COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 9.4.2018
COM(2018) 172 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre os efeitos do Regulamento (UE) n.º 575/2013 e da Diretiva 2013/36/UE no ciclo económico

{SWD(2018) 89 final}

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre os efeitos do Regulamento (UE) n.º 575/2013 e da Diretiva 2013/36/UE no ciclo económico

1. INTRODUÇÃO

1. O artigo 502.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho[1]requer que a Comissão examine periodicamente se os requisitos regulamentares sensíveis ao risco, conforme estabelecidos no referido regulamento e na Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho[2], criam efeitos pró-cíclicos indesejados ao reforçar a relação endógena entre o sistema financeiro e a economia real, deste modo ampliando o ciclo económico real. A Comissão deve apresentar uma proposta para quaisquer medidas corretivas apropriadas, caso sejam identificados esses efeitos pró-cíclicos. Por conseguinte, o objetivo específico do presente relatório é analisar se existem dados concretos que comprovam que as disposições do Regulamento (UE) n.º 575/2013 e da Diretiva 2013/36/UE contribuem para eventuais efeitos pró-cíclicos resultantes dos requisitos do rácio de fundos próprios. A Comissão elaborou relatórios anteriores e similares sobre a prociclicidade dos requisitos do rácio de fundos próprios em 2010 e 2012[3]. Este terceiro relatório é o primeiro elaborado ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 575/2013. Tem por base um relatório específico da Autoridade Bancária Europeia (EBA), que inclui contributos do Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS), do Banco Central Europeu (BCE) e das autoridades dos Estados-Membros da UE[4]. Baseia-se, além disso, numa ampla análise dos estudos disponíveis sobre esta matéria. Existe um amplo consenso entre os reguladores e os peritos académicos de que o sistema financeiro é intrinsecamente instável e está sujeito a riscos que podem ter consequências negativas graves para a economia real quando se concretizam. Tal é igualmente corroborado pela experiência histórica. A crise financeira mundial, que surgiu há uma década, veio recordar este facto de uma forma assinalável. Para contrariar esta instabilidade financeira, a regulamentação financeira e a política macroprudencial visam reduzir o risco sistémico. Tendo em mente os ensinamentos retirados da crise, a necessidade de assegurar níveis suficientemente elevados de fundos próprios, sobretudo para os bancos, é geralmente considerada uma forma de

---

1 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).

2 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).

3 SEC(2010)754, COM (2012) 400.

4 Relatório da EBA nos termos do artigo 502.º do CRR, emitido em 22 de dezembro de 2016 (EBA-Op-2016-24): https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1701905/Report+on+the+Cyclicality+of+Capital+Requirements+%28EBA-Op-2016-24%29.pdf

reduzir a probabilidade de crises financeiras sistémicas ou os seus custos, na eventualidade da sua ocorrência.

5. Contudo, os requisitos em matéria do rácio de fundos próprios com vista a assegurar capital suficiente podem tornar-se eles próprios uma fonte de instabilidade, dado que a abordagem baseada nos riscos incorporada no Regulamento (UE) n.º 575/2013 e na Diretiva 2013/36/UE implica que estes requisitos se tornam mais flexíveis numa retoma e mais rigorosos numa recessão. Essa prociclicidade dos requisitos em matéria do rácio de fundos próprios constitui uma importante externalidade potencial do sistema financeiro que pode provocar riscos de estabilidade financeira sendo, por conseguinte, preocupante para os reguladores.

6. O presente relatório examina se os requisitos do rácio de fundos próprios são pró-cíclicos e, em caso afirmativo, se têm qualquer impacto no nível de fundos próprios que os bancos efetivamente detêm ou pretendem deter.

2. METODOLOGIA

7. A questão da prociclicidade dos requisitos em matéria do rácio de fundos próprios é primordialmente empírica. A análise de estudos recentes aponta para a existência de dados limitados e bastante inconclusivos sobre o impacto a longo prazo das alterações nos requisitos do rácio de fundos próprios no nível ou na taxa de crescimento dos empréstimos bancários, ainda que estejam documentados impactos negativos a curto prazo. Para uma melhor compreensão desta questão, o relatório da EBA examina dados relativos à União sobre o impacto pró-cíclico da regulamentação recente nos requisitos do rácio de fundos próprios para os bancos. O relatório da EBA utiliza informações disponíveis provenientes de fontes públicas, bem como dados específicos recolhidos junto das autoridades competentes nacionais. Os dados empíricos examinados abrangem dados agregados e dados microeconómicos que permitem determinar se os requisitos do rácio de fundos próprios dos bancos refletem a evolução do ciclo económico geral, bem como análises de regressão.

8. Os dados utilizados pela EBA abrangem sobretudo o período 2008-2015, englobando a crise financeira mundial e as suas consequências. Para além de estatísticas agregadas e dados de inquéritos, a EBA apoia-se numa amostra de 144 bancos individuais ativos em 13 países da União e do EEE e que representam cerca de 95 % do total de ativos do setor bancário da União. A amostra inclui bancos cuja escala de atividades diverge, desde bancos sistémicos internacionais até bancos que operam apenas a nível nacional. Abrange bancos com diferentes modelos económicos, nomeadamente bancos retalhistas e comerciais, bancos universais, bem como vários bancos com atividades mais especializadas, tais como a emissão de obrigações cobertas ou atividades bancárias de investimento.

3. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

9. Os níveis do rácio de fundos próprios do setor bancário da União aumentaram significativamente desde que os requisitos de rácio de fundos próprios sensíveis ao risco foram introduzidos pela primeira vez. Este aumento tem vindo a acelerar-se desde 2014 com a aplicação dos requisitos em matéria do rácio de fundos próprios estabelecidos no Regulamento (UE) n.º 575/2013 e na Diretiva 2013/36/UE. O

aumento significativo dos fundos próprios tem sido principalmente impulsionado por um aumento dos requisitos de instrumentos de fundos próprios principais de nível 1 e não tanto pela natureza cíclica da notação interna subjacente baseada nos parâmetros de risco, nomeadamente a probabilidade de incumprimento e de perdas em caso de incumprimento. Estes parâmetros de risco mantiveram-se relativamente estáveis ao longo do período de amostragem, que abrange uma importante recessão económica na maioria dos Estados-Membros. Esta estabilidade pode explicar-se pela reestruturação ativa da sua carteira por parte dos bancos. Os níveis gerais do rácio de fundos próprios aumentaram mais rapidamente do que os rácios mínimos regulamentares exigidos, o que poderá refletir uma preferência dos bancos por uma margem adicional de manobra nas suas reservas prudenciais de fundos próprios num período de incerteza.

10. Contrastando com o aumento das reservas, obrigatórias e gerais, de fundos próprios, o total de ativos ponderados pelo risco dos bancos europeus diminuiu a partir de 2008, assistindo-se todavia a uma ligeira retoma a partir de 2014. As carteiras de empréstimos refletiram esta tendência. Concretamente, a concessão de empréstimos, por parte dos bancos estabelecidos na área do euro, a empresas não financeiras diminuiu na sequência da crise financeira mundial, dado que uma fraca procura agregada afetou a procura de crédito. Só no final do período de amostragem é que se registou uma certa recuperação. A diminuição nos ativos ponderados pelo risco foi superior à queda nas posições em risco conforme definidas para o rácio de alavancagem, sugerindo um reequilíbrio das carteiras bancárias. A evolução das posições ponderadas pelo risco deveu-se em grande medida às tendências registadas em termos de risco de crédito, a subcategoria mais importante.

11. Várias especificações de regressão alternativas confirmam que foram as alterações nas posições em risco, nomeadamente posições em situação de incumprimento, mais do que as alterações nos parâmetros de risco, que impulsionaram os padrões cíclicos observados nos fundos próprios dos bancos. Embora haja algum efeito pró-cíclico limitado da macroeconomia nas variáveis bancárias, nomeadamente nos fundos próprios mínimos obrigatórios, não existe a este respeito uma diferença acentuada entre as abordagens baseadas no risco e as abordagens normalizadas. As conclusões são amplamente apoiadas por uma análise ao nível da carteira e por inquéritos à concessão de crédito bancário.

12. Tudo indica que, desde 2008, têm sido os efeitos relacionados com a crise mais do que as alterações nos requisitos de fundos próprios que afetaram a concessão de crédito bancário ao longo dos últimos anos. Existem alguns dados que apontam para uma rutura estrutural no regime regulamentar devido à transição para o quadro de Basileia III, imposto através do Regulamento (UE) n.º 575/2013 e da Diretiva 2013/36/UE, que afeta a interação entre os fundos próprios dos bancos, o crédito e a economia real. Mesmo assim, é difícil distinguir entre os efeitos devidos a uma quebra e um potencial impacto pró-cíclico mais duradouro dos requisitos regulamentares introduzidos pelo Regulamento (UE) n.º 575/2013 e a Diretiva 2013/36/UE.

13. Os resultados das análises empíricas devem ser analisados com a devida prudência. Tal deve-se parcialmente ao tamanho limitado da amostra e à falta de desagregações pormenorizadas dos dados. De igual modo, o período decorrido desde a introdução do Regulamento (UE) n.º 575/2013/Diretiva 2013/36/UE foi curto comparativamente à duração habitual de um ciclo financeiro. O período examinado caracterizou-se por grandes variações na atividade real, perdas financeiras substanciais induzidas pela

crise, injeções de capital público e uma forte dinâmica regulamentar destinada a aumentar as reservas prudenciais de fundos próprios, culminando na transição para requisitos mínimos de fundos próprios que cumprem o acordo de Basileia III, processo a concluir até 2019.

14. No documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório são apresentadas conclusões empíricas mais pormenorizadas. Em suma, os dados disponíveis não revelam um impacto pró-cíclico considerável decorrente do quadro regulamentar estabelecido no Regulamento (UE) n.º 575/2013 e na Diretiva 2013/36/UE.

4. MEDIDAS DESTINADAS A LIMITAR A PROCICLICIDADE

15. As regras estabelecidas no Regulamento (UE) n.º 575/2013 e na Diretiva 2013/36/UE incorporam diversas medidas destinadas a atenuar a prociclicidade na concessão de empréstimos bancários, nomeadamente requisitos de fundos próprios mais rigorosos, reservas anticíclicas e de manutenção de fundos próprios, introdução de um rácio de alavancagem e menor dependência face às agências de notação de crédito em matéria de requisitos prudenciais e testes de esforço. Em 23 de novembro de 2016, a Comissão adotou uma proposta que visa alterar os regulamentos em matéria de requisitos de fundos próprios, incorporando os restantes elementos do quadro regulamentar acordado no âmbito do Comité de Basileia de Supervisão Bancária (CBSB)[5]. Em 20 de setembro de 2017, a Comissão publicou uma proposta relativa à revisão do sistema de supervisão financeira da União, comportando várias outras melhorias específicas. A Comissão defendeu ajustamentos específicos à composição e organização do Comité Europeu do Risco Sistémico e à sua coordenação com os organismos e as instituições da União[6]. Algumas das principais medidas destinadas a atenuar a prociclicidade são sintetizadas a seguir.

4.1 Aplicação dos requisitos em matéria do rácio de fundos próprios estabelecidos no Regulamento (UE) n.º 575/2013 e na Diretiva 2013/36/UE

16. Dado que a desalavancagem do crédito nos bancos internacionais, em resposta aos requisitos regulamentares definidos pelos supervisores nacionais, poderá ocorrer fora das jurisdições nacionais, a aplicação plena do conjunto único de regras deverá reduzir a arbitragem regulamentar. Concretamente, poderá atenuar os efeitos pró-cíclicos da delimitação de fundos próprios e da desalavancagem assimétrica em «países de acolhimento», ou seja, a contenção excessiva do crédito por parte dos bancos que operam à escala internacional em países fora da sua jurisdição nacional. Tal é apoiado pelos diferentes pilares da União Bancária, que incluem disposições comuns em matéria de resolução e seguro de depósitos.

5 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3840_en.htm.
6 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3322_en.htm.

4.2 Reserva de manutenção de fundos próprios e reserva anticíclica

17. Uma resposta regulamentar fundamental à prociclicidade apercebida da concessão de empréstimos bancários consiste na introdução de uma reserva de manutenção de fundos próprios e de uma reserva anticíclica. Estas reservas suplementares, constituídas progressivamente em períodos de conjuntura económica favorável, podem ser utilizadas pelos bancos em caso de contração da atividade económica para absorver as suas perdas de forma ordenada e sem aumentar o custo do crédito, um fator suscetível de agravar a recessão. Deverão atenuar a falta de reatividade atual dos requisitos regulamentares face à acumulação dos riscos a nível macroeconómico e a sua natureza cíclica. Uma vez que a dinâmica pode ser muito diferente consoante os mercados, as reservas são determinadas numa base nacional. O Comité Europeu do Risco Sistémico desenvolveu orientações comuns para fixar as taxas da reserva anticíclica[7].

18. Uma vez que muitos Estados-Membros se encontram ainda a recuperar do impacto recessivo da crise financeira mundial, as taxas de reserva anticíclica apenas excedem zero por cento nalguns países. De igual modo, foram criadas reservas de manutenção de fundos próprios mas, até à data, não há experiência com a disponibilização dessas reservas. Além disso, no que toca aos riscos de estabilidade financeira setorial relacionados, por exemplo, com o setor imobiliário, a reserva anticíclica afeta todas as posições em risco sobre empresas e sobre a carteira de retalho e, atualmente, não pode ser direcionada para posições em risco setoriais. Estão em curso reflexões em Basileia e na União sobre as vantagens de introduzir reservas setoriais específicas, a fim de fazer face à natureza cíclica de alguns riscos precisos e evitar, em parte, a tendência no sentido da inércia inerente ao vasto âmbito de aplicação da reserva anticíclica.

4.3 Ponderadores de risco para posições em risco específicas e outras medidas de supervisão

19. As regras atuais preveem medidas macroprudenciais precisas para combater riscos de posições em risco específicas, tais como o setor imobiliário. Tal pode assumir a forma de requisitos em matéria de ponderadores de risco. Em especial, nos termos do artigo 124.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013, as autoridades competentes podem definir um ponderador de risco mais elevado ou critérios mais rigorosos a respeito de posições em risco garantidas por bens imóveis, com base em considerações quanto à estabilidade financeira. De igual modo, o artigo 164.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013 permite que as autoridades competentes definam valores mínimos mais elevados para o montante ponderado das perdas em caso de incumprimento das posições em risco garantidas por bens imóveis no seu território, por razões de estabilidade financeira. O artigo 458.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013 autoriza as autoridades a ajustar os ponderadores de risco para responder a bolhas especulativas em ativos no setor dos imóveis destinados à habitação e dos imóveis para fins comerciais ou a adotar medidas, tais como o ajustamento do nível de fundos próprios ou o nível da reserva anticíclica, o que tem incidência nos fundos próprios regulamentares dos bancos.

---

7 Recomendação (ESRB/2014/1).

20. O quadro regulamentar da UE inclui ainda medidas para atenuar o impacto dos riscos cíclicos que recaem sobre os bancos. Estas medidas incluem as disposições dos artigos 181.º e 182.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013 relativamente aos parâmetros de risco associados aos graus ou categorias de notação, exigindo que os bancos utilizem estimativas que sejam adequadas em caso de recessão económica se forem mais prudentes do que a média a longo prazo. Recomenda-se que os bancos recorram a modelos de notação internos para adotar uma abordagem baseada na totalidade do ciclo aquando do cálculo dos requisitos do rácio de fundos próprios para o risco de crédito. Além disso, as autoridades de supervisão podem ter em conta riscos cíclicos para os requisitos do rácio de fundos próprios do segundo pilar que sejam específicos à instituição.

21. Além disso, a aplicação de outros requisitos regulamentares, por exemplo, as normas relativas à carteira bancária (IRRBB) e as normas contabilísticas IFRS 9, tem incidência nos níveis de fundos próprios obrigatórios. O processo de supervisão e avaliação da UE poderá ter um impacto nos requisitos de fundos próprios, assim como nas disposições em matéria de resolução e nos requisitos de absorção de perdas, tais como o requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis (MREL) e os limiares quanto à capacidade total de absorção das perdas para bancos que assumem uma importância sistémica à escala mundial.

4.4 Rácio de alavancagem

22. O rácio de alavancagem é um requisito adicional de fundos próprios não baseado no risco criado para complementar os requisitos de rácio de fundos próprios baseados no risco. Na União, o rácio de alavancagem está a ser aplicado em consonância com os requisitos do Basileia III, o que significa que o rácio de alavancagem é calculado dividindo os fundos próprios de nível 1 pelo total da média de ativos consolidados do banco (a soma das posições em risco de todos os ativos e as rubricas extrapatrimoniais), devendo os bancos manter um rácio de alavancagem superior a 3 %. Este rácio ajudará a conter o crédito bancário excessivo nos períodos de expansão do ciclo económico, em que os bancos registam uma dinâmica de expansão dos balanços sem um aumento correspondente dos fundos próprios.

23. Os estudos teóricos e empíricos sublinham a ligação entre a alavancagem pró-cíclica e a instabilidade financeira. Em termos empíricos, a alavancagem do setor bancário tem sido pró-cíclica a um nível agregado em quase todos os Estados-Membros, com tendência a diminuir em períodos de expansão do crédito e a aumentar em períodos de abrandamento da atividade económica. Um limite fixo do rácio de alavancagem permitirá, portanto, resolver a prociclicidade da alavancagem bancária durante uma retoma. Além disso, funcionará como um mecanismo de segurança face à prociclicidade dos requisitos de rácio de fundos próprios ponderados pelos riscos. Com efeito, assegura uma circulação de capitais proporcional à posição em risco total, enquanto os ponderadores de risco agregados e o requisito de fundos próprios ponderados pelo risco podem variar ao longo do tempo, consoante as diferentes fases do ciclo.

4.5 Notações de crédito

24. As notações de crédito, obtidas através de agências específicas de notação de crédito ou de modelos de notação internos, também desempenham um papel importante na determinação do rácio efetivo de fundos próprios dos bancos. As notações externas estão estreitamente relacionadas com o ciclo económico, o que significa que os requisitos de rácio de fundos próprios associados a notações externas também seguirão uma evolução cíclica, pelo menos a nível das posições em risco individuais. Trata-se da razão pela qual o Regulamento (UE) n.º 575/2013 incentiva a utilização de notações internas e reforça as disposições quanto à utilização das notações externas. Para os bancos que utilizam uma abordagem baseada nas notações internas, exige uma capacidade de avaliação dos riscos independente e cria incentivos para gerir melhor o risco de crédito. Uma abordagem ao longo do ciclo poderia contribuir para atenuar o impacto nos requisitos do rácio de fundos próprios.

4.6 Testes de esforço

25. Os testes de esforço podem ser encarados como um outro instrumento, embora indireto, destinado a evitar respostas pró-cíclicas inadequadas por parte das instituições de crédito quanto à observância dos requisitos do rácio de fundos próprios durante períodos de tensões financeiras. Na sequência da crise, foram rapidamente utilizados testes de esforço microprudenciais para aferir as necessidades de fundos próprios dos vários bancos individuais. Esses testes de esforço são úteis para a definição de reservas de fundos próprios, nomeadamente para além dos requisitos mínimos. O processo de supervisão e de avaliação prudencial da UE permite que os resultados dos testes de esforço sejam utilizados para conceber medidas de supervisão, designadamente requisitos do rácio de fundos próprios.

5. CONCLUSÃO

26. Muito embora os efeitos pró-cíclicos dos requisitos do rácio de fundos próprios sejam reconhecidos nas publicações especializadas como uma fonte potencial de risco, os dados empíricos não são conclusivos no tocante ao seu impacto efetivo sobre os bancos da União. Não existem dados comprovativos de um forte enviesamento pró-cíclico do quadro atual, suscetível de afetar o setor não financeiro na economia. Este resultado pode dever-se ao facto de os dados disponíveis não cobrirem o ciclo na íntegra, à falta de dados mais pormenorizados que permitiriam distinguir o comportamento de diferentes tipos de bancos, à dificuldade de ter em conta os efeitos resultantes do reequilíbrio da carteira, à dificuldade de dissociar os efeitos da oferta e da procura de crédito e à dificuldade de dissociar o impacto de outras reformas e medidas estratégicas extraordinárias adotadas na sequência da crise.

27. Face a este contexto de dados insuficientes quanto à existência de efeitos pró-cíclicos decorrentes das normas consignadas na Diretiva 2013/36/UE e no Regulamento (UE) n.º 575/2013, não se justifica, na fase atual, propor alterações significativas ao quadro regulamentar em vigor em matéria de fundos próprios no setor da banca. Em virtude dos rácios de fundos próprios mais elevados impostos ao longo dos últimos anos, o impacto pró-cíclico de uma dada perda eventual será menor. O quadro de

regulamentação financeira da União já inclui vários instrumentos para responder aos eventuais efeitos pró-cíclicos. Estes instrumentos incluem a reserva de manutenção de fundos próprios, a reserva anticíclica, o rácio de alavancagem, os ajustamentos aos ponderadores de risco para posições em risco específicas e outras medidas de supervisão.

28. Numa perspetiva de futuro, convém acompanhar de perto o impacto dos requisitos regulamentares da União em matéria do rácio de fundos próprios sobre o ciclo económico e aprofundar a análise do potencial impacto, eficácia e eficiência dos instrumentos anticíclicos. Será importante recolher numa base contínua dados que possam apontar para qualquer enviesamento pró-cíclico resultante do reforço dos requisitos de fundos próprios. As propostas concretas destinadas a alterar a configuração atual devem ter por base a existência de tais dados.