



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 28 de outubro de 2021
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
2021/0341(COD)**

**13245/21
ADD 5**

**EF 318
ECOFIN 1028
CCG 54
CODEC 1374**

NOTA DE ENVIO

de: Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora

data de receção: 28 de outubro de 2021

para: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.: SWD(2021) 321 final

Assunto: DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que
acompanha o documento Proposta de REGULAMENTO DO
PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o
Regulamento (UE) n.º 575/2013 relativo aos requisitos prudenciais das
instituições de crédito no respeitante aos requisitos aplicáveis ao risco
de crédito, ao risco de ajustamento da avaliação de crédito, ao risco
operacional, ao risco de mercado e ao limite mínimo de resultados
Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO que altera a Diretiva 2013/36/UE no que diz respeito aos
poderes de supervisão, às sanções, às filiais de países terceiros e aos
riscos ambientais, sociais e de governação, e que altera a Diretiva
2014/59/UE

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2021) 321 final.

Anexo: SWD(2021) 321 final

Bruxelas, 27.10.2021
SWD(2021) 321 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 relativo aos requisitos prudenciais das instituições de crédito no respeitante aos requisitos aplicáveis ao risco de crédito, ao risco de ajustamento da avaliação de crédito, ao risco operacional, ao risco de mercado e ao limite mínimo de resultados

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2013/36/UE no que diz respeito aos poderes de supervisão, às sanções, às filiais de países terceiros e aos riscos ambientais, sociais e de governação, e que altera a Diretiva 2014/59/UE

{COM(2021) 663 final} - {SEC(2021) 380 final} - {SWD(2021) 320 final}

Ficha de síntese

Avaliação de impacto de uma proposta que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 e a Diretiva 2013/36/UE

A. Necessidade de agir

Qual o problema e por que motivo tem dimensão europeia?

Em resposta à crise financeira, a UE iniciou uma vasta reforma do quadro prudencial para os bancos, com o objetivo de aumentar a resiliência do setor bancário da UE. Um dos principais elementos da reforma consistiu na **aplicação das normas internacionais acordadas pelo Comité de Basileia de Supervisão Bancária**, especificamente a chamada «reforma de Basileia III». Graças a esta reforma, o setor bancário da UE enfrentou a crise da COVID-19 partindo de uma base resiliente. No entanto, embora o nível global atual de fundos próprios dos bancos da UE seja, em média, satisfatório, alguns dos problemas identificados na sequência da crise financeira continuam por resolver. Em especial, subsistem dois problemas cruciais. Em primeiro lugar, os métodos de referência utilizados pelos bancos para calcular os seus requisitos de fundos próprios (os chamados «métodos-padrão») não refletem adequadamente os riscos a que os bancos estão expostos (ou seja, não são suficientemente sensíveis ao risco), o que conduz a requisitos de fundos próprios inadequados (demasiado elevados ou demasiado baixos). Tal pode, por sua vez, afetar negativamente as atividades dos bancos. Em segundo lugar, os métodos sofisticados que os bancos, na sua maioria grandes, estão autorizados a utilizar (os chamados «métodos dos modelos internos») produzem requisitos de fundos próprios muito diferentes para riscos semelhantes ou mesmo idênticos. Esta situação dificulta a comparação entre os rácios de fundos próprios dos diferentes bancos, comprometendo a confiança nesses rácios e, por conseguinte, nos bancos que utilizam modelos internos. Além disso, para certos tipos de ativos, não existem dados suficientes de qualidade adequada para permitir uma modelização fiável e robusta dos requisitos de fundos próprios. Os bancos que utilizam modelos internos para esses ativos podem, por conseguinte, dispor de fundos próprios insuficientes para cobrir os riscos associados.

Além da necessidade de corrigir essas deficiências através da conclusão da reforma pós-crise acordada a nível internacional, a transição para uma economia mais sustentável comporta riscos que os bancos terão de gerir adequadamente para garantir a estabilidade financeira. A estratégia para o financiamento sustentável salientou a necessidade de incluir uma melhor integração dos riscos climáticos e ambientais no quadro prudencial da UE. Os atuais requisitos legais são, por si só, insuficientes para proporcionar incentivos a uma **gestão sistemática e coerente dos riscos ambientais, sociais e de governação (ASG)** por parte dos bancos.

Outro aspeto essencial é a correta aplicação das regras prudenciais. As autoridades de supervisão desempenham um papel fundamental nesta matéria. As autoridades de supervisão devem dispor dos instrumentos e poderes necessários para o efeito (por exemplo, poderes para autorizar os bancos e as suas atividades, verificar a adequação da sua gestão ou sancioná-los caso infrinjam as regras). Embora a legislação da UE garanta um nível mínimo de harmonização, o conjunto de instrumentos e procedimentos de supervisão varia consideravelmente entre os Estados-Membros. Esta **fragmentação do quadro regulamentar no que diz respeito à definição dos e instrumentos à disposição das autoridades de supervisão e à sua aplicação** entre os diferentes Estados-Membros compromete a equidade das condições de concorrência no mercado único e levanta dúvidas quanto à gestão sã e prudente dos bancos da UE e sua supervisão. Este problema é particularmente grave no contexto da união bancária. As diferenças entre os 19 sistemas jurídicos impedem o Mecanismo Único de Supervisão de exercer as suas funções de supervisão de forma eficaz e eficiente. Além disso, os grupos bancários transfronteiras têm de lidar com uma série de procedimentos diferentes para a mesma questão prudencial, o que aumenta indevidamente os

seus custos administrativos.

A disciplina do mercado é outra ferramenta importante. Para poderem exercer o seu papel de controlo do comportamento dos bancos, os investidores precisam de ter acesso às informações necessárias. As atuais **dificuldades relacionadas com o acesso à informação prudencial** privam os participantes no mercado das informações de que precisam sobre a situação prudencial dos bancos. Este é um fator que, em última análise, reduz a eficácia do quadro prudencial para os bancos e pode suscitar dúvidas quanto à resiliência do setor bancário, especialmente em períodos de tensão.

Quais são os resultados esperados?

A presente iniciativa visa dois objetivos gerais: contribuir para a estabilidade financeira e contribuir para o financiamento estável da economia no contexto da recuperação após a crise da COVID-19. Estes objetivos podem ser decompostos em objetivos mais específicos:

- i) reforçar o quadro de requisitos de fundos próprios baseados no risco, sem aumentar significativamente os requisitos de fundos próprios em geral,
- ii) aumentar a ênfase nos riscos ASG no quadro prudencial,
- iii) reforçar a harmonização dos poderes e instrumentos de supervisão e
- iv) reduzir os custos administrativos dos bancos relacionados com a divulgação pública de informações e melhorar o acesso aos dados prudenciais dos bancos.

Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE (subsidiariedade)?

Os objetivos visados pelas medidas previstas podem ser mais bem alcançados a nível da União do que através de diferentes iniciativas nacionais, uma vez que representam ajustamentos e atualizações das regras da UE em vigor. Estes problemas e as causas subjacentes são os mesmos em todos os Estados-Membros e as potenciais diferenças dizem respeito ao comportamento e ao modelo de negócio dos bancos individuais, e não à sua localização na União.

B. Soluções

Quais são as várias opções para cumprir os objetivos? Há alguma opção preferida? Em caso negativo, por que razão?

Cenário de base. O cenário de base consiste em manter inalteradas as regras em vigor.

Opções estratégicas. Na avaliação de impacto, são consideradas as seguintes opções estratégicas de alto nível:

- em relação à melhoria do atual quadro prudencial para o cálculo dos requisitos de fundos próprios baseados no risco, as opções consideradas são as seguintes: 1) aplicar os elementos finais da reforma de Basileia III, tal como acordado literalmente a nível internacional; 2) aplicá-los com determinados ajustamentos para ter em conta as especificidades da UE; e 3) aplicá-los com os ajustamentos e as disposições transitórias introduzidos em resposta à crise da COVID-19 (opção preferida),
- em relação à **integração específica dos riscos ASG no quadro prudencial**, as opções consideradas são: 1) introduzir medidas para uma melhor gestão dos riscos ASG pelos bancos (opção preferida); e 2) adaptar os requisitos mínimos de fundos próprios para refletir os riscos ASG,
- em relação à **melhoria da coerência na aplicação dos poderes de supervisão**, as opções consideradas são: 1) clarificar e complementar determinadas disposições relativas aos poderes de supervisão e de sanção, deixando ao mesmo tempo ampla flexibilidade aos Estados-Membros; e 2)

assegurar um maior nível de harmonização das disposições relativas aos poderes de supervisão e de sanção, restringindo a flexibilidade dos Estados-Membros (opção preferida) e

- em relação à **redução dos custos de divulgação e à melhoria do acesso do mercado às informações prudenciais dos bancos**, as opções consideradas consistem em exigir que a Autoridade Bancária Europeia (EBA) forneça um acesso eletrónico único 1) apenas às divulgações quantitativas ou 2) também a divulgações qualitativas (opção preferida) dos bancos da UE.

Quais são as perspetivas das várias partes interessadas? Quem apoia cada uma das opções?

De um modo geral, as partes interessadas concordam com a necessidade de aplicar os elementos finais da reforma de Basileia III, mas têm opiniões divergentes sobre a forma de o fazer. As autoridades de supervisão adotam uma abordagem conservadora e preferem uma aplicação fiel dessas normas, ao passo que o setor financeiro defende a realização de vários ajustamentos e a dispersão dos impactos da reforma ao longo de vários anos.

A maioria das partes interessadas (bancos, supervisores, sociedades civis) reconhece que os requisitos prudenciais aplicáveis aos bancos devem refletir os riscos ASG e muitos concordam que qualquer alteração dos requisitos de fundos próprios deve basear-se em provas sólidas dos diferenciais de risco baseados em fatores ASG, que consideram não estar atualmente disponíveis.

Os pontos de vista das autoridades de supervisão e dos bancos sobre potenciais alterações ao conjunto de instrumentos de supervisão e ao quadro de avaliação da adequação e idoneidade dependem em grande medida das suas práticas atuais, mas são globalmente favoráveis.

Todos os pontos de vista são favoráveis à iniciativa de centralizar os relatórios de supervisão e a divulgação pública: a maioria das partes interessadas do setor apoiou a abordagem, enquanto as autoridades de supervisão salientaram a necessidade de corrigir as falsas expectativas de que a Autoridade Bancária Europeia (EBA) seria responsável pela qualidade das informações divulgadas pelos bancos.

C. Impactos da opção preferida

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

A opção preferida no que se refere a implementar os elementos finais da reforma de Basileia III reforçará a fiabilidade e robustez do quadro prudencial dos bancos e, por conseguinte, aumentará a resiliência do setor bancário da UE. Tal terá efeitos positivos para promover o crescimento económico na UE a médio e longo prazo. Em especial, as reformas reduzirão a gravidade de futuras recessões económicas ao reduzirem a probabilidade e a intensidade de futuras crises bancárias.

Além disso, os outros ajustamentos do quadro prudencial poderão i) ajudar a assegurar que os bancos da UE gerem adequadamente a transição para uma economia mais sustentável, ii) facilitar a aplicação do conjunto único de regras e iii) reduzir os encargos administrativos e de conformidade para os bancos e respetivas autoridades de supervisão.

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

A aplicação da opção preferida e a tomada em consideração de todas as medidas da proposta deverão conduzir a um aumento médio ponderado dos requisitos mínimos de fundos próprios dos bancos da UE de +6,4 % para +8,4 % a longo prazo (até 2030), após o período transitório previsto. A médio prazo (em 2025), o aumento deverá situar-se entre +0,7 % e +2,7 %.

Segundo as estimativas fornecidas pela EBA, este impacto poderá levar um número limitado de grandes bancos da UE (10 dos 99 bancos incluídos na amostra de teste) a mobilizar coletivamente montantes adicionais de fundos próprios (menos de 27 mil milhões de EUR para os 10 bancos), a fim de cumprir os novos requisitos mínimos de fundos próprios ao abrigo da opção preferida. Para contextualizar este montante, os 99 bancos incluídos na amostra (que representam 75 % dos ativos bancários da UE) detinham um montante total de 1 414 mil milhões de EUR em fundos próprios no final de 2019 e tinham lucros combinados de 99,8 mil milhões de EUR em 2019.

Embora os bancos devam incorrer em custos administrativos e operacionais pontuais para aplicar as alterações às regras, as simplificações implícitas em várias das opções preferidas (por exemplo, a supressão de métodos dos modelos internos) deverão reduzir os custos recorrentes.

Quais são os efeitos para as PME e a competitividade?

As opções estratégicas preferidas confirmam as medidas existentes destinadas a minimizar qualquer impacto na concessão de empréstimos às PME. Também não contêm medidas que tenham um impacto negativo significativo sobre os empréstimos às PME. Por último, as opções preferidas que contemplam medidas destinadas a reduzir os custos de conformidade para os bancos, em especial para os bancos de menor dimensão e menos complexos, poderão, se as reduções de custos forem repercutidas, reduzir os custos de contração de empréstimos para as PME.

Embora a reforma possa aumentar os custos para alguns bancos da UE a curto prazo, a médio e longo prazo torná-los-á mais resilientes face a choques económicos, restabelecendo assim a confiança dos investidores no setor bancário da UE. Tal reduzirá, por sua vez, o custo do seu financiamento e, por conseguinte, aumentará a competitividade dos bancos da UE face aos seus pares internacionais.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações públicas nacionais?

Não se preveem quaisquer impactos significativos nos orçamentos e administrações públicas nacionais.

Haverá outros impactos significativos?

Não se preveem outros impactos significativos.

Proporcionalidade?

As opções preferidas incluem medidas consideradas estritamente necessárias para alcançar os objetivos acima referidos.

D. Acompanhamento

Quando será revista a política?

A avaliação do impacto deste conjunto de medidas será levada a cabo cinco anos após a entrada em vigor da legislação, o que está em consonância com a metodologia acordada antes do início da avaliação.