(2016) 369 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que acompanha o documento Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo a um enquadramento para a recuperação e resolução das contrapartes centrais e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1095/2010, (UE) n.º 648/2012 e (UE) n.º 2015/3265

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2016) 369 final.

Anexo: SWD(2016) 369 final

COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 28.11.2016
SWD(2016) 369 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

relativo a um enquadramento para a recuperação e resolução das contrapartes centrais e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1095/2010, (UE) n.º 648/2012 e (UE) n.º 2015/3265

{COM(2016) 856 final}
{SWD(2016) 368 final}

Ficha de síntese

Avaliação de impacto da proposta relativa a um enquadramento para assegurar a recuperação e resolução ordenadas das contrapartes centrais (CCP)

A. Necessidade de agir

Porquê? Qual é o problema em causa?

A situação de incumprimento por uma instituição financeira pode contagiar outras instituições, em especial se o processo normal de insolvência constituir uma ameaça para a estabilidade do sistema financeiro no seu todo. Nestes casos, o Estado pode ver-se obrigado a resgatar a instituição utilizando o dinheiro dos contribuintes, visto que a falta de medidas poderá dar origem a uma crise sistémica e acarretar perdas enormes para a economia. Recentemente, o Estado teve de intervir, às custas dos contribuintes, para resgatar um grande número de bancos e, desse modo, conter uma crise sistémica. Em resposta, a legislação prudencial da UE aplicável aos bancos foi objeto de um reforço considerável e, facto importante, foi instituído um novo quadro – a Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias (DRRB) – que habilita as autoridades relevantes a assegurar a insolvência ordenada de um banco. Esse quadro exige que os bancos se preparem de forma mais eficaz para gerir situações de dificuldades financeiras, confere às autoridades competentes poderes de intervenção precoce num banco que esteja em situação ou em risco de incumprimento, estabelece um conjunto comum de instrumentos de resolução para efeitos de gestão das situações de incumprimento e reparte quaisquer perdas financeiras pelas partes interessadas no banco. Assim, a DRRB facilita a restruturação pelas autoridades públicas de um banco que se encontre em situação ou em risco de incumprimento, minimizando os custos para os contribuintes.

Uma contraparte central (CCP) interpõe-se entre as contrapartes em transações financeiras para assumir e exercer os seus direitos e obrigações, atuando como comprador perante todos os vendedores e como vendedor perante todos os compradores relativamente a um conjunto específico de contratos. Se bem que, comparativamente aos bancos, sejam menos vulneráveis às situações de incumprimento, as CCP não lhes são imunes. Existe um consenso internacional no sentido de que os riscos financeiros sistémicos de todas as instituições financeiras, e não apenas dos bancos, devem ser atentamente acompanhados e enfrentados[1]. A recente crise demonstrou que qualquer intervenção pública destinada a fazer face aos riscos das instituições financeiras deve ser rápida e recorrer o menos possível ao dinheiro dos contribuintes. É amplamente reconhecida a necessidade premente de um enquadramento da recuperação e resolução das CCP ao nível da UE. O Conselho de Estabilidade Financeira (CEF), um grupo internacional de reguladores de alto nível que trabalha sob a égide do G20 para reformar o quadro regulamentar financeiro no pós-crise e enfrentar os riscos emergentes, assumiu também essa questão como prioritária. O modelo de negócio das CCP implica uma concentração significativa dos riscos financeiros, principalmente dos bancos, os seus maiores utilizadores, mas também de outros agentes financeiros, sendo intrinsecamente transfronteiriço nos mercados integrados da UE e a nível mundial. Além disso, a importância sistémica das CCP irá certamente aumentar ainda mais, em virtude do compromisso assumido pelo G20 de compensar os derivados negociados no mercado de balcão (OTC) através das CCP, transferindo os riscos inerentes a esses instrumentos dos bancos para as CCP, que os concentram e asseguram a sua gestão centralizada. Embora improvável, a situação de incumprimento de uma CCP pode, devido à sua posição central nos mercados e, nomeadamente, às suas ligações diretas com os bancos, causar um contágio generalizado no sistema financeiro, se não for gerida de forma ordenada. Por conseguinte, é necessário um quadro legislativo que capacite as autoridades relevantes para, em caso de ameaça de insolvência sistémica, debelarem este risco para a estabilidade financeira, mediante a restruturação e a liquidação rápidas e ordenadas das operações de uma CCP. Além disso, devem ser adotadas medidas legislativas que prevejam incentivos a uma boa gestão dos riscos pelas CCP e, em caso de resolução, protejam de grandes perdas tanto os clientes dos grandes bancos que utilizam os serviços de compensação das CCP como os contribuintes.

O que se espera conseguir com a iniciativa?

A nova legislação deverá assegurar que as CCP estejam mais bem preparadas para recuperar de situações de dificuldades financeiras, bem como conferir às autoridades competentes novos poderes para procederem a uma recuperação ou resolução rápidas das CCP que estejam em situação ou em risco de incumprimento, de

[1] Ver, por exemplo, a carta do Presidente do Conselho de Estabilidade Financeira dirigida aos ministros das Finanças e aos Governadores dos Bancos Centrais do G20: «*Financial Reforms – Finishing the Post-Crisis Agenda and Moving Forward*» (fevereiro de 2015). http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/FSB-Chair-letter-to-G20-February-2015.pdf

modo a preservar as suas funções críticas enquanto decorre a liquidação das restantes operações. Embora o regulamento da UE que rege o funcionamento das CCP[2] introduza já melhorias importantes no contexto da gestão prudencial, a presente iniciativa deverá contribuir para reforçar a estabilidade financeira através da formulação e harmonização de instrumentos de prevenção de crises e de resolução ao nível da UE. A especificidade das CCP e o quadro regulamentar em vigor serão devidamente tidos em conta na formulação desses instrumentos, a fim de evitar duplicações e garantir a proporcionalidade.

Qual é o valor acrescentado da ação ao nível da UE?

Os mercados financeiros da União têm um nível elevado de integração. As CCP autorizadas prestam os seus serviços a nível transfronteiriço, pelo que uma situação de incumprimento por uma CCP geraria efeitos de contágio entre os Estados-Membros A fragmentação do mercado único da UE durante a recente crise evidenciou claramente o risco da dependência exclusiva de regimes nacionais divergentes para gerir as situações de incumprimento de instituições financeiras com uma dimensão transfronteiriça. Por conseguinte, um enquadramento da recuperação e resolução das CCP ao nível da UE deverá assegurar uma gestão mais eficaz das crises e uma menor fragmentação do mercado. Deverá também promover a execução coordenada de medidas entre os Estados-Membros, condições equitativas para as instituições em causa e a igualdade de tratamento dos respetivos proprietários, credores e clientes. Deste modo, as regras prudenciais em vigor aos níveis da UE e nacional serão igualmente reforçadas pelo enquadramento da recuperação e resolução ao nível da UE.

B. Soluções

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

Um enquadramento para a recuperação e resolução das CCP poderá implicar que uma autoridade pública tenha de tomar medidas extraordinárias em defesa do interesse público, eventualmente sobrepondo-se aos direitos de propriedade normalmente aplicáveis e repartindo as perdas por determinadas partes interessadas. Consequentemente, as opções legislativas são preferidas em detrimento de eventuais instrumentos jurídicos não vinculativos.

Quem apoia cada uma das opções?

Com base nos contributos das partes interessadas, obtidos através da consulta pública da Comissão e de um debate internacional sob a égide do CEF, existe um consenso geral no setor e entre as autoridades no sentido de que todas as CCP devem ficar sujeitas a um regime que permita a sua recuperação e potencial resolução de forma ordenada, caso enfrentem graves dificuldades financeiras. No entanto, as partes interessadas manifestam preferências divergentes quanto às diferentes opções de repartição das perdas (6.6), em função do modo como estas as poderão afetar.

C. Impactos da opção preferida

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

Ao contrário do setor bancário, as CCP não enfrentaram grandes problemas durante a recente crise, donde o menor volume de dados empíricos que permitam quantificar os benefícios de um enquadramento de recuperação e resolução das CCP a nível da UE. Todavia, as operações transfronteiriças e a concentração dos riscos nas CCP de maior dimensão sugerem que as implicações de uma situação de incumprimento desordenada para a estabilidade financeira poderão ser ainda maiores do que no caso de um banco com importância sistémica. Além disso, a concentração dos riscos nas CCP deverá aumentar consideravelmente, devido ao compromisso assumido pelo G20 no sentido de atenuar os riscos para os participantes no mercado envolvidos em transações de derivados bilaterais, exigindo-lhes que compensem as transações normalizadas através de uma CCP. Um melhor planeamento para as crises nas CCP e a concessão de poderes às autoridades para intervirem com instrumentos normalizados deverão reduzir o risco de uma situação catastrófica de incumprimento por uma CCP, que de outro modo exigiria quase certamente um resgate pelo Estado, com custos consideráveis para os contribuintes. A perspetiva de uma recuperação e resolução mais ordenadas das CCP deverá beneficiar o setor financeiro em termos mais gerais, incentivando uma melhor gestão dos riscos nas CCP e das exposições dos bancos a essas entidades.

[2] Regulamento (UE) n.º 648/2012 relativo aos derivados do mercado de balcão, às contrapartes centrais e aos repositórios de transações (EMIR).

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

Os custos iniciais para as CCP decorrerão sobretudo dos requisitos relativos ao melhor planeamento e à prevenção das situações de incumprimento. Variarão consoante a dimensão, o grau de interconexão, as possibilidades de substituição e a complexidade da CCP e incluem custos de recursos humanos, honorários de consultoria e custas judiciais aplicáveis, atualizações dos sistemas e eventuais custos de reorganização. Tomando por base os custos correspondentes para os bancos, calcula-se que estes requisitos acarretem custos na ordem dos milhões para as instituições de maior dimensão e na ordem dos milhares para as entidades de menor dimensão. Globalmente, o menor número de CCP sujeitas a estes requisitos e o seu menor nível de complexidade organizacional em comparação com os bancos deverão redundar em custos iniciais mais baixos em termos globais. No contexto da avaliação e da facilitação da resolubilidade das CCP, as autoridades poderão exigir que algumas dessas entidades reforcem o respetivo balanço ou racionalizem as suas estruturas organizativas, mas tais casos serão pontuais e não aplicáveis a todo o setor.

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

O âmbito da presente avaliação de impacto abrange todas as CCP da UE. Em termos de impactos líquidos indiretos, espera-se que as PME e outras empresas saiam beneficiadas de um reforço global da estabilidade financeira.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações nacionais?

Um dos principais objetivos das medidas propostas consiste em poupar aos orçamentos nacionais os custos do apoio à solvência de uma CCP em situação de incumprimento.

Haverá outros impactos significativos?

As autoridades competentes poderão ter de tomar medidas extraordinárias em defesa do interesse público para evitar a ameaça de pânico financeiro gerado pelo facto de uma CCP se encontrar em situação ou em risco de incumprimento. Essas medidas extraordinárias poderão sobrepor-se aos direitos de propriedade estabelecidos. Contudo, tais medidas terão de ser conformes com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e consequentemente ser proporcionadas, visar a preservação do valor no interesse geral e deixar as partes interessadas afetadas numa posição que não seja menos favorável do que seria se a CCP fosse objeto de um processo de insolvência.

D. Seguimento

Quando será reexaminada esta política?

As CCP devem acompanhar os seus planos de recuperação, e as autoridades as suas opções preferidas de resolução, por forma a assegurar a sua adequação, devendo esse acompanhamento ser contínuo e ter em conta as alterações da situação das CCP e a evolução do mercado em geral. O enquadramento no seu todo poderá ser objeto de reexame após um período de 3 a 5 anos.