

Bruxelas, 31 de julho de 2026
(OR. en)

12301/26

Dossiês interinstitucionais:
2023/0111(COD)
2023/0113(COD)

EF 219
ECOFIN 1066

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	17 de julho de 2026
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2026) 615 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO, AO CONSELHO, AO BANCO CENTRAL EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Competitividade do setor bancário e do respetivo mercado único

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2026) 615 final.

Anexo: COM(2026) 615 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 17.7.2026
COM(2026) 615 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO
PARLAMENTO, AO CONSELHO, AO BANCO CENTRAL EUROPEU, AO COMITÉ
ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

Competitividade do setor bancário e do respetivo mercado único

{SWD(2026) 615 final}

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO, AO CONSELHO, AO
BANCO CENTRAL EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU
E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

Competitividade do setor bancário e do respetivo mercado único

1. O papel do setor bancário na economia da UE

Os bancos desempenham um papel fundamental na economia da UE e um setor bancário competitivo é essencial para financiar o crescimento, a inovação e as prioridades estratégicas. A competitividade dos bancos também se baseia e depende de uma economia próspera e robusta. Os bancos são a principal fonte de financiamento para as famílias, as grandes empresas e as pequenas e médias empresas da UE. Para além do seu papel tradicional na concessão de empréstimos, os bancos facilitam o acesso aos mercados de capitais, ajudando as empresas a obter financiamento por capitais próprios e por dívida e permitindo que os aforradores invistam. Num panorama geopolítico em rápida evolução, estes vários papéis do setor bancário são ainda mais importantes para preservar a autonomia estratégica da UE. O seu papel é fundamental para satisfazer as crescentes necessidades de financiamento enfrentadas pelas empresas da UE, em especial em setores estratégicos.

A Estratégia para uma União da Poupança e dos Investimentos¹ melhorará a forma como o sistema financeiro da UE facilita a afetação das poupanças a investimentos produtivos.

A estratégia prevê um setor bancário eficiente e integrado, baseado num conjunto único de regras e na concretização da União Bancária. A estratégia e as linhas gerais das propostas do presente relatório estão em consonância com a Bússola para a Competitividade da UE², as recomendações dos relatórios Letta³ e Draghi⁴, a Estratégia para o Mercado Único⁵, o roteiro «Uma Europa, um Mercado»⁶ e o Plano de Ação para uma Racionalização Legislativa Aprofundada⁷. Ao apoiar a economia da UE em geral, um setor bancário competitivo deve ter a possibilidade de operar da forma mais harmoniosa possível além-fronteiras, oferecer uma escolha mais ampla de produtos aos aforradores e investidores e alcançar uma escala adequada em conformidade com os requisitos prudenciais e as regras da concorrência. Ao mesmo tempo, um setor bancário competitivo deve ser suficientemente flexível, ter modelos de negócio diversificados e ser capaz de promover a inovação e acolher novos operadores.

O setor bancário e os mercados de capitais da UE são interdependentes e devem desenvolver-se em paralelo. Os bancos podem ajudar a promover o desenvolvimento dos mercados de capitais da UE, especialmente numa base transfronteiriça, beneficiando simultaneamente de fluxos de receitas importantes relacionados com os serviços de investimento e empresariais conexos. Os bancos podem acompanhar os investidores, por exemplo desenvolvendo produtos adaptados ou atividades de tomada firme. Por sua vez, um mercado de capitais mais eficiente e integrado pode ajudar os bancos a tornarem-se mais competitivos a nível interno e internacional. Na UE, esta complementaridade entre os mercados

¹ Comissão Europeia (2025), [*Estratégia para uma União da Poupança e dos Investimentos*](#).

² Comissão Europeia (2025), [*Bússola para a Competitividade da UE*](#).

³ Enrico Letta (2024), [*Much more than a market*](#).

⁴ Mario Draghi (2025), [*The future of European competitiveness*](#).

⁵ Comissão Europeia (2025), [*Estratégia para simplificar, agilizar e fortalecer o mercado único*](#).

⁶ Comissão Europeia (2026), [*Roteiro «Uma Europa, um Mercado» do Parlamento Europeu, do Conselho da União Europeia e da Comissão Europeia*](#).

⁷ Comissão Europeia (abril de 2026), Plano de Ação para uma Racionalização Legislativa Aprofundada, que acompanha a comunicação intitulada [*Um quadro normativo da UE mais simples, mais claro e mais fácil de fazer cumprir*](#).

bancário e de capitais não só ajudaria a financiar a economia, incluindo as suas prioridades estratégicas, como reduziria a dependência de bancos internacionais estrangeiros para serviços financeiros críticos.

Um setor bancário frágil ou com fraco desempenho não poderá desempenhar eficazmente o seu papel económico e apoiar as crescentes necessidades de investimento com que se deparam as empresas da UE. Por conseguinte, o setor bancário da UE deve ser suficientemente robusto e resiliente a potenciais choques, com fundações sólidas (por exemplo, rentabilidade, avaliações do mercado, retorno dos capitais próprios, estruturas de custos otimizadas, governação robusta) e níveis adequadamente calibrados de capital e liquidez. Essa resiliência pode mesmo ser vista como fundamental para a competitividade no setor bancário.

A presente comunicação e o documento de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanha concretizam o compromisso da Comissão de avaliar o estado atual da competitividade no setor bancário da UE. As secções seguintes destacam os progressos substanciais realizados em termos de melhoria da resiliência e do desempenho global do setor nos últimos 15 anos, descrevem os principais problemas que ainda têm de ser resolvidos e propõem uma via positiva e orientada para o futuro. Baseiam-se em amplas consultas com todas as partes interessadas, a fim de assegurar que a análise, a avaliação e as conclusões assentem em dados concretos, tal como descrito no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a comunicação.

Ao considerar a competitividade do setor bancário da UE, há que reconhecer desde logo a necessidade de encontrar soluções de compromisso entre vários objetivos, incluindo os seguintes:

- *Promoção da inovação e do crescimento sustentável, preservando simultaneamente a resiliência.* A promoção da inovação e do crescimento na economia da UE exigirá uma evolução cultural responsável, bem como algum reequilíbrio do quadro regulamentar aplicável aos bancos, que implicará abandonar até certo ponto a atual abordagem, muitas vezes fortemente avessa ao risco, em prol de outra mais disponível para uma assunção de riscos responsável e ponderada. A Comissão tem um papel fundamental a desempenhar neste contexto, refletindo sobre o nível de risco adequado que o sistema em geral pode suportar. No entanto, a resiliência do setor bancário deve ser preservada, dado que é uma condição prévia para o crescimento sustentável.
- *Harmonização das regras a nível da UE, o que implica um menor poder discricionário a nível nacional.* A construção de um setor bancário integrado na UE exigirá um verdadeiro conjunto único de regras, mas esse objetivo não poderá ser alcançado enquanto se mantiverem a sobreregulação, a aplicação divergente ou o alcance excessivo das competências nacionais no que respeita às fusões.
- *A integração do setor bancário da UE deve ser acompanhada de salvaguardas adequadas para dar resposta às preocupações legítimas.* A integração do setor bancário exige uma mudança da atual relação entre os Estados-Membros de origem e de

acolhimento e só será aceitável se a estabilidade financeira em todos os Estados-Membros estiver igualmente protegida.

- *As medidas tomadas para impulsionar a competitividade poderão ter um impacto no nível dos requisitos de capital dos bancos.* O aumento da integração do mercado, a eliminação de sobreposições, a simplificação do quadro regulamentar, a harmonização das metodologias para determinados requisitos ou a introdução de uma maior proporcionalidade terão impacto nos requisitos aplicados a determinados bancos em determinados domínios de intervenção e exigem uma calibração cuidadosa face aos seus impactos globais.

A gestão destas várias soluções de compromisso exigirá uma combinação de conhecimentos técnicos especializados e discernimento político para ajustar cuidadosamente o equilíbrio entre a assunção de riscos e a resiliência no setor bancário. Tal será feito através das medidas descritas no presente relatório e, numa base contínua, através de uma monitorização mais incisiva da competitividade do setor bancário por parte da Comissão.

2. Progressos realizados e desafios remanescentes no mercado único bancário da UE

Em resposta à crise financeira mundial, a UE desenvolveu um conjunto único de regras para os bancos e reformou os seus quadros de supervisão, de resolução e macroprudencial. Nos últimos 15 anos, estas reformas ajudaram a aumentar a resiliência dos bancos e facilitaram uma gestão eficaz das crises, quando necessário. Na União Bancária, o Mecanismo Único de Supervisão (MUS) é responsável pela autorização de todos os bancos e supervisiona diretamente 111 bancos, que representam mais de 85 % do total dos ativos bancários. Para esses bancos, o Mecanismo Único de Resolução (MUR) é responsável pela preparação para crises e pela respetiva gestão e é apoiado por um Fundo Único de Resolução (FUR) de mais de 81 mil milhões de EUR. Os sistemas nacionais de garantia de depósitos estão bem financiados e foram reforçados para permitir reembolsos rápidos, aumentando assim a confiança dos depositantes. A Autoridade Bancária Europeia (EBA) tem desempenhado um papel central no desenvolvimento do conjunto único de regras e no reforço da convergência da supervisão em toda a UE, enquanto o Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS) tem funcionado como um sistema de alerta precoce e prestado assistência na aplicação de medidas macroprudenciais nacionais.

As reformas regulamentares e institucionais têm sido acompanhadas de uma profunda transformação no setor bancário da UE. Ao contrário do que sucedia no período que antecedeu a crise financeira mundial, os bancos da UE são resilientes, com posições sólidas de capital e de liquidez. Esta resiliência tem sido sistematicamente confirmada por exercícios de testes de esforço à escala da UE realizados pela EBA e pelo Banco Central Europeu (BCE),

incluindo o exercício mais recente realizado em 2025⁸. Mais importante ainda, o setor bancário da UE demonstrou a sua resiliência em condições reais durante a pandemia de COVID-19, o choque energético na sequência da invasão em grande escala da Ucrânia pela Rússia e a turbulência bancária nos Estados Unidos e na Suíça na primavera de 2023. Os bancos atuaram como amortecedores e não como amplificadores da tensão económica. Desde 2023, os bancos da UE também regressaram a uma rentabilidade sustentada, regressando aos níveis de rentabilidade dos capitais próprios anteriores à crise e demonstrando que a resiliência e a rentabilidade podem andar a par.

O setor bancário da UE é resiliente e rentável, mas continua altamente fragmentado ao longo das fronteiras nacionais e enfrenta uma série de desafios relacionados com o quadro regulamentar e com a respetiva aplicação. É necessário superar estes desafios para permitir uma maior participação dos bancos na resposta às necessidades significativas de investimento, que o Relatório Draghi estimou em 1 200 mil milhões de EUR por ano, especialmente em setores estratégicos como as tecnologias profundas, as tecnologias limpas, a defesa, a inteligência artificial e a biotecnologia.

A Comissão identificou **três grandes desafios que limitam o potencial do setor bancário para apoiar eficazmente a economia da UE**. Em primeiro lugar, o setor está demasiado fragmentado, o que impede a expansão, os ganhos de eficiência, a utilização produtiva dos recursos e a diversificação geográfica para além das fronteiras nacionais. Em segundo lugar, a transposição das normas internacionais para o quadro regulamentar da UE poderia ter em consideração de forma mais adequada as especificidades da União e ser mais proporcionada. Em terceiro lugar, certos aspetos do quadro regulamentar da UE são excessivamente complexos e onerosos e devem ser simplificados. A resposta a estes três desafios é essencial para construir um setor bancário que não seja apenas resiliente, mas que apoie melhor a economia da UE, financiando o crescimento sustentável, a inovação, a segurança e a prosperidade a longo prazo.

2.1 Fragmentação ao longo das fronteiras nacionais

A integração transfronteiriça do setor bancário da UE melhorou nos últimos anos, mas mantém-se em níveis insatisfatórios. A integração limita-se principalmente ao mercado interbancário, continuando as demais atividades transfronteiriças a ser muito limitadas. O crédito transfronteiriço às empresas na área do euro, por exemplo, representa apenas cerca de 16 % do total do crédito às empresas⁹. Esta situação deve-se principalmente a dificuldades em chegar a clientes noutros Estados-Membros sem uma presença bancária física ou em expandir e estabelecer uma presença bancária em novos mercados, quer de forma orgânica quer através da consolidação transfronteiriça. Desde a crise financeira mundial, a consolidação do setor bancário da UE tem ocorrido quase exclusivamente a nível nacional, uma vez que as fusões e aquisições transfronteiriças em toda a UE diminuíram consideravelmente, apesar de terem

⁸ Para mais informações, ver o relatório do exercício de teste de esforço a nível da UE de 2025 realizado pela EBA ([hiperligação](#)) e pelo BCE ([hiperligação](#)).

⁹ Banco Central Europeu (2026), *ECB response to the Commission consultation on the competitiveness of the EU banking sector*

aumentado em 2025. Por este motivo, muitos grupos bancários na UE assumem uma grande dimensão em relação à grandeza da sua economia nacional, mas não em relação à grandeza das economias da UE, da União Bancária ou dos concorrentes internacionais.

A fragmentação do setor bancário reflete uma dimensão nacional muito acentuada no quadro regulamentar da UE.

- **Ao contrário de outras jurisdições, o quadro regulamentar da UE exige que os grupos bancários transfronteiriços cumpram os requisitos de capital e de liquidez tanto a nível consolidado como a nível das filiais.** Esta característica impede-os de gerirem centralmente mais recursos deste tipo a nível do grupo, limitando assim a sua eficiência. Além disso, limita a eficiência dos grupos bancários transfronteiriços, atuando como uma barreira de facto às fusões transfronteiriças. Estima-se que a eliminação das restrições à liquidez detida nas filiais transfronteiriças dos grupos bancários da UE libertaria cerca de 230 mil milhões de EUR de ativos líquidos de elevada qualidade¹⁰. Esta forte dimensão nacional na regulamentação prudencial reflete preocupações quanto aos potenciais impactos da falência de um banco nas economias dos Estados-Membros que acolhem filiais transfronteiriças. Essas preocupações persistem apesar da aplicação do conjunto único de regras, dos níveis consideráveis de resiliência alcançados pelos bancos e dos progressos no desenvolvimento da União Bancária (que, no entanto, continua incompleta, especialmente na ausência de um mecanismo de seguro de depósitos ao nível dessa mesma união). Outros fatores prudenciais que contribuem para a fragmentação persistente incluem o tratamento divergente das exposições intragrupo nacionais e transfronteiriças, a heterogeneidade e a falta de previsibilidade na definição de requisitos prudenciais e a coordenação insuficiente entre as autoridades de supervisão e as autoridades macroprudenciais e de resolução.
- **A sobrerregulação a nível nacional e as diferenças na transposição das regras da UE constituem outra fonte de fragmentação.** Estes elementos comprometem a eficácia do conjunto único de regras, tornando complexo e oneroso para os grupos bancários operar além-fronteiras. Entretanto, um maior recurso a instrumentos jurídicos não vinculativos no âmbito do quadro regulamentar – muitas vezes interpretados como restrições vinculativas pelas autoridades competentes da UE e nacionais, pelos responsáveis pela conformidade dos bancos e pelos auditores externos – pode agravar este efeito.
- **As intervenções nacionais nas fusões bancárias impedem os bancos de adquirir escala a nível da UE.** As intervenções injustificadas a nível nacional prejudicam com demasiada frequência a capacidade de consolidação dos bancos da UE.

¹⁰ Banco Central Europeu (2026), *ECB response to the Commission consultation on the competitiveness of the EU banking sector*

Consequentemente, esses bancos são impedidos de se expandir a nível da UE¹¹, nomeadamente através de fusões transfronteiriças. Esta situação afeta as suas avaliações e a sua capacidade para gerar ganhos de eficiência, limita a sua capacidade para oferecer serviços financeiros críticos às famílias e às empresas e impede-os de competir eficazmente nos mercados financeiros mundiais no âmbito das atividades bancárias para empresas e investimento.

- **As regras nacionais ou as diferenças na transposição das regras da UE em domínios que não a esfera prudencial limitam as atividades bancárias transfronteiriças.** Estes obstáculos não prudenciais incluem os controlos no quadro da luta contra o branqueamento de capitais, o direito civil, a proteção de dados, a fiscalidade¹², a legislação em matéria de insolvência e as regras de execução hipotecária, bem como determinadas regras de proteção dos consumidores que, embora de algum modo harmonizadas a nível da UE, não são aplicadas uniformemente nos Estados-Membros. A aplicação de diferentes regras nacionais pode desincentivar os bancos de prosseguir a prestação de serviços transfronteiriços, em especial na banca de retalho. No atual ambiente cada vez mais digital, uma limitação crucial diz respeito às plataformas informáticas desenvolvidas pelos bancos para satisfazer as necessidades de um mercado nacional, que não podem ser facilmente replicadas em toda a UE. Esta situação restringe o modelo de negócio da banca transfronteiras, limita a concorrência entre os bancos, reduz a escolha para os clientes e aumenta os preços.

2.2 Aplicar as normas internacionais tendo em conta as especificidades da UE

A UE está empenhada nas normas internacionais estabelecidas pelo Comité de Basileia de Supervisão Bancária e nas recomendações do Conselho de Estabilidade Financeira. A aplicação de normas internacionais é essencial para proteger a estabilidade financeira e preservar condições de concorrência equitativas. Na UE, ao contrário do que acontece noutras jurisdições, as normas internacionais são aplicadas a todos os bancos, a fim de preservar a integridade do mercado único. Existem mais de 4 500 bancos e cerca de 650 grupos bancários na UE, criando um ecossistema bancário diversificado que financia a economia da UE. Estas entidades vão desde bancos complexos de importância sistémica global que operam em todo o mundo até bancos de menor dimensão com um modelo de negócio mais tradicional ou menos complexo que apoiam o financiamento das PME locais, incluindo em regiões menos

¹¹ A escala é um fator importante que determina a contribuição de um banco para a economia numa série de domínios relacionados com as atividades bancárias de investimento como, por exemplo, a subscrição de emissões de dívida soberana ou comercial, a emissão de ações, os serviços de custódia, a negociação primária em mercados de divisas e derivados em euros, a consultoria e estruturação de operações de fusão e aquisição, o financiamento de grandes projetos críticos e outros.

¹² A Comissão Europeia publicou recentemente um [estudo](#) realizado por um consultor externo sobre o atual quadro fiscal do setor financeiro. Este estudo analisa tanto o IVA, de que a maioria dos serviços financeiros essenciais está isenta, como os impostos setoriais aplicados a nível nacional na UE.

desenvolvidas. Devido ao seu papel no financiamento da economia da UE, o quadro regulamentar deve permitir aos bancos financiar muitos tipos diferentes de empresas, desde empresas há muito estabelecidas até empresas digitais em rápido crescimento. Por outro lado, o mercado europeu está dependente do crédito bancário para financiar investimentos a longo prazo, de caráter estratégico. Apesar dos esforços para refletir esta diversidade no quadro regulamentar, muitas regras continuam a aplicar-se independentemente da dimensão ou dos modelos de negócio, o que resulta numa complexidade e em encargos administrativos desnecessários para os bancos.

Os grandes bancos da UE competem a nível mundial e são obrigados a operar num ambiente em que a aplicação das normas internacionais difere consoante as jurisdições.

Os desvios e atrasos na aplicação das normas internacionais acordadas em algumas jurisdições importantes têm aumentado as preocupações quanto à competitividade dos bancos da UE nos mercados mundiais. Para corrigir os graves desequilíbrios concorrenciais provocados pelo facto de as jurisdições de países terceiros não cumprirem as normas internacionais, a Comissão continuará a acompanhar de perto a situação internacional e a utilizar os instrumentos regulamentares disponíveis, salvaguardando ao mesmo tempo a estabilidade financeira.

Além disso, o quadro regulamentar da UE e a sua aplicação, que envolve muitas autoridades diferentes, acrescentam níveis de requisitos que vão além das normas internacionais. Neste aspeto, a UE difere substancialmente de outras jurisdições importantes. A combinação das características do sistema bancário europeu e das especificidades do quadro regulamentar e de supervisão da UE exige uma análise cuidadosa da aplicação das normas internacionais.

2.3 Complexidade indevida do quadro regulamentar

Embora as reformas após a crise financeira mundial tenham aumentado substancialmente a resiliência do setor bancário da UE, o quadro regulamentar tornou-se excessivamente complexo.

- **A complexidade resulta, em parte, de um quadro regulamentar granular e estruturado em vários níveis.** O quadro baseia-se em dois níveis distintos de legislação¹³ e em orientações adicionais em matéria de supervisão¹⁴ que coexistem, em muitos casos, com regras nacionais adicionais. Embora permitam alterações mais rápidas e adaptadas sempre que necessário, sem recorrer a um longo processo de alteração legislativa, estes múltiplos níveis são por vezes excessivamente granulares, tornando assim a sua aplicação onerosa, em especial para os bancos de menor dimensão. A crescente granularidade do quadro da UE reflete igualmente um esforço para normalizar a forma como as regras da UE são aplicadas a nível nacional. Além disso, os próprios bancos criam frequentemente uma complexidade e granularidade desnecessárias através de uma interpretação exagerada da regulamentação ou da

¹³ «Legislação-quadro» (regulamentos ou diretivas) de nível 1 e «medidas técnicas» (atos delegados e de execução e normas técnicas de regulamentação e de execução) de nível 2.

¹⁴ Orientações sobre a «convergência da supervisão» (orientações das Autoridades Europeias de Supervisão) de nível 3, perguntas e respostas interpretativas, pareceres, recomendações, práticas de supervisão e expectativas horizontais.

procura de orientações regulamentares e de supervisão para minimizar os riscos de conformidade.

- **Os requisitos de comunicação e divulgação de informações podem também ser uma fonte de complexidade.** Embora os dados comunicados pelos bancos sejam necessários para os supervisionar e promover a integridade do mercado, os requisitos de comunicação e divulgação de informações têm-se tornado, em muitos casos, onerosos e repetitivos.
- **A complexidade é ainda agravada por regras paralelas ou, por vezes, sobrepostas sobre aspetos microprudenciais, macroprudenciais e de resolução.** Tal deve-se ao facto de partes do quadro bancário terem sido reformadas em várias fases e, muitas vezes, de forma isolada. Além disso, os legisladores têm, ao longo do tempo, transposto ou preservado em grande medida as especificidades nacionais na legislação da UE. As sobreposições entre os vários requisitos que os bancos são obrigados a cumprir ao mesmo tempo podem dar origem a duplicações e limitar as possibilidades de utilização das reservas (o chamado problema da estrutura do capital)¹⁵. Além disso, a interação das regras nos três domínios prudenciais distintos, mas inter-relacionados, é muitas vezes insuficiente.
- **A aplicação do quadro regulamentar carece de uma visão global devido aos muitos intervenientes envolvidos.** Os supervisores nacionais, as autoridades macroprudenciais, as autoridades nacionais de resolução, o BCE, o CUR, o CERS e a EBA estão todos envolvidos na aplicação do quadro regulamentar, o que resulta em dificuldades de coordenação substanciais. Embora a União Bancária tenha melhorado a situação ao prever uma supervisão e resolução únicas para os bancos de maior dimensão abrangidos pelo seu âmbito de aplicação, não é dada atenção suficiente à forma como os requisitos estabelecidos pelas diferentes autoridades interagem, aos seus impactos combinados e à medida em que as ineficiências daí resultantes se repercutem nas famílias e nas empresas da UE.

3. Caminho a seguir para o setor bancário da UE

A amplitude e a natureza dos desafios que o setor bancário da UE enfrenta exigem medidas políticas coerentes, orientadas para o futuro, abrangentes e ambiciosas, com base numa avaliação de impacto, na linha dos princípios «Legislar melhor». A aplicação de medidas para resolver apenas alguns dos desafios não logrará criar as condições para uma melhoria sustentável e estrutural da competitividade, nem assegurará que essa melhoria seja duradoura. Este pacote incluiria medidas legislativas e não legislativas, nomeadamente para simplificar e facilitar a regulamentação dos requisitos de capital. As medidas propostas promoverão a integração do mercado com salvaguardas adequadas para a estabilidade

¹⁵ EBA (junho de 2026), [*EBA Report on Simplifying the Stacking Order of the EU Prudential and Resolution Framework*](#).

financeira em todos os Estados-Membros, de modo a assegurar que a aplicação das normas internacionais tenha mais em conta as especificidades da UE e reflita uma abordagem proporcionada, com forte destaque para a simplificação do quadro regulamentar da UE no âmbito de quaisquer propostas futuras. Considera-se incluída a formalização da retirada de prioridade aos mandatos da EBA ligados às normas técnicas, como discutido com os co-legisladores.

3.1 Promover a integração com salvaguardas adequadas

As ineficiências associadas à fragmentação ao longo das fronteiras nacionais estão claramente a comprometer a competitividade do setor bancário da UE e devem ser resolvidas através de ações numa série de domínios.

➤ Eliminar os obstáculos prudenciais à integração

Os grupos bancários da UE devem cumprir os requisitos prudenciais a todos os níveis, desde a empresa-mãe principal até cada filial. O direito da UE permite exceções a estas regras, principalmente se uma filial estiver localizada no mesmo Estado-Membro que a sua empresa-mãe. Os requisitos prudenciais aplicáveis aos grupos transfronteiriços oferecem garantias aos Estados-Membros de acolhimento em relação às preocupações locais em matéria de estabilidade financeira, mas podem prejudicar a afetação eficiente de recursos no âmbito desses grupos e, em última análise, afetar o seu desempenho global e a sua resiliência. As autoridades de supervisão dos grupos transfronteiriços devem ter poderes para assegurar uma distribuição mais eficiente da liquidez e do capital entre a empresa-mãe e as suas filiais, incluindo em situações de pressão. Tal permitiria uma afetação mais eficiente dos recursos no âmbito dos grupos bancários transfronteiriços, o que implicaria mais oportunidades para economias de escala e a diversificação dos riscos (nomeadamente no que respeita às exposições soberanas¹⁶), bem como custos mais baixos para as famílias e as empresas. Estes benefícios tornariam o setor bancário globalmente mais competitivo e apoiariam o financiamento das principais prioridades da UE. A forma como os grupos transfronteiriços estruturam as suas atividades deverá basear-se em decisões comerciais, em conformidade com os requisitos prudenciais e da política de concorrência, e não deverá estar sujeita a interferências injustificadas por parte das autoridades nacionais.

Neste contexto, a Comissão irá:

- ***Propor medidas que permitam aos grupos transfronteiriços aumentar a eficiência na afetação de capital e liquidez. Os supervisores dos grupos devem ter poderes para assegurar o cumprimento dos requisitos a nível da entidade-mãe e para exigir que a entidade-mãe afete recursos suficientes às suas filiais de forma atempada e executória, tanto no exercício da atividade corrente como em situações de crise. O exercício desses poderes deverá ter em conta a diversidade dos grupos bancários***

¹⁶ Claudia Buch (2026), *The bank-sovereign nexus: securing progress by completing the banking union*, 2026, que observa igualmente que a prioridade nacional das exposições à dívida soberana detidas pelos bancos diminuiu nos últimos anos, em especial no caso dos grandes bancos supervisionados pelo MUS.

transfronteiriços, incluindo a natureza das filiais do grupo, a sua resiliência, bem como o nível de integração e os compromissos assumidos no seio dos grupos. Por outro lado, esses poderes devem ser exercidos ao abrigo de salvaguardas adequadas em matéria de proteção dos credores e dos depositantes.

- *Propor medidas para aplicar um tratamento regulamentar semelhante às exposições intragrupo¹⁷, tanto a nível nacional como da UE.*
- *Propor medidas adicionais para fazer face ao risco de concentração excessiva das exposições à dívida soberana e continuar a incentivar a diversificação das carteiras de obrigações soberanas pelos bancos.*
- *Utilizar o seu conjunto de instrumentos de execução sempre que identifique violações do direito da União pelos Estados-Membros, nomeadamente no que respeita a intervenções em fusões e aquisições que possam comprometer a livre circulação de serviços e capitais, bem como a liberdade de estabelecimento consagrada no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O novo projeto de orientações em matéria de concentrações¹⁸ também presta aos Estados-Membros orientações mais claras sobre as circunstâncias em que podem intervir em operações sujeitas ao controlo das concentrações de empresas a nível da UE.*

➤ **Garantir salvaguardas adequadas**

As medidas destinadas a eliminar os obstáculos prudenciais à integração devem ser acompanhadas de salvaguardas adequadas que garantam a estabilidade financeira em toda a UE. Subsistem preocupações quanto ao facto de as filiais de grupos bancários transfronteiriços poderem enfrentar escassez de capital e de liquidez, especialmente em tempos de crise, deixando a gestão das falências a cargo das autoridades nacionais sem apoio suficiente da empresa-mãe.

Muitos grupos transfronteiriços operam no âmbito de uma estratégia de resolução de *ponto de entrada único*, em que são aplicadas medidas de gestão de crises a nível da empresa-mãe, ao passo que as filiais são apoiadas através da transferência ascendente das perdas para a empresa-mãe e da transferência descendente de capital. Se o apoio a nível do grupo falhar, as filiais, em especial se forem importantes para as economias locais, poderão ficar vulneráveis, desencadeando potencialmente a intervenção dos sistemas nacionais de garantia de depósitos (SGD)¹⁹. Para fazer face a estes riscos, é necessário reforçar a confiança entre as autoridades, assegurando que os planos de capital, liquidez, recuperação e resolução sejam suficientemente

¹⁷ Qualquer ativo, passivo ou relação financeira entre entidades do mesmo grupo.

¹⁸ As orientações salientam que o direito da UE só permite tais intervenções nacionais por razões específicas que não a proteção da concorrência. As intervenções devem limitar-se ao estritamente necessário para proteger interesses legítimos genuínos e devem respeitar os princípios da proporcionalidade e da não discriminação. [Commission's new draft merger guidelines](#), p. 90.

¹⁹ Além disso, embora os SGD estejam totalmente constituídos e alguns deles excedam o nível mínimo pretendido, podem permanecer vulneráveis a choques locais resultantes da insolvência de um ou vários bancos de pequena dimensão, criando potenciais défices de liquidez que podem obrigá-los a recorrer ao apoio público.

sólidos para manter uma prestação adequada de serviços e evitar resultados desordenados. Seriam igualmente necessários mecanismos para assegurar a solidez financeira do grupo transfronteiriço no seu conjunto, ao sair da resolução e procurar recuperar o acesso aos mercados financeiros. O MUS e o MUR, apoiados pelo conjunto único de regras, estão bem posicionados para oferecer estas salvaguardas. Três quartos dos depósitos cobertos na União Bancária estão agora sob a supervisão direta do MUS e do CUR e são detidos em bancos cuja resolução está prevista a nível da UE, por oposição à liquidação ao abrigo de processos nacionais de insolvência. Estes bancos dispõem de uma capacidade adequada de absorção de perdas e um potencial acesso ao FUR, o que já assegura um elevado grau de mutualização das perdas no setor bancário. Ao mesmo tempo, a Comissão terá devidamente em conta o caso dos Estados-Membros que não são membros da União Bancária, que operam ao abrigo de um quadro institucional diferente.

Neste contexto, a Comissão irá:

- *Substituir a proposta de SESD de 2015 por uma nova proposta para rever e simplificar a estrutura do sistema de seguro de depósitos, a fim de alinhar melhor as responsabilidades e o financiamento das medidas de gestão de crises e de seguro de depósitos, no âmbito das redes de segurança existentes da União Bancária, tanto a nível central como nacional. A proposta abordará igualmente as vulnerabilidades remanescentes dos SGD face aos défices de liquidez. O objetivo será assegurar que a falência de um grupo transfronteiriço não crie distorções em Estados-Membros individuais nem responsabilidades para os SGD e os orçamentos nacionais e que todos os depósitos cobertos beneficiem da mesma proteção no conjunto da União Bancária. De um modo geral, reduzirá a complexidade decorrente da atual delimitação entre sistemas de garantia de depósitos e fundos de resolução.*
- *Propor medidas para melhorar a previsibilidade das estratégias de resolução de grupos e apoiar uma afetação mais integrada dos fundos dos grupos transfronteiriços, nomeadamente em períodos de tensão.*
- *Apoiar os esforços em curso entre as instituições pertinentes e os Estados-Membros para reforçar mecanismos de financiamento de apoio credíveis e previsíveis para a disponibilização de liquidez em caso de resolução, com salvaguardas adequadas, em consonância com a dimensão europeia da resolução e da supervisão na União Bancária, e com as normas internacionais.*

➤ ***Eliminar os obstáculos não prudenciais à integração***

Existem também obstáculos não prudenciais à integração, cuja gestão é onerosa no caso das atividades bancárias além-fronteiras. Na ausência de um quadro harmonizado a nível da UE, as legislações nacionais em matéria de insolvência continuam a ser fragmentadas e a limitar as operações transfronteiriças dos bancos, designadamente no que respeita a aspetos que afetam a recuperação de garantias de empréstimos ao abrigo da legislação em matéria de falência. Os legisladores têm realizado progressos em questões específicas, tendo por exemplo estabelecido uma hierarquia uniforme dos credores no âmbito do quadro de gestão de

crises e de seguro de depósitos. No entanto, até à data, as tentativas mais estruturais e ambiciosas de harmonizar a legislação em matéria de insolvência em toda a União não obtiveram consenso entre os Estados-Membros. A Comissão está pronta e continua empenhada em trabalhar no sentido de uma maior harmonização da legislação em matéria de insolvência.

As regras em matéria de combate ao branqueamento de capitais (LBC) e algumas regras do âmbito da defesa dos consumidores foram, em grande medida, harmonizadas em toda a UE, mas são muitas vezes aplicadas de forma diferente nos Estados-Membros. Foram desenvolvidos esforços legislativos adicionais para alcançar um nível mais elevado de harmonização, nomeadamente por via da recente criação da Autoridade para o Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo (ACBC) e ao abrigo da nova Diretiva Crédito aos Consumidores, aplicável a partir de 20 de novembro de 2026²⁰.

Os obstáculos não prudenciais podem desencorajar os bancos de oferecer produtos bancários pan-europeus, como depósitos ou empréstimos de retalho, e resultar em custos adicionais, em especial gerados por sistemas informáticos que têm de ser adaptados às diferentes ordens jurídicas nacionais de 27 Estados-Membros. A digitalização e os progressos tecnológicos na prestação de serviços bancários (ou seja, a banca aberta, a toquenação de ativos, o impacto da inteligência artificial, incluindo o acesso a dados de elevada qualidade, a adaptação das regras a novos modelos de negócio, como as plataformas de depósito, as aplicações orientadas para os clientes e as carteiras eletrónicas) têm potencial para impulsionar a competitividade.

Neste contexto, a Comissão irá:

- *Trabalhar com a ACBC na aplicação do conjunto único de regras da UE em matéria de combate ao branqueamento de capitais, que será diretamente aplicável nos Estados-Membros a partir de 10 de julho de 2027 e harmonizará os requisitos «conheça o seu cliente» e a comunicação de atividades suspeitas em toda a União.*
- *Continuar a acompanhar a aplicação nacional das regras de defesa do consumidor, a fim de facilitar e promover a atividade transfronteiriça, assegurando que os consumidores possam aceder mais facilmente a uma oferta mais ampla de serviços bancários, mantendo simultaneamente um nível adequado de proteção.*
- *Verificar se as regras de defesa do consumidor originam uma sobre-regulação ou são aplicadas de uma forma que fragmenta desnecessariamente o mercado.*
- *Continuar a acompanhar o potencial da digitalização e as implicações informáticas para o setor bancário, a fim de assegurar que o quadro regulamentar seja suficientemente ágil para apoiar serviços bancários mais digitalizados e promover a inovação, preservando ao mesmo tempo a ciber-resiliência.*

²⁰ A Diretiva (UE) 2023/2225 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de outubro de 2023, sobre os contratos de crédito aos consumidores e que revoga a Diretiva 2008/48/CE (JO L, 2023/2225, 30.10.2023), estabelece a plena harmonização das regras em matéria de defesa dos consumidores no domínio do crédito para consumo, a fim de assegurar que todos os consumidores da União beneficiem de um nível elevado e equivalente de defesa dos seus interesses e de criar um mercado interno que funcione de forma harmoniosa.

3.2 Aplicar as normas internacionais, tendo simultaneamente em conta as especificidades da UE e assegurando a proporcionalidade

A UE adotou estritamente as normas internacionais e, em certos domínios, regulamentou-as excessivamente, aplicando as normas a todos os níveis de consolidação e a todos os bancos e não apenas aos grandes bancos ativos a nível internacional. Embora esta abordagem tenha aumentado consideravelmente a resiliência, pode ter levado a ignorar determinadas especificidades da UE e o princípio da proporcionalidade.

➤ Aplicar as normas internacionais tendo em conta as especificidades da UE

A UE adotou o Acordo de Basileia III no direito da União a partir de 1 de janeiro de 2025, com uma série de medidas transitórias. Sendo a UE um dos maiores mercados bancários, os supervisores da UE e a Comissão estão empenhados em definir normas internacionais e deverão trabalhar proativamente no sentido de assegurar que os quadros mundiais tenham em conta as diferentes realidades do mercado, incluindo as do setor bancário europeu. Além disso, a transposição das normas internacionais para o direito da UE deverá ter devidamente em conta as especificidades do setor bancário da UE, a fim de ajudar a evitar efeitos desproporcionados em determinadas atividades ou bancos e assegurar que o quadro cumpra os seus objetivos prudenciais de forma eficiente e equilibrada.

A existência de condições de concorrência equitativas a nível internacional é essencial. Enquanto aguarda a sua aplicação noutras regiões, a Comissão tomou medidas para adiar até 1 de janeiro de 2027 a entrada em vigor na UE de determinados aspetos do quadro de Basileia relativo ao risco de mercado (revisão fundamental da carteira de negociação). Em 4 de junho de 2026, a Comissão adotou um ato delegado para atenuar alguns dos efeitos da sua aplicação até ao final de 2029. O ato delegado está agora a ser examinado no Conselho e no Parlamento Europeu.

A UE está a introduzir progressivamente um limite mínimo do montante total das posições em risco²¹, combinado com uma série de medidas transitórias, destinadas a permitir que os bancos e as autoridades se adaptem progressivamente ao Acordo de Basileia. Entretanto, foram adotadas várias abordagens em jurisdições de países terceiros, incluindo a eliminação total do limite mínimo do montante total das posições em risco. As partes interessadas sediadas na UE expressaram diferentes pontos de vista sobre o futuro do limite mínimo do montante total das posições em risco, nomeadamente sobre o nível adequado de calibração, o nível a que o requisito deve ser aplicado (individual ou consolidado), o âmbito dos riscos abrangidos pelo quadro e a forma como este interage com o método padrão

²¹ O limite mínimo do montante total das posições em risco é uma salvaguarda regulamentar que limita a medida em que os bancos podem reduzir os seus requisitos de fundos próprios em relação aos métodos padrão aplicando modelos internos de risco.

subjacente, por exemplo em domínios como a concessão de empréstimos especializados, o financiamento de projetos e o financiamento relacionado com o comércio.

Apesar do fator de apoio às PME, o tratamento prudencial das empresas sem notação constitui um desafio estrutural para o quadro regulamentar da UE. Uma vez que as empresas da UE, e em especial as PME, dependem principalmente do financiamento bancário e não dos mercados de capitais, a grande maioria não tem uma notação de risco externa. A Comissão irá portanto avaliar a possibilidade de eliminar a necessidade de uma notação externa, tendo em vista facilitar o acesso dessas empresas ao financiamento bancário. A avaliação deverá também verificar se a política proposta não poderá desincentivar as empresas de obter uma notação de risco, prejudicando a transparência e o crescimento a longo prazo de um mercado de ações e obrigações das empresas mais aprofundado na UE e reduzindo as informações disponíveis para os bancos avaliarem os riscos das empresas. Deverá ser considerada uma abordagem estratégico, a longo prazo, com vista a alcançar o objetivo fundamental da União da Poupança e dos Investimentos que consiste em promover fontes de financiamento mais diversificadas através do mercado único de capitais .

O tratamento prudencial das exposições sobre bens imóveis destinados a habitação exige também uma calibração cuidadosa. Os requisitos neste domínio podem influenciar o acesso ao financiamento da habitação, com impacto, nomeadamente, na respetiva oferta, e afetar o funcionamento de segmentos de mercado específicos, devendo o quadro permanecer sensível ao risco. Ao mesmo tempo, deve também considerar-se que as medidas destinadas a aumentar o crédito hipotecário podem causar a subida dos preços da habitação em condições de oferta limitada, agravando assim a acessibilidade dos preços e comprometendo o objetivo pretendido.

Noutros domínios, a fim de reforçar a competitividade internacional e apoiar a digitalização, poderão ser ponderadas alterações do quadro prudencial, como o tratamento dos ativos de *software*. As regras da UE exigem que os bancos deduzam, em grande medida, os investimentos em *software* dos seus fundos próprios de base. Esta abordagem trata o *software* como um custo físico e não como um ativo empresarial competitivo, sendo considerada por muitos como uma desvantagem para os bancos da UE em comparação com os seus homólogos noutras jurisdições. No entanto, a prudência da abordagem da UE também pode ser encarada como um ativo num momento em que a evolução da inteligência artificial põe em causa o valor dos ativos de *software*. De um modo mais geral, o quadro prudencial deve refletir melhor o papel dos ativos incorpóreos numa economia moderna.

Por último, **a competitividade do setor bancário da UE não é apenas uma questão de considerações prudenciais, tecnologia e inovação. Depende igualmente da capacidade dos bancos para atrair, reter e recompensar profissionais altamente qualificados num mercado mundial de talentos.** Neste contexto, a Comissão está a avaliar eventuais ajustamentos dos quadros de remuneração. A atualização das regras de remuneração poderá contribuir para promover a competitividade do setor bancário da UE, assegurando simultaneamente que as políticas de remuneração não incentivem a assunção de riscos excessivos.

Neste contexto, a Comissão irá:

- *Apresentar propostas claras em relação ao limite mínimo do montante total das posições em risco e às disposições transitórias sobre o impacto das empresas sem notação e os empréstimos hipotecários na competitividade dos bancos da UE, bem como sobre a sua interação com as demais partes do quadro, incluindo medidas para equilibrar adequadamente a resiliência e um financiamento mais alargado da economia.*
- *Continuar a acompanhar a aplicação das normas internacionais em todas as jurisdições e aplicar uma abordagem estratégica e a longo prazo da UE quanto aos requisitos de fundos próprios para o risco de mercado, com base na experiência adquirida e em considerações em matéria de condições de concorrência equitativas.*
- *Avaliar o tratamento regulamentar dos investimentos estratégicos através de empréstimos especializados, incluindo o financiamento de projetos para infraestruturas e a transição energética, bem como o tratamento regulamentar do financiamento do comércio, com vista a assegurar que os bancos europeus possam apoiar as empresas europeias e reforçar a segurança da cadeia de abastecimento.*
- *Propor uma revisão do tratamento prudencial dos investimentos dos bancos em ativos de software, a fim de assegurar que o quadro seja sólido do ponto de vista prudencial, coerente com o ambiente digital e de risco cibernético e proporcione os incentivos corretos para que os bancos invistam na inovação e na resiliência digital.*
- *Explorar potenciais domínios de ação para garantir o acesso ao crédito por parte das empresas com utilização intensiva de PI e, de um modo mais geral, da economia imaterial, nomeadamente convidando as partes interessadas a refletir sobre programas de reforço das capacidades, quadros de avaliação e mecanismos de partilha de riscos. Este trabalho terá em conta as próximas ações relacionadas com a PI no âmbito da Estratégia Europeia para as Empresas em Fase de Arranque e as Empresas em Fase de Expansão, como a Lei Europeia da Inovação.*
- *Avaliar eventuais ajustamentos do atual quadro de remuneração para os responsáveis pela assunção de riscos materiais e o seu impacto no setor bancário da UE. A Comissão está a avaliar a forma de reduzir os encargos e a complexidade desnecessários, fazer face aos efeitos indesejáveis nas estruturas salariais, evitar distorções da concorrência para talentos especializados e adaptar o quadro aos riscos sistémicos.*

➤ *Assegurar a proporcionalidade no quadro regulamentar*

A Europa precisa de grandes bancos, capazes de competir a nível internacional em mercados em que a escala é essencial, mas também beneficia da existência de bancos de menor dimensão e mais orientados para o nível local. Os bancos de menor dimensão desempenham um papel no apoio às prioridades de investimento da UE e ao financiamento das

PME a nível local, incluindo nas regiões menos desenvolvidas, tirando partido da proximidade e, em última análise, impulsionando a oferta de crédito.

O quadro regulamentar da UE reconhece as especificidades dos bancos de menor dimensão e não complexos, mas a complexidade do quadro poderá continuar a afetar os bancos de menor dimensão de forma desproporcionada. Um regime mais bem adaptado aos bancos de pequena dimensão e não complexos deve ser mensuravelmente mais simples e menos oneroso em termos de custos de conformidade, preservando simultaneamente requisitos adequados baseados no risco, salvaguardando a estabilidade financeira e mantendo incentivos para melhorar as práticas de gestão dos riscos.

Neste contexto, a Comissão irá:

- *Propor um regime no RRF que permita que os bancos de pequena dimensão e menos complexos sejam identificados de forma mais clara no âmbito do quadro regulamentar, independentemente da respetiva estrutura jurídica e organizativa, eventualmente ajustando os atuais critérios e limiares para refletir a realidade do setor bancário da UE, com menos requisitos e com requisitos adaptados e mais simples nos quadros pertinentes para as dimensões prudencial, macroprudencial e de resolução. Esse regime deverá também permitir à EBA trabalhar em medidas de nível 2 e de nível 3 de uma forma que tenha mais eficazmente em conta os bancos de pequena dimensão e menos complexos, com um número reduzido de requisitos e processos.*
- *No contexto da conclusão da União Bancária, a Comissão prosseguirá o seu diálogo com o MUS e o CUR sobre a aplicação eficiente da proporcionalidade, nomeadamente em relação às circunstâncias específicas que justificam a qualificação das instituições de crédito como menos significativas, apesar de cumprirem os critérios de significância por norma previstos no Regulamento do MUS.*

Além disso, as empresas de investimento contribuem para a diversidade e a profundidade do mercado de capitais, oferecendo serviços que complementam e concorrem com os das instituições de crédito, tais como a disponibilização de liquidez, a contribuição para uma afetação eficiente de capital e o apoio à emissão de títulos de capital e de dívida. Devem igualmente ser suprimidos todos os eventuais obstáculos injustificados no quadro regulamentar à contribuição das empresas de investimento. O parecer conjunto da EBA e da ESMA sobre o funcionamento do quadro prudencial aplicável às empresas de investimento²² concluiu que o regulamento cumpre os seus objetivos iniciais, mas sugere simultaneamente alterações específicas.

Neste contexto, a Comissão irá:

- *Propor alterações específicas do quadro prudencial para as empresas de investimento, nomeadamente no que respeita à estrutura dos limiares, à governação*

²² Autoridade Bancária Europeia (2025), [*The EBA and ESMA recommend targeted revisions to the investment firms' prudential framework*](#).

e aos requisitos de remuneração, e rever a calibração dos requisitos de capital e de liquidez.

3.3 Simplificar o quadro regulamentar

A simplificação do quadro regulamentar pode gerar benefícios tangíveis para os bancos e as autoridades de supervisão sem comprometer a resiliência. O quadro tornou-se mais complexo com as sucessivas revisões das regras microprudenciais, de resolução e macroprudenciais, muitas vezes realizadas de forma independente e sem prestar atenção suficiente à forma como interagem. São agora necessárias medidas para eliminar a granularidade excessiva, as sobreposições e as incoerências no âmbito dos vários conjuntos de regras e entre eles. No entanto, a redução da complexidade excessiva não deve conduzir a uma desregulamentação que comprometa fundamentalmente a resiliência do setor bancário, que constitui uma condição prévia para a competitividade do setor.

Além disso, a comunicação de informações ao abrigo do quadro regulamentar tornou-se excessivamente onerosa e dispendiosa. Os relatórios que não contribuam de forma proporcionada para a melhoria da resiliência e da integração devem ser reduzidos ou retirados do quadro regulamentar.

➤ *Regras microprudenciais*

As regras microprudenciais incluem os requisitos do pilar 1, os requisitos do pilar 2 e as orientações do pilar 2. Os requisitos do pilar 1 determinam os níveis legais de capital a deter por um banco. Os requisitos do pilar 2 estabelecem níveis de capital específicos para os bancos, ao passo que as orientações do pilar 2 também são específicas para os bancos, mas não são vinculativas e refletem as expectativas de supervisão quanto ao nível total de capital que os bancos devem manter para resistir a períodos de tensão. Para além dos requisitos baseados no risco, os supervisores podem também estabelecer requisitos do pilar 2 em função do rácio de alavancagem.

Foram manifestadas preocupações quanto à atual conceção e aplicação dos requisitos e orientações do pilar 2, especialmente no que respeita a eventuais sobreposições com outros requisitos que possam conduzir a uma dupla contabilização. Foi igualmente manifestada preocupação quanto à transparência limitada das metodologias utilizadas para estabelecer os requisitos e as orientações do pilar 2, o que resulta na necessidade de uma explicação mais clara das decisões, de maior clareza e mais incentivos relacionados com a reparação e de um melhor reflexo dos riscos subjacentes.

O MUS já se comprometeu a aplicar uma série de melhorias relacionadas com os requisitos e orientações do pilar 2. Aplicou recentemente uma nova metodologia para os requisitos do pilar 2 e propôs um programa de reformas destinado a aumentar a eficiência, a eficácia e a orientação baseada no risco da supervisão prudencial de um modo mais geral. Estas reformas constituem um passo importante para assegurar um quadro adequado de revisão da supervisão. A fim de complementar esses esforços em curso, poderão ser ponderadas novas medidas para assegurar que os requisitos de supervisão continuem a basear-se no risco e a ser

proporcionados, evitando simultaneamente uma complexidade desnecessária ou sobreposições com outros aspetos dos quadro de capital.

Neste contexto, a Comissão irá:

- *Propor medidas para melhorar o funcionamento das orientações do pilar 2, a fim de assegurar a sua aplicação direcionada.*
- *Propor a supressão dos requisitos de fundos próprios do pilar 2 relacionados com o rácio de alavancagem.*

➤ **Regras de resolução**

As regras de resolução da UE exigem que os bancos detenham um montante mínimo de fundos próprios e passivos elegíveis (MREL) para garantir que possam absorver perdas em caso de falência. Embora estas regras tenham aumentado a resiliência dos bancos da UE, a atual conceção do MREL tornou-se complexa e, em alguns casos, redundante, nomeadamente devido a diferentes critérios de elegibilidade e calibração entre os requisitos MREL e os requisitos relativos à capacidade total de absorção de perdas (TLAC) associados às normas internacionais. Esta complexidade prejudica a previsibilidade e a coerência e afeta as condições de concorrência equitativas entre os bancos da UE.

As regras de resolução incluem igualmente disposições complementares, decorrentes do regime de fundos próprios, que por vezes são excessivamente complexas para os instrumentos MREL. O regime de autorização prévia, por exemplo, que foi concebido para proteger a capacidade de absorção de perdas dos bancos, impôs encargos administrativos aos bancos e às autoridades de resolução. Embora o CUR tenha proposto uma nova abordagem simplificada para acelerar a concessão destas autorizações aos bancos dispostos a recomprar ou substituir os seus instrumentos MREL, são necessárias melhorias adicionais.

Para além de determinar os requisitos MREL, o CUR e as autoridades nacionais de resolução são obrigados a elaborar planos de resolução para os bancos. Trata-se de um processo moroso e oneroso, que não reflete o facto de, após várias iterações, os planos de resolução bancária terem atingido hoje uma maior maturidade e poderem ser simplificados de modo a libertar recursos nos bancos e nas autoridades para se centrarem na operacionalização e no teste dos planos.

Neste contexto, a Comissão irá:

- *Propor a revisão do quadro MREL, aproximando-o das normas internacionais, eliminando discrepâncias desnecessárias com a norma TLAC e introduzindo uma calibração mais simples, mais automática e que seja previsível. O quadro revisto preservará a resiliência do quadro de resolução, manterá os incentivos à possibilidade de resolução e assegurará que os requisitos sejam proporcionados, em especial no caso dos bancos de menor dimensão.*
- *Propor um processo simplificado para a concessão de autorizações aos bancos em situação financeira sólida, a fim de acelerar a autorização de recompras e a gestão*

de passivos, reduzir os custos de conformidade e aumentar a flexibilidade, mantendo simultaneamente a possibilidade de resolução e a adesão às normas TLAC.

- *Propor que se tornem mais proporcionadas determinadas avaliações na fase de planeamento da resolução, incluindo as relativas à frequência dos ciclos de planeamento da resolução ou aos procedimentos de adoção conexos, a fim de refletir o facto de as atividades de planeamento da resolução terem amadurecido desde a introdução do quadro de gestão de crises.*

➤ **Regras macroprudenciais**

As autoridades nacionais são responsáveis pela definição de medidas macroprudenciais, tendo simultaneamente em conta as especificidades dos seus setores bancários e ciclos económicos, com um conjunto de instrumentos que inclua reservas de fundos próprios, um conjunto de instrumentos de ajustamento das ponderações de risco e medidas baseadas nos mutuários. As medidas macroprudenciais com maior impacto são as reservas de capital, que são estabelecidas para além dos requisitos dos pilares 1 e 2 e podem ser utilizadas pelos bancos em períodos difíceis para evitar a desalavancagem e preservar a concessão de crédito à economia. Este quadro descentralizado tornou-se particularmente complexo na ausência de uma metodologia harmonizada a nível da UE, refletindo uma elevada diversidade de reservas de fundos próprios, uma conceção das reservas que tem em conta riscos e acontecimentos específicos, o poder discricionário nacional na fixação do nível das reservas e a identificação dos bancos obrigados a constituir reservas. A falta de previsibilidade e coerência na aplicação deste quadro pode afetar as decisões comerciais dos bancos, especialmente no que respeita à atividade, consolidação ou reorganização transfronteiriças. Além disso, a governação a vários níveis que envolve a UE e as autoridades nacionais cria uma complexidade ainda maior. As recomendações do Grupo de Trabalho de Alto Nível do BCE sobre a Simplificação²³, bem como as respostas à consulta específica, confirmam estas dificuldades.

Neste contexto, a Comissão irá:

- *Propor a revisão do quadro macroprudencial a fim de assegurar um conjunto de instrumentos mais simples e uma maior convergência e coerência na aplicação dos instrumentos macroprudenciais em toda a UE. Mais especificamente, o número de reservas (reserva contracíclica, reserva para risco sistémico) deve ser reduzido e a sua conceção e calibração melhoradas. O quadro aplicável a outras instituições de importância sistémica (O-SII) deve ser harmonizado, resolvendo as deficiências em matéria de identificação dessas mesmas O-SII e de calibração das respetivas reservas.*

²³

Banco Central Europeu (2025), [*Simplification of the European prudential regulatory, supervisory and reporting framework*](#).

➤ *Interação entre as regras microprudenciais, de resolução e macroprudenciais*

As regras microprudenciais, macroprudenciais e de resolução são aplicadas de forma autónoma por diferentes autoridades competentes, mas interagem de formas que resultam frequentemente em requisitos redundantes e incoerentes. Este resultado sobrecarrega os bancos através da sobreposição de níveis de capital que são definidos para diferentes fins, mas que podem, em alguns casos, fazer face aos mesmos riscos e impor restrições indesejáveis à utilização de reservas de fundos próprios em períodos de tensão. A dupla contabilização de determinados instrumentos para cumprir os requisitos de reservas de fundos próprios e outros requisitos mínimos (rácio de alavancagem e MREL), por exemplo, pode impedir os bancos de utilizar as reservas sem desrespeitar os requisitos. As perceções dos investidores e as preocupações em matéria de rentabilidade podem também dificultar a utilização das reservas. Para fazer face a estes desafios, as autoridades competentes devem adotar uma abordagem holística no estabelecimento dos requisitos microprudenciais, de resolução e macroprudenciais. Embora as autoridades devam manter o seu poder discricionário, o estabelecimento dos requisitos deve ser mais previsível e transparente, a fim de permitir que os bancos realizem um planeamento mais eficiente do seu capital e ofereçam maior transparência ao mercado financeiro.

Neste contexto, a Comissão irá:

- *Propor mecanismos de coordenação mais sólidos entre as autoridades responsáveis pela aplicação das regras microprudenciais, de resolução e macroprudenciais, a fim de assegurar que os requisitos sejam estabelecidos de forma coerente e sujeitos a uma responsabilização reforçada e mais clara. As autoridades terão de melhorar a coordenação e o intercâmbio de informações, refletindo uma perspetiva holística tanto das necessidades globais de capital para o sistema no seu conjunto como para o banco em questão.*
- *Rever o procedimento para alterar, sempre que necessário, as normas técnicas em todo o quadro, reforçar o requisito de avaliações de impacto pela EBA e reforçar os mecanismos de responsabilização/controlo sobre a forma como os mandatos são concedidos e aplicados.*
- *Propor a transferência de determinadas regras microprudenciais, de resolução e macroprudenciais para regulamentos diretamente aplicáveis, a fim de reforçar a clareza e a convergência da supervisão e reduzir os encargos administrativos para os bancos.*

➤ *Simplificação dos requisitos de comunicação e divulgação de informações*

Embora os requisitos de comunicação e divulgação de informações sejam essenciais para o bom funcionamento do setor bancário, o quadro de comunicação de informações tornou-se extremamente oneroso para os bancos. Os custos totais de comunicação de

informações para os bancos da UE, incluindo todas as despesas relacionadas com o funcionamento do respetivo sistema (pessoal, informática, serviços jurídicos, contabilísticos, de auditoria e de consultoria) foram estimados em 11,2 mil milhões de EUR por ano²⁴. Os encargos com a comunicação de informações decorrem das frequentes alterações dos requisitos pertinentes, da complexidade desnecessária, da falta de clareza e coerência e da duplicação das informações comunicadas decorrente da partilha limitada de dados entre as autoridades.

Foram já tomadas medidas importantes para simplificar e racionalizar os requisitos de comunicação de informações, em consonância também com a estratégia da Comissão em matéria de dados de supervisão²⁵. As medidas incluem alterações legislativas destinadas a simplificar a reutilização de dados de supervisão para efeitos de divulgação de informações e outras medidas destinadas a aliviar significativamente os encargos de comunicação de informações para as instituições de pequena dimensão e não complexas (Plataforma de Dados do Pilar 3), o regulamento relativo à melhoria da partilha de dados, que reduzirá a duplicação de pedidos de dados e exigirá que as autoridades da UE revejam e eliminem regularmente a comunicação de informações redundantes, bem como redobrem os seus esforços em matéria de comunicação integrada de informações²⁶, e o pacote *Omnibus* I e as subsequentes simplificações da taxonomia da UE e das normas europeias de relato de sustentabilidade²⁷. O ponto de acesso único europeu, uma vez em funcionamento, melhorará igualmente a acessibilidade e reduzirá a duplicação, facilitando o acesso eletrónico centralizado aos dados públicos sobre os bancos e os seus produtos. A Comissão continuará a colaborar com a EBA para garantir que os requisitos prudenciais de comunicação e divulgação de informações sejam proporcionados e coerentes com o quadro de sustentabilidade mais alargado.

Além disso, a EBA já aplicou várias medidas substantivas para reduzir os encargos de comunicação de informações para os bancos. Juntamente com as medidas adicionais propostas em 2026, prevê-se que o número de pontos de dados nos quadros de comunicação de informações da UE sofra uma redução de 50 %²⁸. Apesar destes progressos, as partes interessadas confirmam a necessidade de uma maior simplificação, sendo prioritárias a integração e a proporcionalidade da comunicação de informações, bem como a melhoria tecnológica.

Neste contexto, a Comissão irá:

- ***Apoiar a transição da atual abordagem de comunicação de informações para uma comunicação de informações prudencial, estatística e de resolução mais integrada, tendo como pedras angulares mecanismos de governação sólidos e um dicionário de***

²⁴ Autoridade Bancária Europeia (2021), *Study of the cost of compliance with supervisory reporting requirements*.

²⁵ Comissão Europeia (2021), *Estratégia para os dados de supervisão no domínio dos serviços financeiros da UE*.

²⁶ JO L, 2025/2088, 21.10.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2088/oj>

²⁷ Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 no respeitante às datas a partir das quais os Estados-Membros devem aplicar determinados requisitos de relato de sustentabilidade das empresas e requisitos de dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade [COM(2025) 80 final].

²⁸ Autoridade Bancária Europeia (2026), *Efficient reporting: simpler, smarter, proportionate*.

dados comum, e incentivar as autoridades competentes, aconselhadas pelo Comité Conjunto de Comunicação de Informações Bancárias, a prosseguir os trabalhos técnicos e a apresentar melhorias tangíveis.

- *Tendo em conta todas as opções disponíveis para melhorar a competitividade do setor bancário da UE, incluindo a eventual revisão do mandato da EBA, propor alterações legislativas específicas, se necessário, a fim de mandatá-la para assegurar uma maior proporcionalidade, simplificação e automatização da comunicação de informações a nível técnico, nomeadamente no que respeita aos limiares de materialidade para pequenos erros de comunicação de informações e a outros aspetos que aumentem indevidamente os encargos de comunicação de informações.*
- *Propor alterações ao Regulamento EBA no que respeita aos atos de nível 2, refletindo as alterações introduzidas na proposta de alteração do Regulamento ESMA no âmbito do Pacote de Integração e Supervisão do Mercado (MISP). Incentivar a EBA a reformular o seu conjunto único de regras interativas, ligando diretamente todas as orientações de nível 3 e documentos de Perguntas e Respostas às disposições correspondentes do quadro jurídico no seu sítio Web, melhorando assim a acessibilidade e a transparência. No âmbito deste processo, a EBA poderia auditar os documentos de Perguntas e Respostas existentes e eliminar os que estiverem desatualizados.*
- *Ajudar a EBA e outras autoridades a rever, reduzir e eliminar regularmente a comunicação de informações duplicadas, em conformidade com o regulamento relativo à melhoria da partilha de dados.*
- *Cooperar com as autoridades nacionais para limitar a comunicação de informações adicionais a nível nacional, uma vez que esta aumenta significativamente a complexidade e os encargos para as entidades que comunicam informações. Incentivar as autoridades nacionais a fazer pleno uso da opção de partilha de dados ao abrigo do regulamento relativo à melhoria da partilha de dados.*

4. A competitividade enquanto responsabilidade partilhada

O reforço da competitividade do setor bancário da UE exigirá uma transformação cultural de todas as partes interessadas pertinentes. Os riscos do setor bancário devem ser bem geridos, especialmente no contexto atual, em que os riscos mais enraizados relacionados com o crédito, as operações e a evolução do mercado são agora agravados por riscos mais recentes relacionados com a ciberatividade, as tensões geopolíticas, o ambiente e as ameaças climáticas. No entanto, a gestão dos riscos deve centrar-se nas ameaças materiais, afastando-se de abordagens estritamente baseadas na conformidade, a fim de proporcionar uma abordagem mais eficiente, holística e centrada na gestão dos riscos.

A Comissão deve exercer um controlo mais proativo e assegurar um equilíbrio adequado entre a assunção de riscos e a estabilidade financeira, a fim de assegurar que o quadro e a sua

aplicação não prejudiquem a competitividade e o crescimento. Os reguladores e as autoridades de supervisão devem centrar-se nos riscos mais importantes para a estabilidade financeira global e evitar uma cultura de tolerância zero ao risco, uma vez que tal poderá impedir os bancos de apoiar a atividade económica. Os decisores políticos devem abster-se de manter as especificidades nacionais que fragmentam o mercado. Os instrumentos de responsabilização devem ser utilizados ao máximo e reforçados, caso se revelem ineficazes.

A Comissão é a principal instituição da UE responsável por avaliar, acompanhar e executar o mandato da UE em matéria de competitividade e concorrência. No futuro, a Comissão reforçará a utilização da sua responsabilidade para rever regularmente o funcionamento do sistema bancário europeu e o seu impacto no mercado interno, ajudando a assegurar que as atividades de supervisão e de resolução continuem a ser eficazes, proporcionadas e favoráveis ao bom funcionamento do mercado único e à competitividade da UE²⁹. A Comissão está a trabalhar com a EBA para assegurar que as suas orientações de supervisão, em especial quando sujeitas a processos de cumprimento e explicação, sejam proporcionadas.

Ao mesmo tempo, os bancos, os seus quadros superiores e o seu pessoal, bem como os auditores e os contabilistas, devem estar preparados para participar nesta transformação cultural e assumir uma maior responsabilidade pela aplicação da lei com base na materialidade. Embora os reguladores e os supervisores devam adotar uma abordagem mais proporcionada e agir no sentido de reduzir a complexidade, a duração e o nível de pormenor das suas medidas, quer se trate de legislação, de orientações ou de perguntas e respostas, os bancos têm de desempenhar o seu papel, abstendo-se de pedidos contínuos de orientação na procura de níveis cada vez mais elevados de segurança jurídica. O cumprimento da legislação deve basear-se na sua substância subjacente, não devendo ser visto como um exercício puramente administrativo, de «assinalar as caixas adequadas». A alteração dos comportamentos que criaram coletivamente um ambiente bancário hiperprescritivo, excessivamente complexo e dominado pela aversão ao risco constitui uma responsabilidade partilhada.

Neste contexto, a Comissão irá:

- *Cooperar com a EBA, as autoridades de supervisão e os participantes no mercado para estabelecer uma distinção mais clara entre os requisitos, que exigem conformidade, e as orientações não vinculativas, que se limitam a harmonizar a forma como os requisitos são aplicados.*
- *Ponderar a atribuição de um mandato à EBA e ao CERS para que elaborem regularmente relatórios sobre a adequação dos requisitos de capital dos bancos em toda a UE, a fim de reforçar os processos de responsabilização existentes (no contexto do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais, bem como do Conselho e dos governos nacionais).*
- *Cooperar com as autoridades nacionais e da UE para assegurar que as práticas de supervisão sejam neutras no que respeita ao modelo organizacional de um banco e*

²⁹

Artigo 32.º do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 e artigo 94.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014.

não desincentivam a atividade bancária transfronteiriça, nomeadamente através de sucursais e da livre prestação de serviços.

- *Organizar debates regulares com o MUS e o CUR e, eventualmente, com outras partes interessadas pertinentes para abordar o funcionamento do sistema bancário e o impacto das medidas de supervisão e resolução no bom funcionamento do mercado interno.*

5. Participação e próximas etapas

Na presente comunicação, a Comissão delineou uma via a seguir para um setor bancário da UE mais competitivo, que ligará as poupanças aos investimentos de forma mais eficiente, explorará melhor o potencial dos mercados transfronteiriços e nacionais e assegurará que as famílias e as empresas tenham a mais ampla escolha de opções de financiamento, custos mais baixos e rendimentos mais elevados. Um setor bancário mais competitivo deve ser resiliente, rentável e aberto à concorrência e à inovação. A concretização desta via implicará uma reforma importante, abrangente e prospetiva, centrada em melhorias de grande impacto.

A Comissão reconhece a ambição dos legisladores de reformar o quadro bancário e reforçar a competitividade dos bancos da UE, tal como apresentada nas conclusões do Conselho Europeu de dezembro de 2025³⁰ e março de 2026³¹, bem como no relatório anual do Parlamento sobre a União Bancária³².

Por conseguinte, a Comissão incentiva todas as partes interessadas a serem ambiciosas na execução das reformas necessárias e gostaria de receber observações sobre a presente comunicação enquanto prepara um pacote de medidas a propor no primeiro trimestre de 2027.

³⁰ Conselho Europeu (dezembro de 2025), [*Conclusões sobre a simplificação da regulamentação da União em matéria de serviços financeiros*](#).

³¹ [*Conclusões da reunião do Conselho Europeu*](#), (março de 2026)

³² Parlamento Europeu (abril de 2026), [*União Bancária – relatório anual de 2025*](#)