

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

BANCO CENTRAL EUROPEU

PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 12 de julho de 2018

sobre uma proposta de regulamento relativo à cobertura mínima das perdas para exposições de mau desempenho

(CON/2018/32)

(2019/C 79/01)

Introdução e base jurídica

Em 20 e 24 de abril de 2018, o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, respetivamente, um pedido de parecer sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 575/2013 no que respeita à cobertura mínima das perdas para exposições de mau desempenho ⁽¹⁾ (a seguir «regulamento proposto»).

A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto no artigo 127.º, n.º 4, primeiro travessão, e no artigo 282.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, uma vez que o regulamento proposto contém disposições relativas a domínios da competência do BCE, incluindo a atribuição do Sistema Europeu de Bancos Centrais de contribuir para a boa condução das políticas relativas à estabilidade do sistema financeiro, tal como referido no artigo 127.º, n.º 5, do Tratado, e as atribuições específicas conferidas ao BCE nos termos do artigo 127.º, n.º 6, do Tratado, no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE, em conformidade com o disposto no artigo 17.º-5, primeiro período, do Regulamento Interno do Banco Central Europeu.

1. Observações genéricas

O BCE é favorável ao regulamento proposto que integra o pacote de medidas proposto pela Comissão Europeia para lidar com as exposições de mau desempenho (*non-performing exposure/NPE*) na União. Tais medidas surgiram na sequência da adoção pelo Conselho, em 11 de julho de 2017, de um abrangente «Plano de ação para combater os créditos não produtivos na Europa» ⁽²⁾. Espera-se que o regulamento proposto resolva o problema dos eventuais riscos resultantes da acumulação excessiva pelos bancos, no futuro, de NPE insuficientemente provisionados. O regulamento proposto constitui igualmente uma parte fundamental dos esforços da União no sentido de continuar a reduzir os riscos no sistema bancário. A resolução do problema dos elevados níveis de NPE tem sido uma das prioridades do BCE em matéria de supervisão desde a criação do Mecanismo Único de Supervisão, por diversas razões ⁽³⁾. Em primeiro lugar, os NPE afetam os balanços dos bancos e reduzem os seus lucros. Em segundo lugar, desviam a atenção dos bancos e constituem um sumidouro dos seus recursos. Em terceiro lugar, minam a confiança dos investidores no sistema bancário. Além disso, a análise interna do BCE mostra que, nos últimos anos, os bancos com elevados volumes de NPE concedem sistematicamente menos empréstimos do que os bancos que apresentam uma melhor qualidade de crédito, prestando assim menos apoio não só às empresas e às famílias, mas também à economia em geral ⁽⁴⁾. Além disso, os volumes elevados de NPE constituem um problema macroprudencial e afetam frequentemente economias inteiras.

⁽¹⁾ COM(2018) 134 final.

⁽²⁾ Disponível no sítio *web* do Conselho em www.consilium.europa.eu.

⁽³⁾ V. o discurso de Danièle Nouy, Presidente do Conselho de Supervisão do BCE, e de Sharon Donnery, Presidente do Grupo de Alto Nível do BCE para os créditos não produtivos, «*Introductory remarks to the public hearing on the draft addendum to the ECB guidance to banks on non-performing loans*» [Observações preliminares à audiência pública sobre o projeto de adenda às orientações do BCE sobre créditos não produtivos dirigidas aos bancos], proferido em Frankfurt am Main em 30 de novembro de 2017 e disponível (N.T.: apenas em inglês) no sítio *web* do BCE dedicado à Supervisão Bancária em www.bankingsupervision.europa.eu.

⁽⁴⁾ V. o discurso de boas-vindas «*European banking supervision three years on*» [Três anos de supervisão bancária europeia], proferido por Mario Draghi, Presidente do BCE, no Fórum do BCE sobre Supervisão Bancária em Frankfurt am Main, em 7 de novembro de 2017, disponível (N.T.: apenas em inglês) no sítio *web* do BCE em www.ecb.europa.eu.

Regista-se, contudo, que o regulamento proposto não afeta as NPE criadas pelas instituições de crédito antes de 14 de março de 2018 e que por conseguinte, e em linha com as conclusões do Conselho Europeu sobre o “Plano de ação para combater os créditos não-produtivos na Europa”, não resolve o problema dos NPE pré-existentis.

O BCE congratula-se com o esclarecimento no regulamento proposto de que o mecanismo de salvaguarda prudencial para as NPE criado pelo mesmo regulamento não obsta ao exercício pelas autoridades competentes dos respetivos poderes de supervisão nos termos da legislação aplicável. Mais concretamente, apesar da aplicação deste mecanismo de salvaguarda prudencial, o BCE pode, numa base casuística, determinar que as NPE de uma dada instituição não estão suficientemente cobertas e exercer os seus poderes de supervisão no âmbito do Pilar 2 ⁽⁵⁾.

2. Observações específicas

2.1. Definição de NPE

Para efeitos da cobertura mínima das perdas, o regulamento proposto introduz a definição de NPE no Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁶⁾. A definição baseia-se no conceito de NPE estabelecido no Regulamento de Execução (UE) n.º 680/2014 da Comissão ⁽⁷⁾, que é utilizado no reporte para fins de supervisão. Relativamente a este aspeto, o BCE acolhe favoravelmente o facto de a definição de NPE incluir todos os tipos de NPE, e em especial as exposições de retalho.

2.2. Cálculo do requisito de cobertura mínima

O BCE congratula-se com a simplicidade do requisito de cobertura mínima que se baseia, em princípio, no número de anos decorridos desde a classificação da exposição como NPE, e no facto de se tratar ou não de uma exposição garantida. Esta simplicidade permitirá manter em níveis razoáveis os esforços de cumprimento regulatório dos bancos e, ao mesmo tempo, abordar com firmeza, e de uma forma justa e equilibrada, o problema das NPE não garantidas.

Para determinar o montante aplicável de cobertura insuficiente para as NPE a deduzir dos elementos de fundos próprios de nível 1, as instituições devem multiplicar as respetivas NPE pelo fator aplicável especificado no regulamento proposto. O BCE apoia a calibração dos fatores aplicáveis previstos no regulamento proposto. Mais concretamente, em relação às NPE não garantidas, aplica-se um requisito de cobertura a 100 % a partir do primeiro dia do segundo (provavelmente querendo dizer “terceiro”) ano após a classificação como NPE. Em relação às NPE garantidas, aplica-se um requisito de cobertura a 100 % a partir do primeiro dia do oitavo (provavelmente querendo dizer “nono”) ano após a classificação como NPE, quando o devedor registre um atraso superior a 90 dias.

No que se refere às exposições garantidas, as instituições de crédito devem poder executar a sua proteção de crédito de forma atempada ⁽⁸⁾. Se o ativo de garantia não for liquidado decorridos que sejam vários anos desde a data em que a exposição subjacente foi classificada como NPE, é razoável considerar que este é ineficaz e tratar a exposição como não garantida do ponto de vista prudencial.

2.3. Requisitos de relato para fins de supervisão

O BCE depreende que os requisitos de relato para fins de supervisão previstos no Regulamento de Execução (UE) n.º 680/2014 serão alterados a fim de permitir às autoridades competentes fiscalizar o cumprimento do regulamento proposto por parte das instituições. Além disso, o BCE convida a Comissão a ponderar a introdução no Regulamento (UE) n.º 575/2013 de um requisito de divulgação respeitante ao cumprimento pelas instituições do requisito de cobertura mínima.

⁽⁵⁾ O artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao Banco Central Europeu atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO L 287 de 29.10.2013, p. 63) refere que: «[E]xclusivamente para efeitos do exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 4.º, n.º 1 e n.º 2, e pelo artigo 5.º, n.º 2, o BCE deve ser considerado, se adequado, a autoridade competente ou a autoridade designada nos Estados-Membros participantes de acordo com a legislação aplicável da União». V., neste contexto, os artigos 97.º e 104.º da Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO L 176 de 27.6.2013, p. 338), e o artigo 16.º do Regulamento (UE) n.º 1024/2013.

⁽⁶⁾ Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

⁽⁷⁾ Regulamento de Execução (UE) n.º 680/2014 da Comissão, de 16 de abril de 2014, que estabelece normas técnicas de execução no que diz respeito ao relato para fins de supervisão das instituições de acordo com o Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 191 de 28.6.2014, p. 1). N.T.: na versão PT deste regulamento são utilizados os termos «exposições não produtivas» e «exposições produtivas» para «non-performing exposures» e «performing exposures».

⁽⁸⁾ Ver, por exemplo, o artigo 19.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 575/2013.

2.4. *Consulta ao BCE*

O BCE gostaria de recordar ao Parlamento e ao Conselho a necessidade de nova consulta no caso de o regulamento proposto vir a ser substancialmente alterado, no decurso do processo legislativo, em relação à versão objeto de consulta ao BCE ⁽⁹⁾.

Nos casos em que o BCE recomenda uma alteração ao regulamento proposto, as sugestões de reformulação específicas constam de um documento técnico de trabalho separado, acompanhadas de um texto explicativo. O documento técnico de trabalho está disponível, na versão inglesa, no sítio web do BCE.

Feito em Frankfurt am Main, em 12 de julho de 2018.

O Presidente do BCE

Mario DRAGHI

⁽⁹⁾ V., por exemplo, os acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de julho de 1970, ACF Chemiefarma/Comissão, C-41/69, ECLI:EU:C:1970:71, n.º 3, e de 4 de fevereiro de 1982, Buyf/Comissão, C-817/79, ECLI:EU:C:1982:36, n.º 1; o parecer do Advogado-Geral Fennelly de 20 de março de 1997, Parlamento/Conselho, C-392/95, ECLI:EU:C:1997:289, n.º 15; e os acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de novembro de 1997, Eurotunnel e o./Seafrance, C-408/95, ECLI:EU:C:1997:532, n.º 46, e de 25 de setembro de 2003, Océ van der Grinten, C-58/01, ECLI:EU:C:2003:495, n.ºs 100 e 102.