

Bruxelas, 21 de abril de 2023
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
2023/0111 (COD)**

**8499/23
ADD 2**

**EF 109
ECOFIN 359
CODEC 656**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	19 de abril de 2023
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2023) 226 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO – RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que acompanha as Propostas de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2014/59/UE no respeitante às medidas de intervenção precoce, às condições de resolução e ao financiamento das medidas de resolução REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) n.º 806/2014 no respeitante às medidas de intervenção precoce, às condições de resolução e ao financiamento das medidas de resolução DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2014/49/UE no que respeita ao âmbito da proteção dos depósitos, à utilização dos fundos dos sistemas de garantia de depósitos, à cooperação transfronteiriça e à transparência

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2023) 226 final.

Anexo: SWD(2023) 226 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Estrasburgo, 18.4.2023
SWD(2023) 226 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha as

Propostas de

DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
que altera a Diretiva 2014/59/UE no respeitante às medidas de intervenção precoce, às
condições de resolução e ao financiamento das medidas de resolução

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
que altera o Regulamento (UE) n.º 806/2014 no respeitante às medidas de intervenção
precoce, às condições de resolução e ao financiamento das medidas de resolução

DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
que altera a Diretiva 2014/49/UE no que respeita ao âmbito da proteção dos depósitos, à
utilização dos fundos dos sistemas de garantia de depósitos, à cooperação
transfronteiriça e à transparência

{COM(2023) 226 final} - {SEC(2023) 230 final} - {SWD(2023) 225 final}

Ficha de síntese
Avaliação de impacto sobre a revisão do quadro de gestão de crises bancárias e seguro de depósitos (CMDI) [Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias (BRRD), Regulamento Mecanismo Único de Resolução (SRMR), Diretiva Sistemas de Garantia de Depósitos (DGSD)]
A. Necessidade de agir
Porquê? Qual é o problema em causa?
O quadro de gestão de crises e seguro de depósitos foi concebido para evitar e gerir o colapso de instituições de crédito de qualquer dimensão ou modelo de negócio. Os seus objetivos são manter a estabilidade financeira, proteger os depositantes, minimizar a utilização de apoio público, limitar o risco moral e assegurar condições de concorrência equitativas no mercado único, evitando simultaneamente a destruição de valor. De um modo geral, a avaliação concluiu que o quadro alcança eficazmente alguns objetivos (proteção da estabilidade financeira), mas tem um desempenho insuficiente em relação a outros objetivos (proteção do dinheiro dos contribuintes e dos depositantes e garantia de condições de concorrência equitativas no mercado único). Por conseguinte, são necessárias melhorias, em especial no que se refere às seguintes questões: - A segurança jurídica e a previsibilidade na gestão das falências bancárias continuam a ser insuficientes. Por exemplo, a decisão das autoridades públicas quanto ao recurso a instrumentos de resolução ou insolvência pode diferir consideravelmente entre os Estados-Membros da UE. - As redes de segurança financiadas pela indústria continuam a ser ineficazes e persistem divergências nas condições de acesso ao financiamento no âmbito da resolução e fora da resolução, o que afeta os incentivos e cria oportunidades de arbitragem ao escolher o instrumento de gestão de crises a utilizar para proteger melhor os depósitos. - A proteção dos depositantes continua a ser desigual e incoerente entre os Estados-Membros da UE e o financiamento dos sistemas de garantia de depósitos (SGD) pode revelar-se insuficientemente sólido, em especial na ausência de um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (SESD).
O que se espera alcançar com esta iniciativa?
Tendo em conta estas questões, a revisão do quadro de gestão de crises e seguro de depósitos visa cumprir melhor todos os objetivos fundamentais do quadro: - Preservar a estabilidade financeira e a continuidade das funções críticas dos bancos para a sociedade; - Proteger os depositantes e garantir a confiança dos consumidores; - Salvaguardar o funcionamento do mercado único e assegurar condições de concorrência equitativas em toda a UE; - Minimizar o recurso ao dinheiro dos contribuintes e assegurar a disciplina do mercado.
Qual o valor acrescentado da ação a nível da UE?
A revisão irá alterar a legislação da UE (a BRRD, o SRMR e a DGSD). As alterações propostas são justificadas a nível da UE devido às fortes ligações entre os setores financeiros nacionais e ao risco de contágio e de repercussões; a natureza transfronteiriça das atividades de muitas instituições financeiras; e o impacto sistémico que a insolvência de qualquer banco pode ter na estabilidade financeira (mesmo os bancos de pequena e média dimensão). Só uma ação a nível da UE pode dotar as autoridades de resolução nacionais e europeias dos instrumentos e poderes adequados para gerir de forma ordenada os bancos em situação de insolvência, independentemente das suas dimensões e modelos de negócio. A UE pode tomar medidas através do quadro de resolução harmonizado quando os processos nacionais de insolvência são considerados inadequados para proteger os depositantes, o dinheiro dos contribuintes e a estabilidade financeira. A ação da UE pode também assegurar condições de concorrência equitativas, um mercado único reforçado para os serviços bancários e a igualdade de tratamento para todos os depositantes e bancos em toda a UE. Ao mesmo tempo, a ação da UE não impõe uma determinada estratégia para lidar com os bancos em dificuldades, mas proporciona às autoridades nacionais e europeias um quadro coerente para tomarem decisões adequadas e proporcionadas numa base casuística.
B. Soluções
Quais foram as opções estratégicas, legislativas e não legislativas, ponderadas? É dada preferência a alguma delas? Porquê?
Tendo em conta as fortes ligações entre o conjunto de instrumentos de gestão de crises e o seu financiamento,

a avaliação de impacto considerou pacotes de opções políticas. Estes pacotes de opções estratégicas agrupam as características de conceção pertinentes do quadro de gestão de crises e seguro de depósitos, a fim de assegurar uma abordagem abrangente e coerente. Todos os pacotes de opções propuseram alterações das medidas de intervenção precoce, dos fatores que desencadeiam a determinação de um banco em situação ou em risco de insolvência e a harmonização de certas características da DGSD.

Os diferentes pacotes de opções políticas centram-se principalmente na análise das possibilidades de alargar de forma credível e eficaz o âmbito da resolução, sendo diferenciadas pelo nível de ambição no que respeita a tornar o financiamento da resolução mais acessível. Em especial, as opções estratégicas ponderam a possibilidade de facilitar a utilização dos fundos dos SGD na resolução, nomeadamente para servir de «ponte» no âmbito da salvaguarda do teste de menor custo, a fim de melhorar a proporcionalidade no acesso aos fundos nacionais de resolução/Fundo Único de Resolução (FR/FUR) para os bancos, em especial os bancos de menor e média dimensão que são objeto de estratégias de transferência com saída do mercado. Exploram igualmente a possibilidade de utilizar os fundos dos SGD de forma mais eficaz e eficiente, no âmbito de um teste harmonizado de menor custo para outras medidas que não o reembolso dos depósitos cobertos em caso de insolvência. Esta abordagem visa melhorar a compatibilidade dos incentivos para as autoridades de resolução ao selecionarem o instrumento mais adequado para gerir uma crise. Desbloquear os fundos dos SGD para outras medidas que não o reembolso dos depósitos cobertos depende da classificação do SGD na hierarquia dos créditos. Por conseguinte, as opções políticas também exploram diferentes cenários para a harmonização da preferência dos depositantes na hierarquia de créditos.

As opções estratégicas produzem resultados que vão desde um financiamento ligeiramente melhorado da resolução e um âmbito de resolução proporcional (opção 2) até melhorias mais ambiciosas na equação de financiamento, abrindo a possibilidade de um alargamento mais substancial do âmbito da resolução de modo a incluir mais bancos de menor e média dimensão (opção 3) comparativamente às opções 1 (base de referência) e 2. A opção 4 consiste numa reforma ambiciosa do quadro de gestão de crises e seguro de depósitos, incluindo o SESD (um modelo de SESD intermédio e híbrido, diferente da proposta da Comissão de 2015). Embora o Eurogrupo ainda não tenha chegado a um consenso sobre a via a seguir relativamente ao SESD, a maioria dos Estados-Membros da UE e o Parlamento Europeu reconhecem o trabalho realizado a nível técnico e a importância da criação do SESD para a robustez do quadro e a conclusão da União Bancária. Por conseguinte, este é incluído nesta opção tendo em vista a exaustividade técnica e a coerência da conceção da política, embora tenha sido considerado politicamente inviável nesta fase.

As melhorias ambiciosas, mas realistas, do quadro de gestão de crises e seguro de depósitos no âmbito da opção 3, em especial a sua equação de financiamento, juntamente com um âmbito de resolução proporcional e incentivos alinhados para decidir sobre o melhor instrumento de crise para os bancos de menor e média dimensão, fazem desta opção a opção preferida (na ausência de acordo político sobre o SESD).

Quem apoia cada uma das opções?

A maioria dos Estados-Membros da UE apoia o princípio de alargar o âmbito da resolução a determinados bancos de menor e média dimensão nos casos em que a resolução permitiria alcançar melhor os objetivos do quadro, clarificando a avaliação do interesse público, desde que seja garantido um acesso credível ao financiamento em caso de resolução para estes tipos de bancos. São favoráveis à integração de uma maior proporcionalidade nas regras de acesso ao financiamento com a ajuda do SGD no âmbito de um teste harmonizado de menor custo e à preservação da condição mínima de recapitalização interna para o acesso ao financiamento de resolução.

De um modo geral, os depositantes e os consumidores apoiam um quadro que favoreça a resolução dos bancos e o recurso a redes de segurança financiadas pelo setor, o que reduziria o risco de as perdas serem impostas aos depósitos, minimizando simultaneamente o recurso ao dinheiro dos contribuintes.

De um modo geral, os bancos consideram oportuno clarificar o quadro de gestão de crises e seguro de depósitos; no entanto, também manifestaram preocupações. Por um lado, alguns bancos de menor dimensão estão preocupados com os potenciais custos que um alargamento do âmbito da resolução, juntamente com eventuais requisitos mínimos de fundos próprios e passivos elegíveis (MREL) proporcionados e uma utilização mais ampla de redes de segurança financiadas pelo setor, podem implicar. Por outro lado, os bancos de maior dimensão apoiam uma aplicação mais ampla da resolução e sublinham a necessidade de criar reservas MREL. No entanto, criticam a perspetiva de utilizar as redes de segurança, especialmente para a resolução de bancos de menor e média dimensão.

A maioria dos Estados-Membros da UE é favorável ao SEDS e lamenta a oportunidade perdida de explorar as sinergias com o quadro de gestão de crises e seguro de depósitos nesta revisão. De um modo geral, o setor também é favorável ao SEDS, em especial no que diz respeito aos potenciais ganhos de eficiência em termos de custos que podem conduzir a menores contribuições para as redes de segurança.

C. Impactos da opção preferida

Quais as vantagens da opção preferida (ou, caso não exista, das principais opções)?

Cada um dos três pacotes de opções estratégicas visa criar um quadro baseado em incentivos, encorajando a aplicação dos instrumentos de resolução de uma forma mais coerente, aumentando a segurança jurídica e a previsibilidade, criando condições de concorrência equitativas e facilitando o acesso a redes de segurança comuns, mantendo simultaneamente algumas alternativas à resolução ao abrigo dos procedimentos nacionais de insolvência. No entanto, devido à sua conceção, os pacotes de opções atingem estes objetivos de forma diferente e a sua viabilidade política difere.

Quais os custos da opção preferida (ou, caso não exista, das opções principais)?

Os diferentes elementos das três opções políticas resultariam em diferentes níveis de custos e distribuições dos custos.

Os bancos afetados à resolução continuariam a cumprir o requisito de assegurar níveis adequados de capacidade interna de absorção de perdas e tornar-se-iam mais passíveis de resolução. A questão de saber se o alargamento do âmbito da resolução se traduziria em custos mais elevados para os bancos que deixariam de serem considerados para liquidação e passariam a ser afetados à resolução só pode ser avaliada numa base casuística. Um fator atenuante para o público e a sociedade no seu conjunto seria a preservação do valor dos ativos (devido à facilitação de estratégias de transferência com uma saída ordenada do mercado), a redução do recurso ao dinheiro dos contribuintes e a prevenção da recapitalização interna pelos depositantes, através de uma utilização mais ampla dos SGD ao abrigo da salvaguarda do teste do menor custo. No entanto, a utilização dos fundos do SGD e do FR/FUR pode também desencadear necessidades de reconstituição através de contribuições *ex post* do setor, que, na ausência do SEDS, não seriam compensadas por quaisquer descontos nas contribuições dos bancos para as redes de segurança.

Para os consumidores e depositantes (incluindo as pequenas e médias empresas), os custos devem ser limitados e claramente compensados pelos benefícios, nomeadamente uma melhor proteção dos depositantes, maior estabilidade financeira, uma melhor preservação do valor através da salvaguarda das funções críticas do setor bancário e o menor recurso ao dinheiro dos contribuintes.

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

Dado o papel central dos bancos na prestação de financiamento e serviços financeiros aos consumidores e às PME, a melhoria da estabilidade do setor bancário através da reforma do quadro de gestão de crises e seguro de depósitos deverá beneficiar estes grupos, tanto no que diz respeito ao seu acesso ao financiamento como à sua proteção enquanto depositantes.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e nas administrações públicas nacionais?

Um dos objetivos da reforma do quadro de gestão de crises e seguro de depósitos é reduzir ainda mais o recurso ao dinheiro dos contribuintes para fazer face à falência dos bancos. Por um lado, os encargos administrativos podem aumentar ligeiramente para as administrações (por exemplo, autoridades de resolução, devido à preparação de mais planos de resolução e à emissão de mais decisões administrativas). Por outro lado, as administrações beneficiariam de uma maior segurança jurídica e previsibilidade dos resultados na execução de medidas de resolução ou na aplicação dos instrumentos adequados de gestão de crises fora da resolução.

Haverá outros impactos significativos?

Não.

D. Acompanhamento

Quando será revista a política?

A legislação será objeto de uma avaliação completa cinco anos após o termo do seu prazo de aplicação, a fim

de avaliar a sua eficácia e eficiência na consecução dos objetivos apresentados no presente relatório e decidir se são necessárias novas medidas ou alterações.