

Bruxelas, 4 de junho de 2019
(OR. en)

Dossiês interinstitucionais:

2015/0270(COD)
2016/0360(COD)
2016/0361(COD)
2016/0364(COD)
2016/0362(COD)
2018/0060(COD)
2018/0063(COD)

9729/19
ADD 1

EF 207
ECOFIN 524
CCG 13
DRS 43
CODEC 1152
JAI 608
JUSTCIV 135
COMPET 447
EMPL 305
SOC 409
IA 168

RELATÓRIO

de: Presidência

para: Delegações

Assunto: Relatório intercalar sobre a União Bancária
= aprovação

**RELATÓRIO INTERCALAR DA PRESIDÊNCIA SOBRE OS TRABALHOS
RESPEITANTES AO REFORÇO DA UNIÃO BANCÁRIA**

I. INTRODUÇÃO

1. Em conformidade com as Conclusões do Conselho sobre o Roteiro para concluir a União Bancária, adotadas pelo Conselho em 17 de junho de 2016 (doc. 10460/16, "Roteiro de junho de 2016"), e com base nos relatórios intercalares elaborados, respetivamente, pela Presidência neerlandesa (doc. 10036/16), a Presidência eslovaca (doc. 14841/16), a Presidência maltesa (doc. 9484/17), a Presidência estónia (doc.14808/17), a Presidência búlgara (doc. 9819/18) e a Presidência austríaca (doc.14452/18), o Conselho continuou a trabalhar de forma construtiva para o reforço da União Bancária, monitorizando simultaneamente os progressos em matéria de redução dos riscos e outras medidas previstas no Roteiro de junho de 2016.

2. O presente relatório intercalar foi elaborado sob a responsabilidade da Presidência romena, tendo em conta as opiniões manifestadas pelas delegações e os apelos a que se efetuasse um registo escrito dos progressos alcançados pelas medidas da Presidência destinadas a reforçar a União Bancária. O presente relatório não pode ser considerado vinculativo para as delegações, uma vez que constitui a avaliação feita pela Presidência dos resultados dos debates. O relatório destina-se a garantir a continuidade e a facilitar a tarefa da próxima Presidência.

II. PROGRESSOS SOBRE A UNIÃO BANCÁRIA

3. A Presidência contribuiu significativamente para os progressos alcançados em relação às medidas de redução dos riscos.
4. A Presidência romena deu seguimento aos trabalhos das anteriores Presidências neerlandesa, eslovaca, maltesa, estónia, búlgara e austríaca com o objetivo de progredir na medida do possível no que se refere aos elementos técnicos pendentes do SESD.

A) PACOTE BANCÁRIO

5. Em 23 de novembro de 2016, a Comissão apresentou um pacote legislativo de medidas de redução dos riscos (o "pacote de MRR" ou as "propostas de MRR"), que inclui propostas legislativas de dois regulamentos e três diretivas relativos a requisitos prudenciais para os bancos (alterações do Regulamento n.º 575/2013 – "RRFP" – e da Diretiva 2013/36/UE – "DRFP"), à recuperação e resolução de bancos (alterações da Diretiva 2014/59/UE – "Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias", incluídas em duas diretivas distintas) e Regulamento (UE) n.º 806/2014 ("RMUR").

6. Em 25 de outubro de 2017, os legisladores alcançaram um compromisso político sobre os elementos do pacote de MRR respeitantes à criação de uma nova categoria de dívida não garantida na hierarquia dos credores dos bancos em caso de insolvência, à aplicação da nova norma internacional de relato financeiro (IFRS 9) e à prevenção de potenciais perturbações nos mercados de obrigações do Estado que resultariam das regras que limitam as grandes exposições a uma única contraparte.
7. Em 25 de maio de 2018, o Conselho aprovou o seu mandato para encetar negociações com o Parlamento Europeu sobre os restantes elementos do pacote. O Parlamento Europeu confirmou a sua posição sobre estes elementos no plenário de junho de 2018. Em 21-22 de novembro de 2018, a Presidência austríaca e o Parlamento Europeu alcançaram um compromisso político provisório sobre as principais questões, e o resultado dos trilogos políticos foi apresentado ao Conselho ECOFIN e por este aprovado em 4 de dezembro de 2018.
8. Durante a Presidência romena, em 30 de janeiro e 7 de fevereiro de 2019, respetivamente, foram iniciados procedimentos de assentimento tácito depois de concluídos os trabalhos técnicos e encontradas soluções técnicas para todas as questões pendentes.
9. Em 15 de fevereiro de 2019, o Comité de Representantes Permanentes aprovou o texto das propostas, tendo em vista a obtenção de um acordo em primeira leitura com o Parlamento Europeu, e o presidente do COREPER foi incumbido de informar o presidente da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários do Parlamento Europeu de que, se o Parlamento Europeu adotasse o texto da proposta exatamente como consta do compromisso, o Conselho adotaria a legislação proposta assim alterada, sob reserva da revisão jurídico-linguística por ambas as instituições.

10. Em 16 de abril de 2019, o Parlamento Europeu adotou a sua posição em primeira leitura sobre a proposta da Comissão e, em 7 de maio, o Coreper aprovou o texto adotado pelo Parlamento Europeu, o qual foi aprovado definitivamente pelo Conselho (na formação Agricultura e Pescas) em 14 de maio.
11. A legislação adotada foi assinada em 20 de maio de 2019, levando à sua publicação no Jornal Oficial durante o mês de junho e à sua entrada em vigor 20 dias depois.

B) MEDIDAS PARA COMBATER OS CRÉDITOS NÃO PRODUTIVOS

12. Em resposta ao apelo do Conselho a mais medidas de combate ao problema dos créditos não produtivos na UE, formulado no seu plano de ação de julho de 2017 para combater os créditos não produtivos na Europa, e para além de outras iniciativas apresentadas por outras autoridades (por exemplo a EBA e o ESRB), a Comissão propôs, em março de 2018, um pacote de medidas para fazer face às questões relativas aos créditos não produtivos, incluindo:
 - um projeto de regulamento que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 no que respeita à cobertura mínima das perdas para exposições não produtivas no tocante aos novos créditos que tornam não produtivos ("proposta de mecanismo de salvaguarda prudencial para NPL"). Esta medida obrigará os bancos a reservar fundos para cobrir os riscos associados a futuros créditos quando se transformam em não produtivos e não estão suficientemente cobertos por provisões ou outros ajustamentos;
 - um projeto de diretiva relativa aos gestores de créditos, aos compradores de créditos e à recuperação de garantias reais. Esta medida visa dotar os bancos de um mecanismo eficiente para a recuperação extrajudicial do valor, a partir de empréstimos garantidos, e encorajar o desenvolvimento de mercados secundários nos quais os bancos possam vender os seus créditos não produtivos a investidores e recorrer a gestores de créditos especializados;

- um documento de trabalho dos serviços da Comissão que contém um roteiro para a criação de sociedades nacionais de gestão de ativos (SGA). Este documento fornece orientações não vinculativas às autoridades nacionais sobre a forma como podem criar sociedades de gestão de ativos que lidem com créditos não produtivos.
13. No que diz respeito à proposta de mecanismo de salvaguarda prudencial para NPL, em 31 de outubro de 2018 a Presidência austríaca definiu uma orientação geral no Conselho e, em 18 de dezembro de 2018, alcançou um acordo político provisório com o Parlamento Europeu.
 14. Em 7 de janeiro de 2019, o Comité de Representantes Permanentes aprovou o texto das propostas tendo em vista a obtenção de um acordo em primeira leitura com o Parlamento Europeu, o que desencadeou a revisão jurídico-linguística por ambas as instituições.
 15. Em 13 de março de 2019, o Parlamento Europeu adotou a sua posição em primeira leitura sobre a proposta da Comissão e o Coreper aprovou em 27 de março o texto adotado pelo Parlamento Europeu, o qual foi aprovado definitivamente pelo Conselho (na formação dos Assuntos Gerais) em 9 de abril. O texto foi publicado no Jornal Oficial em 25 de abril de 2019.
 16. No que respeita ao desenvolvimento de mercados secundários para a venda de créditos não produtivos, a Presidência romena organizou duas reuniões do Grupo dos Serviços Financeiros para debater a diretiva relativa aos gestores de créditos, aos compradores de créditos e à recuperação de garantias reais.

17. Os progressos registados em relação à parte do mecanismo acelerado de execução extrajudicial das garantias reais foram consideravelmente mais lentos do que em relação à parte dos mercados secundários. Por conseguinte, atendendo à necessidade urgente de fomentar o desenvolvimento de um mercado secundário que funcione bem para os créditos não produtivos, a Presidência propôs que se avançasse apenas com a parte da diretiva respeitante aos mercados secundários. Em 27 de março de 2019, os Estados-Membros reunidos no Conselho chegaram a acordo, tendo a maioria das delegações deixado expresso que não se opunham a que a proposta fosse cindida e a que se avançasse com a parte da diretiva respeitante aos mercados secundários. Assim sendo, o Coreper aprovou o mandato para as negociações com o Parlamento Europeu sobre a parte respeitante aos mercados secundários, permitindo assim o início dos trólogos logo que o outro colegislador esteja pronto.
18. Foram alcançados progressos paralelos no Parlamento Europeu, onde em 11 de março de 2019 foi apresentado para debate na sua Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários (ECON) um relatório que se cingia à parte respeitante aos mercados secundários. A votação sobre o relatório na ECON estava agendada para 1 de abril de 2019. Todavia, não se realizou e o dossiê foi assim remetido para o Parlamento Europeu recentemente eleito.
19. Como são necessários mais debates sobre a parte do mecanismo acelerado de execução extrajudicial das garantias reais para se chegar a um compromisso no Conselho, a Presidência organizou uma reunião do Grupo dos Serviços Financeiros em 14 de maio de 2019, devendo a próxima ter lugar em junho.

C) PROPOSTA SESD

20. O Grupo *ad hoc* para o Reforço da União Bancária (a seguir designado por "Grupo *ad hoc*"), criado em 13 de janeiro de 2016 (doc. 5006/16), reuniu-se uma vez durante a Presidência romena (em 21 de maio). O trabalho construtivo relacionado com a proposta SESD teve um caráter técnico, uma vez que os debates a nível político sobre um roteiro para se encetarem as negociações políticas relativas ao SESD foram conduzidos pelo Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos.
21. Dando continuidade aos debates anteriormente realizados durante a Presidência austríaca sobre o impacto do SESD nos Estados-Membros que não participam na União Bancária e sobre o mercado interno, os serviços da Comissão apresentaram três conjuntos de análises na reunião do Grupo *ad hoc* de 21 de maio de 2019:
- uma panorâmica dos setores bancários nos Estados-Membros que não participam na União Bancária;
 - uma análise do impacto do SESD na rendibilidade dos bancos;
 - uma panorâmica da aplicação das fontes de financiamento alternativas previstas no artigo 10.º, n.º 9, da Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos (DSGD).

22. Com base em dados públicos e na base de dados confidencial por banco, coligidos para desenvolver um regime de contribuições baseadas no risco no âmbito do SESD, os serviços da Comissão e o Centro Comum de Investigação (JRC) apresentaram as principais estatísticas sobre os setores bancários nos Estados-Membros que não participam na União Bancária. Os valores revelaram que alguns setores bancários são dominados por ativos de propriedade estrangeira enquanto outros têm uma forte "base nacional". Os sistemas de garantia de depósitos (SGD) em quase todos os Estados-Membros que não participam na União Bancária já atingiram o nível-alvo mínimo de 0,8% de depósitos cobertos, alguns deles bastante acima do nível-alvo mínimo. Os níveis de concentração setorial na maioria dos Estados-Membros que não participam na União Bancária estão abaixo da mediana da UE. As cooperativas de crédito e os sistemas de proteção institucional desempenham um papel importante nalguns Estados-Membros que não participam na União Bancária.
23. Nas suas intervenções, vários Estados-Membros apresentaram individualmente atualizações sobre a composição dos respetivos setores bancários. Neste contexto, alguns Estados-Membros salientaram algumas lacunas da base de dados confidencial e solicitaram a atualização dos dados. Alegaram que a data de referência de dezembro de 2016 não refletiria alterações importantes no setor bancário da UE. Além disso, acrescentando-se novos dados a base de dados permitiria uma análise mais rigorosa, por exemplo, em relação às cooperativas de crédito, às instituições de crédito associadas a um organismo central nos termos do artigo 10.º do RRFP ou aos sistemas de proteção institucional. Os serviços da Comissão saudaram essas intervenções e mostraram-se disponíveis para dar início aos trabalhos preparatórios tendo em vista uma nova recolha de dados durante a Presidência finlandesa.

24. No que respeita ao impacto do SESD na rendibilidade dos bancos, os serviços da Comissão e o JRC mostraram as diferenças existentes nas contribuições ao passar de um sistema puramente nacional para um SESD totalmente operacional e o modo como essas diferenças afetam a rendibilidade média dos capitais próprios ou os juros pagos pelos depositantes (caso as diferenças sejam transferidas para os depositantes). Os resultados por país anonimizados demonstraram que o impacto na rendibilidade dos capitais próprios é bastante reduzido, embora algumas simulações específicas para o cálculo das contribuições baseadas no risco apontassem para variações maiores. O impacto nos juros afigura-se negligenciável em todas as simulações.
25. Um Estado-Membro solicitou que se fizesse uma nova análise com base em opções alternativas de conceção do SESD, tais como uma abordagem de resseguros ou um mecanismo de concessão de empréstimos obrigatório. Dois Estados-Membros solicitaram aos serviços da Comissão que partilhassem os resultados e os respetivos dados com os Estados-Membros. Os serviços da Comissão confirmaram que estavam dispostos a cooperar com os Estados-Membros e a discutir com eles bilateralmente os resultados concretos (atendendo à confidencialidade da base de dados). Todavia, haveria uma multiplicidade de simulações potenciais para analisar. Daí que, por uma questão de eficiência, fosse mais produtivo trabalhar sobre um conjunto razoável de simulações quando fosse mais clara a conceção do SESD e avançar com base numa base de dados atualizada e alargada (ver ponto anterior).

26. No que respeita às fontes de financiamento alternativas previstas no artigo 10.º, n.º 9, da DSGD, os serviços da Comissão apresentaram uma panorâmica da aplicação nos Estados-Membros. Na grande maioria dos Estados-Membros, são aplicados diferentes tipos de empréstimos (por exemplo: linhas de crédito comerciais e emissão de títulos de dívida). Em vários outros, participam o Estado e/ou o banco central nacional (por exemplo: garantias e mecanismos de financiamento intercalar). Nalguns Estados-Membros, esses mecanismos são complementados por elementos de um "mecanismo de solidariedade" (por exemplo: podem ser exigidos outros SGD no mesmo Estado-Membro para apoiar um SGD em carência). As fontes de financiamento alternativas são reembolsáveis, ou seja, em última instância são financiadas pelo setor bancário. No entender da Comissão, seria necessário refletir mais sobre essas fontes no âmbito do SESD, atendendo à previsão da sua maior capacidade financeira e aos ganhos de eficiência proporcionados por um seguro comum assente numa base mais ampla e mais diversificada. Além disso, numa fase de apoio à liquidez, as fontes de financiamento alternativas garantiriam ainda mais o reembolso da assistência do SESD.
27. Um Estado-Membro apreciou o facto de existirem fontes de financiamento alternativas em quase todos os Estados-Membros, uma melhoria que não era visível há alguns anos. Alguns Estados-Membros exprimiram dúvidas quanto aos efeitos positivos do SESD previstos pela Comissão e houve um que pôs sobretudo em causa a declaração de que o apoio à liquidez por parte do SESD seria menos oneroso para o setor bancário nacional do que as fontes de financiamento alternativas, já que os meios do SESD também teriam de ser reembolsados pelo setor bancário nacional. Outros Estados-Membros suscitaram a questão de um mecanismo de apoio ao SESD no contexto das fontes de financiamento alternativas, enquanto outros se opuseram à ideia de um tal mecanismo. Os serviços da Comissão chamaram a atenção para o alcance da apresentação que se cingia aos mecanismos aplicados a nível nacional no âmbito da DSGD.

III. CONCLUSÕES

A Presidência romena convida o Conselho a tomar nota do presente relatório, com vista a fazer avançar os trabalhos.

Convida-se a Presidência finlandesa a tomar como ponto de partida os progressos já realizados quando assumir funções, e a continuar a trabalhar para reforçar a União Bancária, tratando as suas diversas vertentes, conforme acordado no Roteiro de junho de 2016.
