III

(Atos preparatórios)

BANCO CENTRAL EUROPEU

PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 23 de setembro de 2020

sobre propostas de regulamentos que alteram o quadro de titularização da UE em resposta à pandemia de COVID-19

(CON/2020/22)

(2020/C 377/01)

Introdução e base jurídica

Em 27 de agosto de 2020, o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Conselho da União Europeia um pedido de parecer sobre a) uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2017/2402 que estabelece um regime geral para a titularização e cria um regime específico para a titularização simples, transparente e padronizada, a fim de apoiar a recuperação da pandemia de COVID-19 ([1]) (a seguir, «regulamento de titularização proposto»); e b) uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 no respeitante aos ajustamentos ao quadro de titularização para apoiar a recuperação económica em resposta à pandemia de COVID-19 ([2]) (a seguir, «regulamento proposto que altera o CRR») (a seguir, conjuntamente «regulamentos propostos»).

A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto nos artigos 127.º, n.º 4, e 282.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, uma vez que os regulamentos propostos contêm disposições relativas: a) à contribuição do SEBC para a boa condução das políticas desenvolvidas pelas autoridades competentes no que se refere à supervisão prudencial das instituições de crédito e à estabilidade do sistema financeiro nos termos do artigo 127.º, n.º 5, do Tratado; e b) às atribuições conferidas ao BCE nos termos do artigo 127.º, n.º 6, do Tratado no que se refere à supervisão prudencial das instituições de crédito e à estabilidade do sistema financeiros. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE em conformidade com o disposto no primeiro período do artigo 17.º-5 do Regulamento Interno do Banco Central Europeu.

Observações genéricas

1. ***Objetivo dos regulamentos propostos***

As implicações sem precedentes da crise mundial desencadeada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) levaram as autoridades públicas a nível mundial a adotar medidas rápidas e decisivas destinadas a garantir que as instituições de crédito possam continuar a desempenhar o respetivo papel de financiamento da economia real e a prestar apoio à recuperação económica, não obstante as perdas crescentes que poderão enfrentar devido à crise.

Não obstante as autoridades competentes de toda a União, incluindo o BCE, terem proporcionado a flexibilização temporária dos requisitos operacionais e de fundos próprios em resposta às novas circunstâncias, os órgãos legislativos da União adotaram recentemente o Regulamento (UE) 2020/873 do Parlamento Europeu e do Conselho ([3]) que contém alterações específicas do quadro regulamentar prudencial da União para as instituições de crédito a fim de maximizar a capacidade das instituições de crédito para concederem empréstimos e absorverem as perdas relacionadas com a pandemia de COVID-19, preservando, simultaneamente, a sua resiliência ([4]).

([1]) COM(2020) 282 final.
([2]) COM(2020) 283 final.
([3]) Regulamento (UE) 2020/873 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2020, que altera os Regulamentos (UE) n.º 575/2013 e (UE) 2019/876 no que diz respeito a determinados ajustamentos em resposta à pandemia COVID-19 (JO L 204 de 26.6.2020, p. 4).
([4]) Ver secção 1 da exposição de motivos da proposta legislativa da Comissão [COM(2020) 310 final].

Neste contexto, o BCE acolhe favoravelmente, em termos gerais, os regulamentos propostos da Comissão que contêm alterações específicas do quadro de titularização da União com o objetivo de facilitar a utilização da titularização na recuperação da União através de duas medidas. A primeira medida consiste na introdução de um regime para a titularização sintética simples, transparente e padronizada (*simple, transparent and standardised*, STS) no balanço a fim de facilitar a concessão de empréstimos pelas instituições de crédito à economia real. A segunda medida consiste na eliminação das restrições regulamentares existentes à titularização das posições em risco [exposições] não produtivas (*non-performing exposures*, NPE), a fim de manter a capacidade de concessão de empréstimos das instituições de crédito, tendo em conta que se poderá esperar um aumento das NPE causado pelo COVID-19. Baseia-se nos projetos de normas propostos pelo Comité de Basileia de Supervisão Bancária (CBSB) e publicados para fins de consulta em junho de 2020 (a seguir «projetos de normas do CBSB») ([5]).

2. *Clarificação da competência de supervisão do BCE*

O BCE deseja recordar o seu entendimento, expresso no seu anterior parecer sobre o regime de titularização da União (CON/2016/11) ([6]), no que diz respeito às competências de supervisão do BCE em matéria de titularização ([7]). Conforme aí referido, o artigo 127.º, n.º 6, do Tratado apenas permite a atribuição de funções ao BCE em áreas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito. Por esta razão, o artigo 4.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho ([8]) confere ao BCE, para fins de supervisão, a missão de garantir o cumprimento pelas instituições de crédito significativas das disposições pertinentes do direito da União que impõem requisitos prudenciais na área da titularização.

Em especial, em consonância com o seu anterior parecer, o BCE continua a entender que a atividade de assegurar diretamente o cumprimento das regras de retenção de risco [artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/2402 do Parlamento Europeu e do Conselho ([9])] e dos requisitos de transparência [artigo 7.º do Regulamento (UE) 2017/2402] pelas instituições de crédito significativas, atuando na qualidade de entidades cedentes, patrocinadores e mutuantes iniciais, deve ser encarada como respeitando essencialmente aos mercados de produtos. O mesmo se aplica em relação às regras relativas à proibição de retitularização [artigo 8.º do Regulamento (UE) 2017/2402]. Estas regras não têm como objetivo principal a supervisão prudencial das instituições de crédito. Pelo contrário, asseguram a harmonização de interesses entre entidades cedentes, patrocinadores ou mutuantes iniciais e investidores e permitem aos investidores compreender, avaliar e comparar as operações de titularização. Por conseguinte, o BCE considera que não lhe podem ser conferidas tais atribuições.

Neste contexto, o BCE receia que o considerando 21 do regulamento de titularização proposto confira indevidamente caráter prudencial aos artigos 6.º a 8.º do Regulamento (UE) 2017/2402 ao designar estes requisitos como obrigações prudenciais e ao confiar especificamente às autoridades competentes encarregadas da supervisão prudencial a competência para assegurar a conformidade com esses requisitos, sem indicar qualquer motivo pelo qual tais regras são consideradas prudenciais. A este respeito, o BCE também observa que o considerando 21 parece contradizer os objetivos dos requisitos estabelecidos nos artigos 6.º a 8.º do Regulamento (UE) 2017/2402, expressos nos considerandos 8 e 10 a 13 do referido regulamento, que referem o objetivo de preservar e proteger os interesses dos investidores.

Uma interpretação como a que é sugerida pelo considerando 21 implicaria que o BCE fosse responsável por assegurar o cumprimento dos requisitos estabelecidos nos artigos 6.º a 8.º do Regulamento (UE) 2017/2402, que se referem principalmente aos mercados de produtos e à proteção dos investidores. A referida interpretação seria contrária ao artigo 127.º, n.º 6, do Tratado e não pode ser acolhida. Um considerando não pode prejudicar a obrigação de interpretar a legislação da União em conformidade com o Tratado.

Por conseguinte, o considerando 21 do regulamento de titularização proposto deveria ser alterado de forma a assegurar que a competência do BCE ao abrigo do referido regulamento reflita as atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 127.º, n.º 6, do Tratado e pelo Regulamento (UE) n.º 1024/2013.

([5]) Comité de Basileia sobre Supervisão Bancária, «*Technical amendment: Capital treatment of securitisations of non-performing loans*» [Alteração técnica: tratamento, em termos de fundos próprios, da titularização de exposições não produtivas], junho de 2020 (publicado para fins de consulta até 23 de agosto de 2020).

([6]) Parecer do BCE sobre a) uma proposta de regulamento que estabelece regras comuns para a titularização e cria um quadro europeu para a titularização simples, transparente e normalizada; e b) uma proposta de regulamento que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e as empresas de investimento (CON/2016/11) (OJ C 219, 17.6.2016, p. 2).

([7]) Ver ponto 3 do Parecer CON/2016/11.

([8]) 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).

([9]) Regulamento (UE) 2017/2402 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017, que estabelece um regime geral para a titularização e cria um regime específico para a titularização simples, transparente e padronizada, e que altera as Diretivas 2009/65/CE, 2009/138/CE e 2011/61/UE e os Regulamentos (CE) n.º 1060/2009 e (UE) n.º 648/2012 (JO L 347 de 28.12.2017, p.35).

Observações específicas

3. ***Titularizações sintéticas STS***

3.1. A Comissão propõe, de acordo com a recomendação da Autoridade Bancária Europeia (EBA) no seu relatório de 6 de maio de 2020 (EBA/OP/2020/07) ([10]), a introdução de um regime específico para titularizações sintéticas patrimoniais STS, semelhante ao regime STS existente para as titularizações tradicionais. A proposta da Comissão também introduz um tratamento preferencial na ponderação do risco para as tranches de grau hierárquico mais elevado das titularizações sintéticas STS que são retidas pelo cedente. O BCE observa que esta proposta não está em consonância com as normas do CBSB, uma vez que estas não preveem um regime STS para titularizações sintéticas.

3.2. O BCE congratula-se com a proposta de normalizar o mercado das titularizações sintéticas através da introdução de critérios STS que possam ter um efeito de incentivo positivo. O BCE reconhece igualmente que a análise da EBA ([11]) demonstra o bom desempenho das titularizações sintéticas no balanço ao longo dos últimos dez anos. Contudo, tal como reconhece a EBA no referido relatório, os dados e as operações utilizados nesta análise têm limites.

3.3. Não obstante, o BCE recomenda que se estabeleça um controlo exaustivo do mercado de titularizações sintéticas STS. O tratamento preferencial na ponderação do risco podia ser um incentivo para que as instituições de crédito recorram mais à titularização sintética para efeitos da gestão do capital. Um futuro choque sistémico poderia potencialmente provocar a falha simultânea de diversas estruturas de titularização sintética, exercendo pressão sobre as posições de fundos próprios das instituições de crédito e reduzindo a sua capacidade para conceder empréstimos à economia real. Seria prudente controlar o risco de um tal evento.

4. ***Titularização de NPE***

4.1. O BCE apoia a proposta da Comissão de ajustar o tratamento prudencial das titularizações de NPE, em consonância com a recente consulta do CBSB, e recomenda que os projetos de normas do CBSB sejam rigorosamente refletidos salvo se houver fortes motivos para não o fazer. A este respeito, o BCE recomenda que a proposta da Comissão seja ajustada, caso necessário, para refletir as normas finais do CBSB. As titularizações de NPE são um instrumento útil para as instituições de crédito reduzirem os rácios de NPE, transferindo simultaneamente o risco de NPE para fora do sistema bancário. O quadro regulamentar deve facilitar este processo, garantindo ao mesmo tempo a manutenção de fundos próprios adequados para as posições de titularizações de NPE que permanecem no sistema bancário.

4.2. Se forem aplicadas rigorosamente, as atuais regras de cálculo dos ponderadores de risco das posições de titularização podem conduzir a ponderadores de risco excessivamente elevados em relação às posições de titularizações de NPE. Para facilitar a redução das NPE pelas instituições de crédito, um elemento importante consiste em garantir que as posições de titularização resultantes estejam sujeitas a ponderadores de risco adequados. Os projetos de normas do CBSB estabelecem um bom compromisso entre a sensibilidade ao risco e a simplicidade definindo um ponderador de risco fixo de 100% para as tranches de grau hierárquico mais elevado das titularizações de NPE admissíveis.

4.3. A definição de titularizações de NPE prevista no regulamento de titularização proposto desvia-se da definição proposta nos projetos de normas do CBSB. Enquanto os projetos de normas do CBSB definem as titularizações de NPE como aquelas em que o parâmetro W (definido no artigo 261.º, n.º 2, do CRR) é superior a 90%, a proposta da Comissão define as titularizações de NPE como titularizações em que 90% dos ativos subjacentes são exposições [posições em risco] não produtivas nos termos do artigo 47.º-A, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ([12]) (a seguir, «CRR»). O BCE apoia a abordagem proposta pela Comissão pelas seguintes razões. As instituições de crédito estabelecidas na União aplicam a definição de NPE prevista no artigo 47.º-A, n.º 3, do CRR para fins de reporte regulamentar e de gestão do risco; a definição do artigo 47.º-A, n.º 3, do CRR é mais consonante com os riscos económicos associados e com a prática bancária do que o parâmetro W. Além disso, a

([10]) *EBA Report on STS framework for synthetic securitisation under Article 45 of Regulation (EU) 2017/2402* [relatório do EBA sobre o quadro STS para a titularização sintética nos termos do artigo 45.º do Regulamento (UE) 2017/2402] (EBA/OP/2020/07) de 6 de maio de 2020.

([11]) *EBA Report on STS framework for synthetic securitisation under Article 45 of Regulation (EU) 2017/2402* [relatório do EBA sobre o quadro STS relativo à titularização sintética nos termos do artigo 45.º do Regulamento (UE) 2017/2402] (EBA/OP/2020/07) de 6 de maio de 2020.

([12]) 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).

definição de NPE do artigo 47.º-A, n.º 3, do CRR capta as posições em risco de pagamento improvável, ao contrário da definição proposta nos projetos de normas do CBSB; algumas instituições de crédito da União têm *stocks* de posições em risco de pagamento improvável e beneficiariam das propostas.

4.4. Além disso, a proposta da Comissão contém alterações da elegibilidade da proteção pessoal de crédito prevista no artigo 249.º, n.º 3, do CRR. Embora o atual CRR não esteja em total consonância com as normas do CBSB ([13]) a este respeito, a proposta da Comissão também não estaria integralmente alinhada com as normas do CBSB. O BCE propõe a alteração do artigo 249.º, n.º 3, do CRR para harmonizar esta disposição com as normas do CBSB, no sentido de não se impor requisitos mínimos de notação à maior parte dos prestadores de proteção pessoal de crédito, mas sim à proteção pessoal de crédito prestada por entidades privadas não regulamentadas em consonância com as normas do CBSB.

4.5. O BCE recomenda a alteração da definição proposta de desconto não reembolsável no preço de compra (*non-refundable purchase price discount*, NRPPD). A proposta da Comissão define o desconto no preço de compra não reembolsável como o desconto de preço incorrido quando as NPE são transferidas para um veículo de finalidade especial em troca de obrigações de titularização abaixo do montante nominal em dívida. Esta definição não abrange, porém, o desconto adicional realizado quando a instituição cedente vende estas obrigações aos investidores abaixo do seu valor nominal ([14]). A fim de captar a substância económica das titularizações de NPE, esta definição deve ser alargada de modo a incluir também os descontos realizados quando as obrigações são vendidas aos investidores na origem. Além disso, o BCE recomenda a exclusão expressa dos descontos reembolsáveis no preço de compra, que podem obstar à transferência do risco uma vez que o cedente continua exposto ao desempenho das NPE.

4.6. A Comissão propõe a alteração do cálculo dos requisitos máximos de fundos próprios definidos no artigo 268.º do CRR em relação às titularizações de NPE, permitindo a dedução dos NRPPD das perdas esperadas no cálculo dos requisitos máximos de fundos próprios. O BCE observa que, embora existam argumentos que apoiam o entendimento de que a aplicação desta dedução é coerente com as normas do CBSB ([15]) a este respeito, tais normas não o referem expressamente.

4.7. Por último, o BCE recomenda a clarificação, para que não haja dúvidas, de que o limite mínimo de ponderação do risco de 100% das titularizações de NPE prevalece sobre o ponderador de risco máximo da denominada «metodologia baseada na transparência» para as posições de titularização prioritárias nos termos do artigo 267.º do CRR (se o limite máximo se traduzir num ponderador de risco inferior a 100%), conforme expressamente referido nos projetos de normas do CBSB (ver CRE 45.5).

Nos casos em que o BCE recomenda alterações aos regulamentos propostos, as sugestões de reformulação específicas constam do anexo, acompanhadas de um texto explicativo para o efeito. O documento técnico de trabalho está disponível em inglês no sítio Web do BCE.

Feito em Frankfurt am Main, em 23 de setembro de 2020.

A Presidente do BCE
Christine LAGARDE

([13]) Norma do CBSB que descreve o cálculo dos requisitos de fundos próprios para o risco de crédito, capítulo 22, ponto 90, do Quadro de Basileia (CRE 22.90).

([14]) As titularizações de NPE são frequentemente executadas conforme ilustrado no seguinte exemplo: 1) o cedente possui uma carteira de NPE com um montante em dívida de100 e um valor contabilístico de 60; 2) o cedente transfere a carteira de NPE para um veículo de finalidade especial pelo valor de 60; 3) o veículo de finalidade especial emite obrigações com um valor nominal de 60 (ou seja, obrigações subordinadas com um valor nominal de 20; obrigações subordinadas intermédias com um valor nominal de 20; obrigações preferentes com um valor nominal de 20), que transfere para o cedente em troca da carteira de NPE; 4) o cedente vende as obrigações subordinadas e as obrigações subordinadas intermédias a investidores por um preço de venda de 10 (ou seja, as obrigações subordinadas são vendidas por 2 e as obrigações subordinadas intermédias por 8, partindo da hipótese simplificadora de que o cedente não está obrigado a cumprir os requisitos de retenção do risco) e retém as obrigações preferentes, atribuindo-lhes o valor contabilístico de 20. Uma definição mais estrita do NRPPD levaria, neste exemplo, a um valor de 40%, ao passo que uma definição mais ampla, que reflita melhor a realidade económica, levaria a um valor de 70%. Por conseguinte, uma definição mais ampla permite a um maior leque de titularizações de NPE beneficiar do ponderador de risco fixo de 100%.

([15]) Norma do CBSB que descreve o cálculo dos requisitos de fundos próprios para o risco de crédito, capítulo 40, ponto 54, do Quadro de Basileia (CRE 40.54).