



Bruxelas, 25 de novembro de 2021
(OR. en)

13965/21

LIMITE

EF 347
ECOFIN 1098
CODEC 1483

Dossiê interinstitucional:
2015/0270(COD)

RELATÓRIO

de: Presidência
para: Delegações

Assunto: Reforço da União Bancária
– Relatório intercalar da Presidência

Resumo

Os debates sobre o reforço da União Bancária no Grupo do Conselho durante a Presidência eslovena centraram-se nos elementos do quadro de gestão de crises e de seguro de depósitos.

Na opinião de alguns Estados-Membros, a **análise da EBA sobre a capacidade dos bancos da UE para acederem ao financiamento da resolução** apoiou a ideia de que o atual enquadramento da resolução está incompleto, uma vez que não previne a inclusão na recapitalização interna de depósitos elegíveis acima do limite de cobertura. Outros Estados-Membros salientaram o facto de, nas suas jurisdições, mesmo alguns bancos muito pequenos terem recentemente podido emitir instrumentos elegíveis para o MREL. Esses Estados-Membros salientaram a importância do MREL para impedir que tais depósitos sejam utilizados na repartição dos encargos. De um modo geral, os Estados-Membros advogaram a realização de uma **análise mais aprofundada da capacidade dos bancos para emitirem instrumentos de MREL e dos custos conexos**.

No que diz respeito à proposta de **permitir o acesso ao financiamento da resolução concedido pelo setor para evitar a inclusão na recapitalização interna de depósitos elegíveis acima do limite de cobertura**, com vista a reduzir a utilização de auxílios à liquidação, distinguiram-se três grupos de Estados-Membros. Vários não apoiaram a proposta. Estes Estados-Membros consideraram que o requisito em matéria de MREL constitui uma linha de defesa suficiente que pode ser estabelecida em todos os casos para evitar a inclusão dos depósitos na recapitalização interna, ou não consideraram necessário impedir essa inclusão. Uma opinião amplamente partilhada entre esses Estados-Membros foi a de que os compromissos de financiamento dos SGD não deveriam ser alargados. Além disso, deverá ser mantida a super-prioridade dos depósitos cobertos/SGD. As soluções alternativas propostas para os riscos para a estabilidade financeira decorrentes da inclusão na recapitalização interna de depósitos acima do limite de cobertura incluíram uma maior sensibilização dos depositantes para a possibilidade de alguns depósitos serem utilizados na recapitalização interna, bem como o aumento da transparência da situação financeira dos bancos para avaliar essa possibilidade. Esses Estados-Membros opuseram-se às opções de financiamento que exigissem alterações à condição relativa ao limiar de 8 % do total dos passivos e fundos próprios. No entanto, houve outros Estados-Membros que apoiaram a proposta. Na opinião destes Estados-Membros, a falta de acesso aos fundos de resolução ou aos SGD quando necessário comprometeu a credibilidade do enquadramento da resolução. Os mesmos Estados-Membros apoiaram uma utilização mais frequente das transferências de ativos e passivos na resolução dos bancos. A fim de alargar as possibilidades de participação dos SGD no financiamento de transferências, defenderam alterações à hierarquia dos credores. Alguns Estados-Membros deste grupo mostraram-se igualmente abertos à possibilidade de rever o limiar de 8 % do total dos passivos e fundos próprios como opção de financiamento. Um terceiro grupo, mais pequeno, de Estados-Membros reconheceu a existência de alguns dos problemas referidos a propósito do enquadramento atual. Mantiveram-se abertos a algumas das soluções propostas, desde que fossem respeitadas determinadas condições rigorosas. Esses Estados-Membros mostraram-se abertos à utilização de estratégias de transferência financiadas pelos SGD, mas não à alteração do limiar de 8 % do total dos passivos e fundos próprios.

Segundo alguns Estados-Membros, **para reduzir a utilização dos auxílios à liquidação como alternativa ao MREL e aos fundos concedidos pelo setor em caso de resolução**, não é necessário alterar os incentivos, mas sim colmatar as lacunas que atualmente permitem a utilização das alternativas. Outros Estados-Membros reconheceram que parte do problema decorre de deficiências do atual enquadramento. Essas deficiências incluem um acesso insuficiente ao financiamento concedido pelo setor em caso de resolução ou o facto de a definição de avaliação de interesse público não ser suficientemente ampla. No entanto, verificaram-se diferenças de opinião substanciais sobre a forma de resolver esta questão.

Nos debates sobre uma **possível harmonização dos procedimentos de liquidação dos bancos**, a grande maioria dos Estados-Membros apoiou a dicotomia "resolução *versus* liquidação" no quadro da DRRB. Houve Estados-Membros que concordaram que, em termos de resultados e instrumentos utilizados, se poderia prever um enquadramento mais contínuo, mas não concordaram necessariamente com a ideia de que o enquadramento da liquidação devesse ser o ponto de partida. Nessa ordem de ideias, os Estados-Membros apoiaram amplamente o papel central que a avaliação de interesse público desempenha no quadro de resolução, e alguns consideraram que essa avaliação deveria ser alargada de modo a incluir mais bancos na resolução. Alguns Estados-Membros apoiaram a utilização de instrumentos e poderes de resolução nos processos de liquidação, embora respeitando o princípio da proporcionalidade. No entanto, outros consideraram que os processos normais de insolvência que existem nas suas jurisdições já previam quadros suficientemente sólidos para permitir saídas do mercado ordenadas por parte dos bancos. Alguns Estados-Membros opuseram-se a uma maior harmonização dos quadros nacionais de liquidação ou à aplicação de instrumentos semelhantes à resolução nos seus quadros nacionais de liquidação.

Os Estados-Membros apoiaram, em termos gerais, o aperfeiçoamento da definição de liquidação constante da DRRB, bem como o objetivo da saída do mercado na sequência de uma avaliação do interesse público negativa. No entanto, os seus pontos de vista divergiam no que toca ao que a saída do mercado deveria implicar. A maioria dos Estados-Membros concordou, em princípio, que a revogação da autorização de um banco em situação ou em risco de insolvência não deveria ser automática. Não se verificou apoio à proposta de utilizar a saída ordenada do mercado de um banco como um objetivo explícito adicional da resolução. Os Estados-Membros consideraram em geral suficientes os poderes das autoridades competentes/autoridades de resolução para lidar com os bancos em situação ou em risco de insolvência.

1. Introdução

Em conformidade com as conclusões do Conselho sobre o Roteiro para concluir a União Bancária, adotadas pelo Conselho em 17 de junho de 2016 (documento 10460/16, o "Roteiro de 2016"), o Conselho prosseguiu os seus trabalhos tendo em vista o reforço da União Bancária.

Os progressos realizados no Conselho no que toca ao reforço da União Bancária foram apresentados nos relatórios intercalares elaborados pelas Presidências neerlandesa (documento 10036/16), eslovaca (documento 14841/16), maltesa (documento 9484/17), estónia (documento 14808/17), búlgara (documento 9819/18), austríaca (documento 14452/18), romena (documento 9729/19 ADD1), finlandesa (documento 14354/19 REV 1), croata (documento 8335/20 ADD 1), alemã (documento 13091/20) e portuguesa (documento 9311/21). O presente relatório está em consonância com o mandato (documento 8728/21) do Grupo dos Serviços Financeiros e da União Bancária do Conselho ("Grupo do Conselho").

Em junho de 2019, na sua carta à Cimeira do Euro, o presidente do Eurogrupo reiterou a necessidade de prosseguir os trabalhos técnicos a fim de definir uma via de transição para uma União Bancária estável, respeitando todos os elementos do roteiro de 2016. Esses trabalhos deverão incluir um roteiro para o início das negociações políticas sobre um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (SESD). O Eurogrupo, reunido em formato inclusivo, mandatou o Grupo de Alto Nível sobre o SESD para prosseguir esses trabalhos e apresentar um relatório periodicamente.

Em junho de 2021, a Cimeira do Euro, reunida em formato inclusivo, reiterou o empenho total dos dirigentes em concluir a União Bancária e convidou o Eurogrupo, reunido em formato inclusivo, a chegar a acordo, sem demora e numa base consensual, sobre um plano de trabalho faseado e calendarizado relativo a todos os elementos pendentes que são necessários para concretizar este objetivo.

Além disso, a Comissão Europeia tem estado a trabalhar numa revisão do quadro de gestão de crises bancárias e seguro de depósitos (quadro GCSD), em consonância com o Programa de Trabalho da Comissão 2021. A revisão centra-se em três textos legislativos da UE: a Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias (DRRB), o Regulamento Mecanismo Único de Resolução (RMUR) e a Diretiva Sistemas de Garantia de Depósitos (DSGD). No início de 2021, a Comissão publicou duas consultas públicas – uma geral e uma específica – destinadas a pedir a opinião das partes interessadas sobre a sua experiência com o quadro GCSD introduzido depois da crise financeira mundial. Essas consultas revelaram que entre os respondentes se verifica um consenso no sentido de que o quadro GCSD representa uma melhoria em comparação com a situação anterior à crise financeira mundial e de que os objetivos do quadro foram em grande medida alcançados. No entanto, as respostas também destacaram algumas áreas onde há margem para melhorias.

Na reunião do Conselho ECOFIN de julho de 2021, a Comissão procurou obter mais clareza sobre as posições dos Estados-Membros e indicou que tencionava proceder à revisão do quadro de gestão de crises no âmbito do plano de trabalho mais vasto para concluir a União Bancária.

Seguindo a abordagem das Presidências anteriores (e, mais recentemente, das Presidências alemã e portuguesa) e em paralelo com os debates políticos realizados no Grupo de Alto Nível sobre o SEDS, do Eurogrupo, acerca de todos os elementos constitutivos de uma União Bancária estável, a Presidência eslovena prosseguiu os debates sobre o reforço da União Bancária. Em 25 de outubro de 2021, realizou-se uma videoconferência informal dos membros do Grupo do Conselho. O objetivo desta reunião era apresentar a recente resposta da Autoridade Bancária Europeia (EBA) ao pedido, formulado pela Comissão, de parecer sobre financiamento em caso de resolução e insolvência, bem como debater, com base em dois documentos oficiais da Presidência: 1) o acesso a financiamento em caso de resolução, a inclusão dos depósitos no âmbito da recapitalização interna e a utilização dos auxílios estatais, e 2) um regime harmonizado para a liquidação dos bancos. A EBA apresenta uma análise quantitativa relacionada com as questões debatidas no documento oficial da Presidência relativo ao ponto 1). O debate centrou-se nas situações que resultam da declaração de que uma instituição está "em situação ou em risco de insolvência".

Na reunião do Grupo de Alto Nível sobre o SESD de 15 de novembro de 2021, a Presidência informou o Grupo de Alto Nível acerca dos debates realizados no Grupo do Conselho.

O presente relatório intercalar resume o debate no Grupo do Conselho e tem em conta os pontos de vista dos seus membros, tendo, no entanto, sido elaborado sob a responsabilidade da Presidência. O relatório destina-se a dar continuidade às realizações das Presidências anteriores e a facilitar a tarefa da próxima Presidência; não deverá ser considerado vinculativo, uma vez que apresenta a avaliação que a Presidência fez dos resultados dos debates.

2. Resposta da EBA ao pedido, formulado pela Comissão, de parecer sobre financiamento em caso de resolução e insolvência

No contexto da revisão do quadro GCSD, a Comissão solicitou à EBA que prestasse aconselhamento técnico específico sobre possíveis fontes de financiamento (internas e externas) para lidar com uma situação de falência bancária em caso de resolução e insolvência, inclusive sobre as condições de acesso a financiamento externo. A EBA analisou a capacidade dos bancos da UE para absorverem perdas a nível interno e o seu potencial de recapitalização interna pelos depositantes, bem como a capacidade dos bancos para acederem a mecanismos de financiamento da resolução, com base em estatísticas descritivas relativas aos dados dos balanços do setor bancário, que permitem avaliar e comparar o impacto marginal da aplicação de várias opções estratégicas, e recorrendo a uma abordagem de modelização com vista a simular um cenário de crise bancária. A resposta da EBA avalia igualmente as dificuldades que os bancos de pequena e média dimensão afirmam enfrentar ao emitir instrumentos elegíveis para o requisito mínimo para os fundos próprios e os passivos elegíveis (MREL).

Alguns Estados-Membros identificaram desvantagens significativas em expor os depósitos não cobertos à recapitalização interna e consideraram que o atual quadro de resolução estava incompleto no que respeita a prevenir a inclusão destes depósitos na recapitalização interna, em especial depois de estar esgotada a maioria das reservas do banco, como é provavelmente o caso se o banco já se encontra em situação ou em risco de insolvência. Alguns Estados-Membros consideraram difícil o acesso dos pequenos bancos aos mercados de capitais. Todavia, outros Estados-Membros congratularam-se com o facto de, nas suas jurisdições – em especial durante o recente período de condições de financiamento favoráveis –, mesmo os bancos muito pequenos terem sido capazes de emitir instrumentos elegíveis para o MREL. Estes Estados-Membros salientaram a importância do MREL para impedir que os depósitos sejam utilizados na repartição dos encargos.

De um modo geral, os Estados-Membros advogaram a realização de uma análise mais aprofundada da capacidade dos bancos para emitirem instrumentos de MREL e dos custos conexos, e incentivaram a EBA a proceder a tal análise. Durante a reunião, a Comissão comunicou os resultados da sua própria análise segundo a qual, até à data, os bancos de vários Estados-Membros não emitiram passivos elegíveis para o MREL, por motivos transitórios e/ou estruturais. Há que proceder a uma análise mais aprofundada desses motivos.

3. Acesso a financiamento em caso de resolução, inclusão dos depósitos no âmbito da recapitalização interna e utilização dos auxílios estatais

O documento oficioso é constituído por duas partes. A primeira centra-se na introdução de melhorias específicas no enquadramento da UE para a resolução, propondo alargar a proteção dos depósitos elegíveis para além dos depósitos cobertos nas situações em que a sua inclusão obrigatória na recapitalização interna – que seria exigida para atingir o limiar de 8 % do total dos passivos e fundos próprios necessário para ter acesso a financiamento em caso de resolução – conduziria a um compromisso entre a preservação da estabilidade financeira e o acesso a redes de segurança financiadas pelo setor. A premissa do documento oficioso é que os depósitos têm características que os podem diferenciar de outros passivos bancários que sejam, em princípio, suscetíveis de ser incluídos no âmbito da recapitalização interna. Os depósitos podem ser uma importante via de contágio indireto. Outra premissa é que a credibilidade do enquadramento da resolução depende da garantia de que todos os bancos que precisam de ser objeto de resolução possam sê-lo no âmbito desse enquadramento, e de que isso seja feito minimizando o acesso ao dinheiro dos contribuintes.

A proposta seria aplicável aos bancos em geral, ou seja, não se limitaria a bancos com determinadas características. Ao mesmo tempo, reforçaria a neutralidade do modelo empresarial do atual enquadramento da resolução: o MREL seria mantido como primeira linha de defesa contra a utilização de financiamento externo em caso de insolvência de um banco, mas seria fixado de forma proporcionada atendendo à estrutura de financiamento do banco (e à composição dos ativos correspondente). Por exemplo, os bancos de pequena e média dimensão, em princípio, não podem ser sujeitos a requisitos em matéria de MREL a um nível que garanta que o limiar de 8 % do total dos passivos e fundos próprios seja atingido em caso de insolvência. A proposta seria aplicável a qualquer banco relativamente ao qual: a) a avaliação do interesse público no momento em que o banco se encontra em situação ou em risco de insolvência conclua que os objetivos da resolução seriam mais bem preservados pela resolução do que pela liquidação; b) o limiar de 8 % do total dos passivos e fundos próprios só possa ser atingido mediante a inclusão no âmbito da recapitalização interna de depósitos elegíveis acima do limite de cobertura; c) seja possível a aplicação de um instrumento de transferência; e d) esteja assegurada a saída do banco do mercado. Nesse caso, estaria disponível financiamento proveniente de fundos de resolução e/ou de fundos dos SGD.

A maioria dos Estados-Membros considerou que o MREL era a primeira linha de defesa fundamental. Vários Estados-Membros também o consideraram uma linha de defesa suficiente, por entenderem que, em princípio, a inclusão na recapitalização interna dos depósitos não cobertos não seria problemática para a estabilidade financeira (e um Estado-Membro já a tinha testado, com êxito). Outros Estados-Membros concordaram com a premissa de que a inclusão dos depósitos na recapitalização interna seria, em princípio, de evitar, mas alegaram que, em todos os casos, deve e pode ser fixado um MREL suficiente – em particular sob a forma de instrumentos subordinados –, a fim de prevenir tais recapitalizações internas sem pôr em perigo a diversidade dos modelos empresariais dos bancos na UE. Estes Estados-Membros não apoiaram a proposta, embora alguns deles não a tenham rejeitado definitivamente, caso uma análise mais aprofundada – conforme foi debatido no contexto da apresentação da EBA – venha a demonstrar que alguns bancos enfrentam de facto problemas relacionados com a sua capacidade de emitir instrumentos de MREL ou com os custos conexos. Houve Estados-Membros a considerar que a proposta criava uma exceção injustificada ou mais um nível de resolução para um modelo empresarial bancário específico, ou que era injusta para os bancos que tinham alterado os seus modelos empresariais desde a introdução das regras do MREL em 2015. No contexto das soluções de financiamento propostas, certos Estados-Membros salientaram que, na sua opinião, os fundos dos SGD deveriam ser utilizados principalmente para o reembolso dos depósitos. Alguns opuseram-se igualmente a uma alteração da hierarquia dos credores, que seria necessária para aumentar o poder de financiamento dos SGD, e mostraram-se favoráveis a que se mantivesse a super-prioridade dos depósitos cobertos/SGD.

Como soluções alternativas ao compromisso, estes Estados-Membros sugeriram que se aumentasse a sensibilização dos depositantes para a possibilidade de os seus depósitos não cobertos serem incluídos no âmbito da recapitalização interna, e que se garantisse uma maior transparência no respeitante à situação financeira dos bancos, para que o público possa avaliar com confiança os riscos de recapitalização interna. Foi ainda apresentada uma proposta no sentido de se declarar a situação ou o risco de insolvência de forma precoce, quando o banco ainda não tivesse acumulado perdas. Os Estados-Membros deste grupo opuseram-se a opções de financiamento que exijam alterações à condição relativa ao limiar de 8 % do total dos passivos e fundos próprios, que consideraram um elemento inalterável do enquadramento previsto na DRRB.

Outros Estados-Membros consideraram, com efeito, necessário proteger os depósitos, que não os depósitos elegíveis, da recapitalização interna acima do limite de cobertura e apontaram um problema nos casos em que nem os fundos de resolução nem os SGD estão acessíveis para financiar a resolução quando necessário. Em alguns casos, esta situação pode fazer com que seja impossível preservar a estabilidade financeira e a confiança dos depositantes ao mesmo tempo que se protege o dinheiro dos contribuintes. Foi feita referência aos possíveis efeitos de contágio na estabilidade financeira, caso a inclusão dos depósitos no âmbito da recapitalização interna reduzisse a capacidade de reembolso dos mutuários dos bancos. Além disso, na resolução – ao contrário do que sucede na liquidação –, a preservação das funções críticas cria a necessidade de se preservar o valor de trespasse, o que constitui outra razão para proteger os depósitos que não os depósitos cobertos em caso de resolução. Houve Estados-Membros que defenderam a proteção dos depósitos para além dos depósitos das pessoas singulares e das microempresas e PME. A este respeito, foram referidos os depósitos das empresas. Outra opção era definir o âmbito da proteção com base nas motivações das transferências de ativos/passivos, por exemplo, a necessidade de preservar a estabilidade financeira ou preservar uma relação comercial valiosa, em função da natureza de cada caso de resolução. Com base nas semelhanças existentes com os depositantes, um Estado-Membro defendeu uma proteção ainda mais ampla (ou seja, de modo a incluir os detentores de obrigações não profissionais) e até uma proteção em caso de liquidação.

A necessidade de um nível proporcionado de MREL para os bancos de pequena e média dimensão foi apontada por alguns como sendo a razão pela qual estes bancos podem não ter acesso ao financiamento em caso de resolução. De um modo geral, estes Estados-Membros concordaram com a ideia de que as transferências de ativos/passivos deveriam ser o instrumento privilegiado nestes casos de resolução. A fim de alargar as possibilidades de participação dos SGD no financiamento de transferências, defenderam alterações à hierarquia de credores que sustentassem o financiamento dessas transferências. Alguns Estados-Membros deste grupo solicitaram que fosse possível rever o limiar de 8 % do total dos passivos e fundos próprios, substituindo-o, por exemplo, pelo requisito de que todos os passivos elegíveis para o MREL do banco ficassem sujeitos à repartição dos encargos. Um Estado-Membro propôs igualmente que fosse revista a contribuição máxima do fundo de resolução de 5 % do total dos passivos e fundos próprios do banco permitida pela DRRB.

Os Estados-Membros acolheram com ceticismo a ideia de alargar a absorção *ex ante* das perdas dos bancos, permitindo que os passivos não integrados na carteira de retalho suscetíveis de serem incluídos na recapitalização interna – que atualmente não contam como MREL – passem a ser elegíveis para o limiar de 8 % do total dos passivos e fundos próprios para efeitos de planeamento da resolução, como complemento de outras opções de financiamento.

O SEDS foi mencionado como sendo um importante mecanismo de apoio em termos de liquidez por alguns Estados-Membros que apoiam a proposta, mas também por outros que se lhe opõem. A este respeito, foi referido o alinhamento da responsabilidade em matéria de tomada de decisões com a repartição dos custos entre os níveis nacional e central (assim como, num contexto diferente, a necessidade de haver um alinhamento na governação, no âmbito dos problemas que surgiriam se o MREL fosse fixado a nível central mas a responsabilidade pelo financiamento (SGD) se mantivesse a nível nacional). No entanto, outros Estados-Membros alertaram para o facto de que a gestão de crises e o seguro de depósitos não devem estar associados ao SEDS, e realçaram a necessidade de o quadro GCSF funcionar sem um mecanismo comum de seguro de depósitos.

Entre os dois grupos de Estados-Membros acima referidos, havia um grupo mais pequeno que reconhecia a existência de alguns dos problemas na origem do documento oficioso e que continuava aberto a algumas das soluções nele propostas. Alguns Estados-Membros reconheceram o benefício de uma maior diferenciação entre as estratégias de resolução, em especial entre as estratégias de "banco aberto" e "banco fechado". O potencial que reconheceram nesta abordagem é o acesso à resolução por parte de mais bancos, embora com um requisito em matéria de MREL mais proporcionado, em comparação com o requisito associado à estratégia de recapitalização interna de "banco aberto". Esses Estados-Membros declararam que só poderiam apoiar a proposta se fossem preenchidas determinadas condições. Por exemplo, os bancos deveriam sair do mercado, deveriam ser feitos ajustamentos às condições aplicáveis às medidas preventivas dos SGD e deveriam ser tomadas medidas para bloquear as alternativas existentes no enquadramento atual e que permitem que os bancos escolham a via mais favorável de saída do mercado, por exemplo, em termos de (não) sujeitarem os credores privilegiados à repartição de encargos (ver infra). Relativamente aos tipos de depósitos a proteger, foi referida a necessidade de alinhar o âmbito de aplicação com a hierarquia dos credores em caso de insolvência, a fim de evitar a violação do princípio de que nenhum credor fica pior. Esses Estados-Membros poderão estar abertos à utilização de estratégias de transferência financiadas pelos SGD, mas não à alteração do limiar de 8 % do total dos passivos e fundos próprios para ter acesso aos fundos de resolução.

O seguimento do debate centrou-se na utilização de alternativas ao enquadramento da resolução, a fim de obter resultados semelhantes (resolução ou liquidação), mas com diferenças em termos de repartição das perdas entre os credores (privilegiados) dos bancos e de fontes de financiamento utilizadas, ou seja, as chamadas "vias de evasão". As regras em matéria de auxílios estatais para os bancos constituem um elemento importante do enquadramento que orienta estas decisões. Em novembro de 2020, o Eurogrupo, reunido em formato inclusivo, convidou a Comissão a rever o quadro dos auxílios estatais para os bancos, conforme previsto na comunicação de 2013 sobre o setor bancário. Embora este processo tenha apenas acabado de começar, o debate centrou-se na possibilidade de melhorar o enquadramento da resolução a fim de reduzir a necessidade de auxílios estatais (auxílios à liquidação).

Houve um grande alinhamento entre a forma como os Estados-Membros encaram a proposta e a forma como veem a utilização de alternativas à DRRB. Os Estados-Membros concordaram que estas alternativas existem. Em contrapartida, discordaram quanto à questão de saber se a sua utilização era ou não maior devido às lacunas do enquadramento, que portanto têm de ser corrigidas para desincentivar essa utilização. Alguns Estados-Membros entenderam que não era necessário alterar os incentivos do enquadramento, mas sim colmatar as lacunas que atualmente permitem a utilização de alternativas. Caso se mantenham os auxílios à liquidação, estes Estados-Membros pediram que a repartição dos encargos relativamente aos auxílios à liquidação fosse alinhada pela repartição dos encargos em caso de resolução, a fim de preservar condições de concorrência equitativas para os bancos.

Outros Estados-Membros consideraram que era necessário bloquear as vias de evasão, mas reconheceram que parte do problema decorre das lacunas do atual enquadramento, por exemplo, o acesso insuficiente ao financiamento em caso de resolução concedido pelo setor, ou o facto de a definição de avaliação de interesse público não ser suficientemente ampla para incluir todos os bancos em que seria necessária uma resolução. No entanto, verificaram-se diferenças de opinião substanciais sobre a forma de resolver esta questão. Alguns Estados-Membros consideraram que havia uma ligação direta entre bloquear as vias de evasão e facilitar o acesso ao financiamento de transferências em caso de resolução, e pediram que se reduzisse substancialmente o acesso aos auxílios à liquidação e a utilização de fundos alternativos dos SGD, depois de o financiamento da resolução se tornar mais acessível. Outros argumentaram que o aumento da disponibilidade de financiamento concedido pelo setor, tanto em caso de resolução como de liquidação, reduziria de forma determinante a necessidade de utilizar auxílios à liquidação.

O recurso a instrumentos de transferência semelhantes aos mencionados na proposta (para serem utilizados no âmbito da resolução bancária) pode também reduzir o custo da intervenção pública em caso de liquidação (como medidas alternativas dos SGD). Por conseguinte, outro conjunto de perguntas visava averiguar se os Estados-Membros concordavam que, relativamente ao alinhamento da repartição de encargos pelos credores em caso de resolução e liquidação, as medidas alternativas dos DGS não deveriam estar sujeitas ao mesmo alinhamento do que os auxílios à liquidação. Além disso, foi perguntado aos Estados-Membros se consideravam necessário um alinhamento para além do quadro dos auxílios estatais, e quais os elementos em relação aos quais deveria ser bloqueada a utilização de alternativas à DRRB.

Apenas alguns Estados-Membros responderam à questão de saber se, em termos de repartição dos encargos, as medidas alternativas e os auxílios à liquidação deveriam ser tratados da mesma forma, e em geral deram uma resposta negativa. Alguns dos Estados-Membros que não responderam à questão salientaram, ainda assim, a necessidade de clarificar a interação dos auxílios estatais com as medidas alternativas dos SGD, por exemplo, a diferença de tratamento entre as medidas preventivas e as medidas alternativas no quadro dos auxílios estatais, e entre os SGD privados e os SGD públicos, bem como a capacidade de impor requisitos em matéria de repartição de encargos nas medidas alternativas.

Relativamente a outras alterações necessárias ao enquadramento previsto na DRRB, a fim de alinhar os incentivos entre a resolução e a liquidação, uma das questões mencionadas foi a estratégia de resolução "Ponto de entrada único" que cria uma hierarquia de credores com base num grupo, que é diferente da hierarquia com base numa entidade jurídica aplicável em caso de insolvência, o que resulta uma repartição de encargos diferente. Outra ideia proposta consistia em ligar explicitamente a utilização de auxílios à liquidação e de medidas alternativas dos SGD à saída do mercado de um banco. Outra ainda consistia em introduzir, nas medidas alternativas dos SGD, um limite ao grau de prioridade dos passivos transferíveis para evitar transferências de obrigações suscetíveis de afetar as condições de concorrência equitativas entre os detentores de obrigações.

4. Possível harmonização dos procedimentos de liquidação dos bancos

No seu segundo documento oficioso, a Presidência reflete sobre a interação entre o regime de resolução e os processos de liquidação dos bancos, bem como sobre o conceito de processos normais de insolvência nos termos da DRRB. A intenção é voltar a refletir sobre a dicotomia "resolução *versus* liquidação", que foi incorporada no enquadramento previsto na DRRB aquando da sua criação. As características do enquadramento foram construídas em torno dessa dicotomia e os debates anteriores sobre a revisão do quadro GCSD revelaram que havia diferenças de opinião importantes entre os Estados-Membros sobre algumas questões fundamentais relativas aos processos normais de liquidação aplicáveis aos bancos. O documento oficioso tem um carácter conceptual e não contém respostas a questões práticas, por exemplo, sobre a questão do financiamento da resolução e da liquidação e as condições de acesso ao mesmo.

O pressuposto é que existe interesse público não apenas na resolução, mas também na liquidação dos bancos: a insolvência "atomística", prevista para as empresas não financeiras, não é uma forma ótima de liquidação dos bancos, devido aos seus efeitos negativos na estabilidade financeira. Por conseguinte, o documento oficioso propõe que sejam definidas as características de um eventual enquadramento para a liquidação comum a todos os Estados-Membros, que incluisse: i) uma definição comum melhorada de liquidação na DRRB, de forma a tornar claro quais são os processos nacionais de insolvência por esta abrangidos; ii) características mínimas claramente definidas e fatores de desencadeamento de um processo normal de insolvência para os bancos; e iii) poderes de supervisão especiais, aplicáveis após uma declaração de situação ou risco de insolvência e posterior revogação da autorização.

Houve Estados-Membros que concordaram com a existência de interesse público na liquidação, mas argumentaram que, caso existisse interesse público, o banco deveria entrar em processo de resolução. Alguns Estados-Membros apoiaram a utilização de determinados instrumentos e poderes de resolução nos processos de liquidação e fizeram referência ao princípio da proporcionalidade. Estes Estados-Membros estavam abertos à maior expansão desses instrumentos e procedimentos na UE, pelo menos se a opção de recorrer aos processos normais de insolvência se mantivesse igualmente em aberto. Alguns deles indicaram que era necessária uma análise mais aprofundada para identificar com exatidão os obstáculos que existem a esses instrumentos e procedimentos nas suas jurisdições. No entanto, outros Estados-Membros consideraram que os processos normais de insolvência que existem nas suas jurisdições já previam quadros suficientemente sólidos para permitir saídas do mercado ordenadas por parte de bancos em situação ou em risco de insolvência. Alguns opuseram-se a uma maior harmonização dos quadros nacionais de liquidação e à aplicação de instrumentos semelhantes à resolução nos seus quadros nacionais de liquidação. Referiram obstáculos jurídicos – e por vezes constitucionais – à introdução de poderes administrativos fora do âmbito da resolução.

De um modo geral, os Estados-Membros consideraram que o conceito de avaliação de interesse público, utilizado no enquadramento atual como a encruzilhada que separa a resolução de um banco da sua liquidação, constituía a abordagem correta. A dicotomia foi considerada importante. Embora tenham considerado, tal como aconteceu em debates anteriores realizados em várias instâncias, que a atual abordagem da avaliação de interesse público necessitava de alguns ajustamentos para assegurar a coerência, a previsibilidade e a transparência, alguns Estados-Membros apoiaram o alargamento da competência em matéria de resolução a vários níveis (em vez de alargar o interesse público à liquidação).

Verificou-se um apoio geral ao aperfeiçoamento da definição de liquidação constante da DRRB, tal como ao objetivo da saída do mercado na sequência de uma avaliação do interesse público negativa. No entanto, houve uma divergência de pontos de vista sobre o que a saída do mercado deverá implicar. Será necessária uma análise mais aprofundada sobre a forma como chegar a uma lista clara dos procedimentos existentes em cada jurisdição que contam como liquidação e sobre a identificação de fatores de desencadeamento da insolvência comuns. Foi referida a necessidade de deixar em aberto a possibilidade de um processo judicial, uma vez que por vezes esta solução pode oferecer vantagens em relação a uma abordagem administrativa, por exemplo, em termos de segurança jurídica ou da possibilidade de uma insolvência coordenada para participações que envolvam tanto bancos como empresas não bancárias. Relativamente à relação com a revogação da autorização, a maioria dos Estados-Membros destacou a importância de manter o carácter não automático deste processo e de preservar os poderes discricionários dos supervisores, que são necessários para assegurar uma saída do mercado atempada, mas ordenada. Alguns participantes referiram que a revogação da autorização constituía o único fator de desencadeamento da insolvência para os bancos no seu Estado-Membro.

A proposta no sentido de consagrar a saída do mercado ordenada do banco como um objetivo explícito da resolução, para além dos cinco objetivos de resolução existentes estabelecidos no artigo 31.º da DRRB, foi acolhida com um ceticismo geral. Alguns Estados-Membros consideraram-na incompatível com outros objetivos de resolução e, em particular, com algumas estratégias de resolução, por exemplo, a recapitalização interna de "banco aberto". Outros puseram em causa a necessidade desta medida, uma vez que atualmente não existem quaisquer obstáculos à gestão, por parte das autoridades de resolução, da saída de um banco do mercado. Foi referido que mesmo um banco muito pequeno deveria ser elegível para medidas de reorganização judiciais.

O documento oficioso propunha dotar as autoridades competentes/as autoridades de resolução de poderes adicionais aplicáveis aos bancos que tenham sido declarados em situação ou em risco de insolvência e que tivessem de ser liquidados, incluindo poderes para nomear um administrador especial, aplicar instrumentos de alienação da atividade e de segregação de ativos e iniciar uma liquidação fracionada, com o objetivo de melhor satisfazer o interesse público, no respeito das garantias processuais. No entanto, os Estados-Membros consideraram em geral que os poderes previstos no enquadramento atual eram suficientes. Como alternativa, um Estado-Membro propôs que se assegurasse uma melhor coordenação entre as autoridades quando um banco estivesse perto de ser declarado em situação ou em risco de insolvência, o que garantiria que a autoridade de resolução estivesse preparada quando a autoridade competente declarasse um banco em situação ou em risco de insolvência.

5. Temas relacionados com a redução dos riscos no setor bancário

Durante a Presidência eslovena, foram iniciados os trabalhos sobre duas propostas legislativas que, depois de adotadas, terão um impacto importante na redução dos riscos no sistema bancário da UE, a saber, o pacote de luta contra o branqueamento de capitais, apresentado pela Comissão em julho, e o pacote Requisitos de Fundos Próprios, apresentado em outubro. A Presidência iniciou de imediato as negociações no Conselho sobre ambas as propostas. Além disso, a diretiva relativa aos gestores de créditos e aos adquirentes de créditos, que foi negociada entre os legisladores durante a Presidência portuguesa e que visa promover o desenvolvimento de mercados secundários para os créditos não produtivos, foi aprovada pelo Conselho em 9 de novembro de 2021 e entrará em vigor até ao final deste ano.

6. Observações finais

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

Convida-se a Presidência francesa a tirar partido dos progressos realizados e a continuar a trabalhar no sentido do reforço da União Bancária.
