

Relatório Especial

Supervisão do risco de crédito dos bancos pela União Europeia

Banco Central Europeu intensificou esforços, mas é preciso mais para garantir melhor a boa gestão e a cobertura do risco de crédito



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-XII
Introdução	01-15
Supervisão prudencial dos bancos pelo Banco Central Europeu	01-09
Risco de crédito e créditos não produtivos na UE	10-15
Âmbito e método da auditoria	16-22
Observações	23-104
As avaliações do risco de crédito realizadas pelo BCE são de boa qualidade, mas o Banco não utiliza eficientemente os instrumentos de que dispõe para assegurar uma boa gestão e cobertura do risco de crédito	23-76
As avaliações de supervisão do BCE relativas ao risco de crédito dos bancos têm algumas lacunas, mas são geralmente de boa qualidade	26-36
A atribuição de recursos humanos estava em consonância com os riscos apontados, mas há lacunas por resolver	37-47
Os processos de consulta e aprovação do BCE são meticulosos, mas impedem a notificação tempestiva da decisão no âmbito do SREP aos bancos	48-52
O BCE não utiliza eficientemente os seus instrumentos para garantir que o risco de crédito é totalmente coberto por fundos próprios adicionais	53-70
O BCE não utiliza eficientemente os seus poderes de supervisão para dar instruções aos bancos no sentido de gerirem melhor o risco de crédito	71-76
O BCE intensificou os seus esforços para dar resposta às questões prudenciais relacionadas com os NPL antigos, mas não utiliza da melhor forma os seus instrumentos	77-104
Conclusões e recomendações	105-121
Anexo	
Anexo I – Seguimento do Relatório Especial 29/2016, Mecanismo Único de Supervisão: um bom início, mas são necessárias mais melhorias	

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas do Banco Central Europeu

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I O Banco Central Europeu (BCE), em estreita cooperação com as autoridades nacionais de supervisão, controla diretamente cerca de 110 bancos significativos dos 21 Estados-Membros participantes na União Bancária. Este regime, criado em 2014, é conhecido como Mecanismo Único de Supervisão.

II As autoridades de supervisão avaliam os riscos a que os bancos estão expostos (como os riscos de crédito, de governação, de liquidez e do modelo de negócio) mediante um processo anual, verificando se os bancos têm condições para os gerir adequadamente. Este processo resulta numa avaliação formal dos riscos e em decisões anuais no âmbito da supervisão. São assim impostos aos bancos requisitos de fundos próprios adicionais (designados por "requisitos do pilar 2") além do mínimo regulamentar ("requisitos do pilar 1"), de forma a cobrir os riscos não abrangidos pelo pilar 1, e/ou medidas de supervisão que assegurem que os bancos tomam medidas corretivas para melhorar a gestão e o controlo dos seus riscos.

III Uma das principais fontes de risco prudencial para os bancos é o risco de crédito, que surge em especial quando os mutuários não reembolsam os empréstimos, que se tornam não produtivos. A insuficiência das provisões pode ameaçar a viabilidade dos bancos, como demonstrado por crises anteriores. O BCE alertou recentemente para a deterioração das perspetivas dos bancos, num contexto de agravamento das condições económicas e do risco de crédito.

IV É crucial para a viabilidade dos bancos que o BCE assegure não só uma boa gestão e cobertura do risco de crédito, mas também a sinalização atempada dos créditos não produtivos por parte dos bancos e a constituição de provisões para os mesmos. O Tribunal decidiu realizar a presente auditoria devido à importância da confiança no setor bancário e a fim de prestar informações às partes interessadas. Avaliou se a estratégia do BCE para a supervisão do risco de crédito nos bancos e o tratamento dado aos créditos não produtivos antigos (os classificados como tal antes de abril de 2018) era eficiente do ponto de vista operacional. O Tribunal centrou-se na ação do BCE durante o ciclo de supervisão de 2021, tendo constituído uma amostra de 10 bancos com dificuldades conhecidas quanto a créditos não produtivos.

V A conclusão geral do Tribunal é que o BCE intensificou os seus esforços na supervisão do risco de crédito dos bancos e, em particular, dos créditos não produtivos. Todavia, é necessário mais para que o BCE obtenha uma maior garantia de que o risco de crédito é devidamente gerido e coberto.

VI Com exceção de algumas lacunas, as avaliações do **nível de risco de crédito e do ambiente de controlo dos bancos** na amostra do Tribunal eram de boa qualidade, com utilização adequada de ferramentas de avaliação comparativa. Porém, no contexto do processo de análise e avaliação para fins de supervisão, o BCE não utilizou eficientemente os instrumentos e os poderes de supervisão de que dispõe por forma a assegurar uma cobertura adequada do risco de crédito.

VII A metodologia para determinar os requisitos de fundos próprios adicionais (pilar 2) a impor pelo BCE enquanto autoridade de supervisão, aplicada pela primeira vez em 2021, não deu garantias de que os diferentes riscos dos bancos estavam adequadamente cobertos. Além disso, o BCE não a aplicou de forma coerente, já que os requisitos do pilar 2 que impôs não foram proporcionalmente mais elevados quanto maiores fossem os riscos enfrentados pelos bancos. A Autoridade Bancária Europeia não avaliou a aplicação da nova metodologia do BCE.

VIII O BCE também não agravou as suas medidas de supervisão relativas a alguns bancos, mesmo na presença de um risco de crédito elevado e sustentado e de insuficiências de controlo persistentes. O ciclo de supervisão de 2021 foi muito longo (13 meses), tendo as decisões definitivas apenas sido comunicadas aos bancos em fevereiro de 2022, principalmente devido às longas fases de diálogo e de aprovação. Uma duração tão longa implica o risco de as avaliações do BCE não refletirem os perfis de risco reais dos bancos.

IX Por último, a supervisão foi prejudicada, em certa medida, pelo facto de vários supervisores nacionais não terem cumprido os seus compromissos em termos de disponibilização de pessoal. O BCE decidiu também não aumentar o número de efetivos para a sua função de supervisão a partir de 2023.

X No que diz respeito aos **créditos não produtivos antigos**, a sua dimensão global começou a diminuir a partir de 2015, o que continua a verificar-se devido a vários fatores, entre os quais as ações do BCE. Este não utilizou sistematicamente os seus poderes de supervisão (o poder de exigir uma política específica de constituição de provisões ou ajustamentos aos cálculos dos fundos próprios) para instruir os bancos a corrigirem os casos em que o tratamento contabilístico não foi considerado prudente do ponto de vista da supervisão. Em 2018, o BCE optou por informar os bancos de que lhes imoria um requisito de fundos próprios adicionais (majoração relativa ao pilar 2) se não tivessem dado resposta aos referidos créditos não produtivos. A sua abordagem, aplicada a todos os bancos, visava a resolução atempada dos créditos não produtivos antigos.

XI O BCE pretendia desencorajar a atitude de "esperar para ver" de muitos bancos e incentivá-los a agir de forma proativa, sem uma intervenção mais vigorosa do BCE (isto é, uma majoração relativa ao pilar 2). A abordagem do BCE, tal como concebida, não resolveu a questão de imediato, pois deu aos bancos vários anos para cumprir as instruções. Além disso, nem todos os bancos agiram de forma tão proativa como o BCE esperava. A abordagem que este escolheu resultou também num tratamento desigual dos bancos, uma vez que os que tinham uma percentagem mais elevada de empréstimos não produtivos tiveram mais tempo do que os restantes, e os bancos podiam optar pela abordagem de cobertura que lhes fosse mais vantajosa. O Tribunal constatou que o processo resultou numa certa ineficiência, pois a sua gestão consumiu muitos recursos dos bancos e do BCE.

XII Para aumentar a eficiência operacional, o Tribunal recomenda que o BCE deve:

- reforçar as avaliações dos riscos dos bancos;
- simplificar o processo de análise e avaliação para fins de supervisão;
- aplicar medidas de supervisão que assegurem melhor uma boa cobertura e gestão dos riscos pelos bancos.

Introdução

Supervisão prudencial dos bancos pelo Banco Central Europeu

01 Na União Europeia (UE), a supervisão bancária insere-se no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão (MUS), criado em 2014. Este Mecanismo, um dos pilares da União Bancária, é constituído pelo Banco Central Europeu (BCE) na sua função de supervisor e pelas autoridades nacionais competentes (ANC) dos Estados-Membros participantes, a saber, os 20 Estados-Membros da área do euro e, desde 2020, a Bulgária. Em setembro de 2022, o BCE supervisionou diretamente 110 instituições significativas (em seguida designadas "bancos"), que detêm quase 82% dos ativos bancários da União Bancária¹. O MUS rege-se principalmente pelo [Regulamento MUS](#) e pelo [Regulamento-Quadro do MUS](#).

02 A supervisão bancária da UE segue um processo anual comum, conhecido como processo de revisão e avaliação para fins de supervisão (designado por SREP), e visa assegurar que os bancos cumprem os requisitos prudenciais da União. O modo de realização deste processo é especificado nas orientações emitidas pela Autoridade Bancária Europeia (EBA). Em conformidade com o princípio "cumprir ou explicar"², o BCE e as ANC devem informar a EBA se dão cumprimento às orientações e, se não o fizerem, indicar as razões. Os objetivos da supervisão bancária são assegurar a segurança e a solidez do sistema bancário europeu e aumentar a integração e a estabilidade financeiras. A supervisão corrente é efetuada por equipas conjuntas de supervisão (designadas por ECS). Estas são compostas por pessoal do BCE e das ANC, cujo trabalho é coordenado e apoiado pelo BCE, designadamente pelas suas funções horizontais. Em 2021, as despesas administrativas relativas às funções de supervisão do BCE ascenderam a 577,5 milhões de euros³.

03 O SREP tem por objetivo garantir que a confiança nos bancos se justifica. Sem confiança na solidez de um sistema bancário, os bancos não podem desempenhar o seu papel de concessão de crédito à economia real, pois não teriam os meios necessários. Este papel é particularmente importante na UE, onde a maioria das pequenas e médias empresas – reconhecidamente a espinha dorsal das economias – não tem acesso aos mercados de capitais. Tranquilizar os cidadãos da União

¹ Sítio Web do Banco Central Europeu, "[Supervisão Bancária](#)".

² [Regulamento \(UE\) nº 1093/2010](#), artigo 16º.

³ [Relatório anual do BCE sobre as atividades de supervisão – 2021](#), secção 6.1.

mostrando-lhes que podem confiar nos seus bancos foi também um dos motores da União Bancária e da criação do MUS.

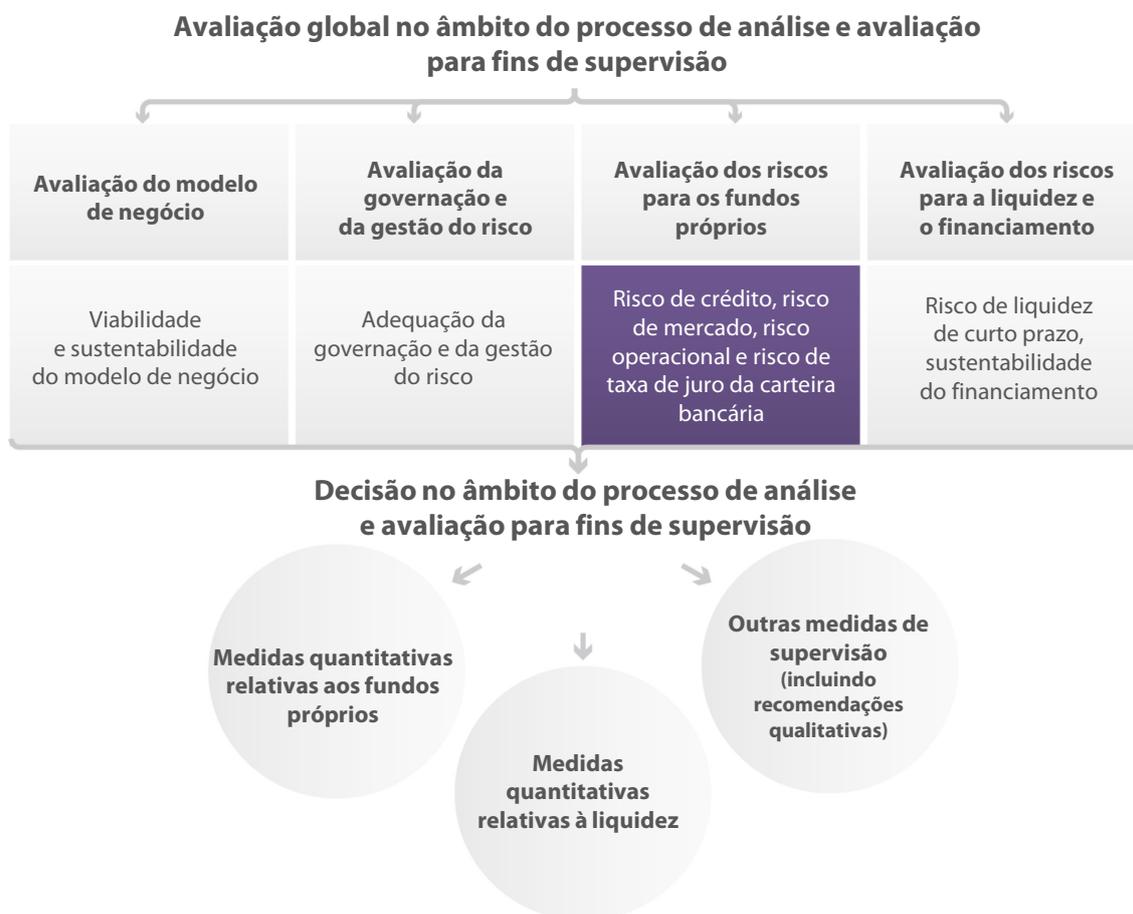
04 O conceito de SREP foi introduzido pela primeira vez em 2004, com os acordos de Basileia II. O BCE realizou o seu primeiro SREP em 2014, baseando-se em metodologias nacionais. Estas primeiras decisões no âmbito do SREP foram complementadas pelos resultados do exame da saúde financeira realizado em 2014 pelo BCE, conhecido por "avaliação completa", a que têm de se sujeitar todos os bancos que adiram à supervisão do BCE. Esta avaliação inclui uma análise da qualidade dos ativos com a finalidade de aumentar a transparência acerca das exposições dos bancos, nomeadamente no que diz respeito à adequação das valorizações dos ativos e garantias e das provisões conexas, em especial em relação aos créditos não produtivos (designados por NPL). O segundo SREP, realizado em 2015, baseou-se pela primeira vez numa metodologia comum, o que representou um passo importante para alcançar condições equitativas na União Bancária.

05 As autoridades de supervisão aplicam o SREP para verificar se os riscos a que os bancos estão expostos são devidamente geridos e cobertos por reservas de capital suficientes caso esses riscos se concretizem. No âmbito deste processo, as autoridades de supervisão analisam o perfil de risco de um banco com base em quatro componentes: i) modelo de negócio, ii) governação, iii) riscos de fundos próprios e iv) riscos de liquidez. No âmbito da sua avaliação dos riscos para os fundos próprios, as autoridades de supervisão analisam, designadamente, o risco de crédito.

06 As autoridades de supervisão chegam a uma notação global do SREP (de 1 a 4), que resulta da acumulação das notações atribuídas aos diferentes riscos e reflete a avaliação prudencial do nível de cada um deles e a qualidade dos controlos do risco pelos bancos. Quanto mais elevada for a notação, maior é o risco avaliado.

07 O SREP desencadeia ações de supervisão decididas após a avaliação, incluindo medidas relacionadas com os fundos próprios e/ou a liquidez ou outros tipos de medidas de supervisão (ver [figura 1](#)).

Figura 1 – Avaliação global no âmbito do SREP



Fonte: TCE, com base em informações do BCE.

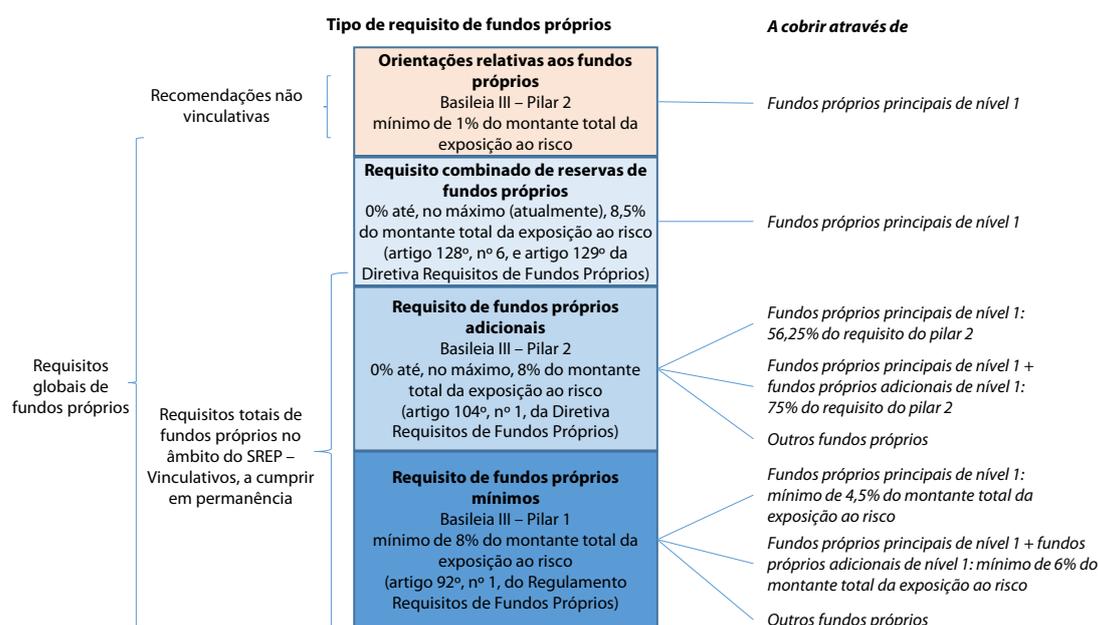
08 O Regulamento MUS, que é aplicável ao BCE enquanto supervisor, contém uma lista não exaustiva das possíveis **medidas de supervisão** que podem ser tomadas pelo Banco. Este pode, por exemplo, exigir que os bancos reforcem as suas disposições, processos e estratégias ou detenham fundos próprios adicionais, em particular os decorrentes do chamado requisito do pilar 2, que vão além dos fundos próprios mínimos regulamentares. Estes fundos próprios mínimos são definidos no pilar 1 do quadro de Basileia III (ou seja, o quadro regulamentar internacional aplicável aos bancos), como ilustrado na [figura 2](#). Este quadro foi transposto pela UE através do Regulamento Requisitos de Fundos Próprios⁴ e da Diretiva Requisitos de Fundos Próprios⁵.

⁴ Regulamento (UE) n.º 575/2013.

⁵ Diretiva 2013/36/UE.

09 Há três componentes de fundos próprios que devem ser utilizadas para cumprir os requisitos regulamentares (ver *figura 2*): fundos próprios principais de nível 1, fundos próprios adicionais de nível 1 e fundos próprios de nível 2. Os fundos próprios principais de nível 1 são os que têm maior qualidade e incluem, entre outros, as ações e os lucros retidos. A violação dos requisitos de fundos próprios tem consequências para um banco, que pode, por exemplo, ficar sujeito a restrições quanto ao pagamento de dividendos.

Figura 2 – Requisitos de fundos próprios



Fonte: TCE.

Risco de crédito e créditos não produtivos na UE

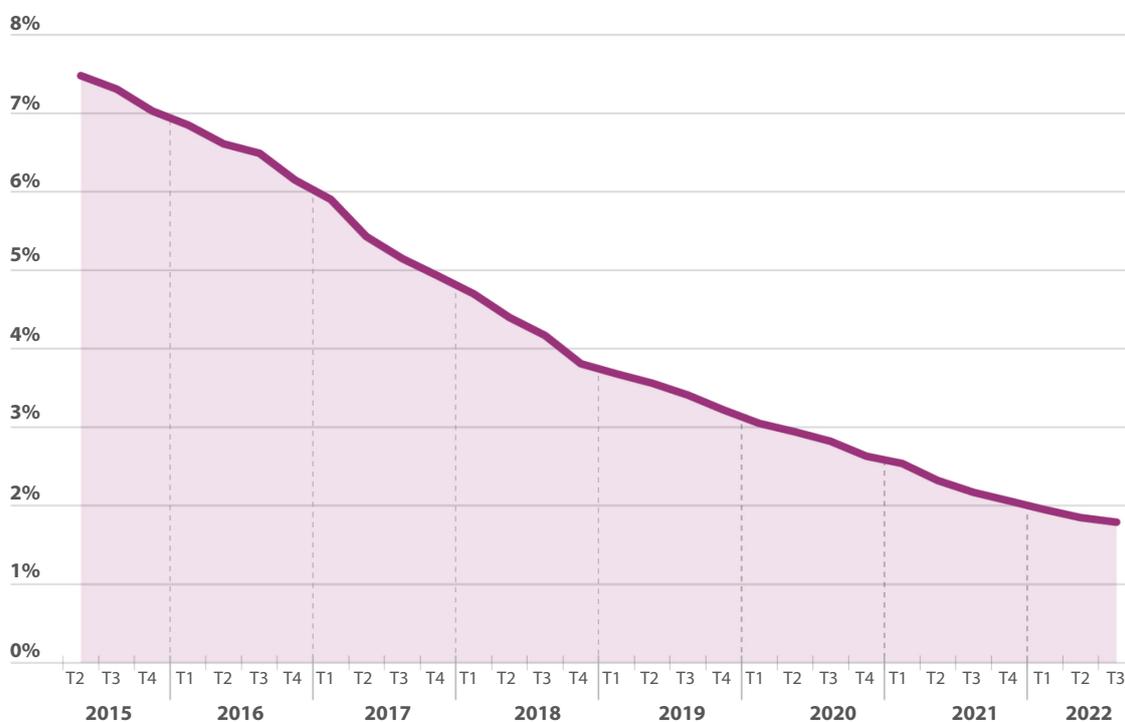
10 Quando os bancos concedem empréstimos, expõem-se inevitavelmente ao risco de os mutuários não os conseguirem reembolsar. A finalidade da gestão do risco de crédito é limitá-lo mediante uma avaliação cuidadosa da capacidade de endividamento dos potenciais mutuários e a cobrança de juros suficientemente elevados para cobrir os riscos de incumprimento pelos mutuários. Quando se considere improvável que o mutuário proceda ao reembolso ou este tenha entrado em incumprimento por terem passado mais de 90 dias sem ter pagado as prestações acordadas, o empréstimo torna-se um "crédito não produtivo" (NPL). As normas contabilísticas exigem que os bancos contabilizem provisões para NPL, pelo montante total em dívida do empréstimo deduzido dos eventuais pagamentos que possam, com base na experiência anterior, ser de esperar razoavelmente obter: i) do mutuário em situação de incumprimento, ou ii) da cobrança da garantia.

11 Um rácio elevado de NPL em relação aos empréstimos totais (o rácio de NPL) pode exercer pressão no desempenho de um banco (ou seja, na sua rentabilidade) e mesmo torná-lo inviável, sobretudo se não tiver condições de registar as provisões adequadas. Uma boa gestão dos riscos pelos bancos (através, designadamente, de normas rigorosas em matéria de concessão de empréstimos, margens de empréstimo suficientemente elevadas para cobrir o custo das perdas e testes de esforço) é fundamental para evitar ou atenuar a acumulação de NPL. Com efeito, em caso de deterioração da conjuntura económica ou de queda abrupta dos preços da habitação a partir de um nível que era insustentável, um banco bem gerido está em melhor posição para atenuar o impacto, geralmente inevitável, da proliferação de NPL.

12 Entre os problemas legados pela crise financeira de 2008 figuraram elevados níveis de NPL que exerceram pressão sobre alguns bancos da União Bancária: no final de 2015, o rácio médio de NPL continuava elevado, situando-se acima dos 7% (ver [figura 3](#)), com os sistemas bancários de 5 dos 19 Estados-Membros então pertencentes à União Bancária (ver ponto [01](#)) a registarem rácios de NPL superiores a 10% (ver [figura 4](#)).

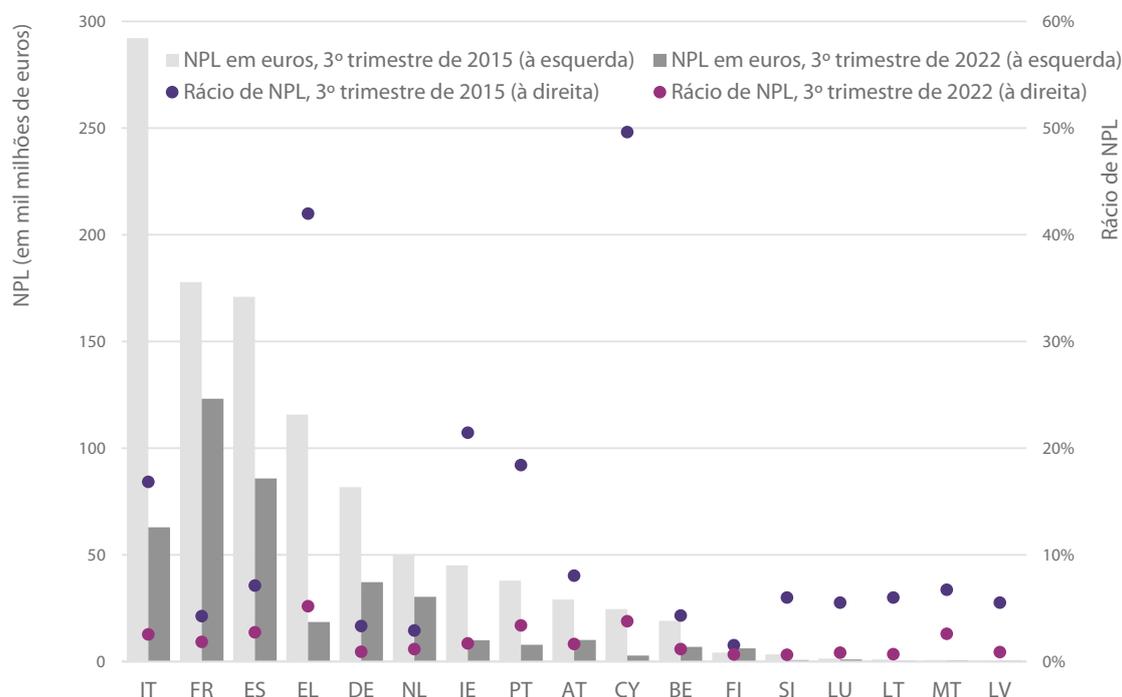
Figura 3 – Rácio de NPL nos 21 membros da União Bancária

(rácio de NPL em %)



Fonte: estatísticas da supervisão bancária do BCE (primeiro trimestre de 2022, rácio de NPL dos países abrangidos pelo MUS).

Figura 4 – Evolução dos NPL (em euros e como rácio em relação a todos os ativos dos bancos abrangidos pelo MUS)



Nota: EE e SK – dados comparáveis não disponíveis. Dados do ponto inicial – LU: 4º trimestre de 2015; MT: 2º trimestre de 2016; SI: 1º trimestre de 2016. Dados do ponto final – LV: 3º trimestre de 2021.

Fonte: estatísticas da supervisão bancária do BCE.

13 O combate aos NPL tornou-se uma prioridade política na UE. Em 11 de julho de 2017, o Conselho publicou as [conclusões sobre um plano de ação](#) nesta matéria, em que salientou a necessidade de medidas no que diz respeito à supervisão bancária, à reforma dos quadros de insolvência e recuperação de dívidas, ao desenvolvimento de mercados secundários para os NPL e à reestruturação do sistema bancário. Um dos principais passos para fazer avançar o terceiro pilar da União Bancária, um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos, é a resolução do problema dos elevados níveis de NPL. Completar a União Bancária tem por finalidade reduzir a fragmentação do setor bancário na UE e assegurar um panorama concorrencial justo para os bancos.

14 O BCE é um interveniente fundamental nestes esforços. A fim de evitar que os bancos entrem em insolvência devido à má gestão e cobertura do risco de crédito, deve assegurar que estes corrigem atempadamente as suas lacunas quanto à gestão do risco de crédito (tais como normas permissivas para a concessão de empréstimos) e às políticas contabilísticas conexas (sinalização dos NPL e constituição de provisões para o efeito).

15 No terceiro trimestre de 2022, o rácio de NPL na União Bancária tinha descido para 1,8%, o que representa uma queda acentuada em relação a 2015. A dispersão entre os Estados-Membros (embora ainda elevada) diminuiu consideravelmente. A tendência decrescente deve-se, em parte, i) à redução dos NPL devido à melhoria das circunstâncias económicas, ii) a empréstimos ao abrigo de medidas públicas de apoio que chegam, ou estão prestes a chegar, ao seu termo e iii) a vendas e titularizações (isto é, transferências para novos proprietários) de NPL antigos. Poderão surgir novos NPL à medida que as medidas de apoio relacionadas com a COVID-19 chegam ao fim e que os desafios económicos decorrentes da guerra na Ucrânia se juntam à elevada inflação. *de facto*, o BCE alertou recentemente para o aumento do risco de crédito, salientando que a queda das ações dos bancos aponta para uma deterioração das perspetivas dos mesmos.

Âmbito e método da auditoria

16 Considerando que os NPL podem constituir uma ameaça séria para a viabilidade de um banco e que é importante salvaguardar a estabilidade financeira, é crucial que as autoridades de supervisão exerçam os seus poderes com eficiência, algo ainda mais premente nas difíceis condições da atual conjuntura económica. No que diz respeito, em particular, ao risco de crédito, as autoridades de supervisão devem assegurar que há uma boa gestão e cobertura, bem como verificar, através de um SREP exaustivo e intrusivo, que os bancos sinalizam e provisionam atempadamente os novos NPL.

17 *de facto*, desde a criação do MUS, o risco de crédito tem sido uma prioridade de supervisão do BCE. Por conseguinte, o Tribunal decidiu realizar esta auditoria para clarificar a supervisão, pelo Banco, do risco de crédito em geral e dos NPL em particular.

18 O presente relatório complementa os relatórios publicados pelo Tribunal sobre as atividades de supervisão do BCE em 2016⁶ e 2018⁷. O seguimento do relatório especial de 2016 consta do [anexo I](#). O mandato que permite ao Tribunal auditar a eficácia operacional da gestão do BCE encontra-se disposto nos textos jurídicos aplicáveis⁸. Em 2019, o TCE e o BCE celebraram um [memorando de entendimento](#) que descreve as modalidades práticas do intercâmbio de documentos e informações. O Tribunal obteve total acesso aos documentos solicitados e a plena cooperação do pessoal do Banco ao longo de todo o processo.

19 O trabalho do Tribunal beneficiou do diálogo aberto e construtivo mantido com o BCE e o seu pessoal. As publicações do Banco sobre supervisão mostram que tem vindo a aumentar a sua transparência (por exemplo, em 2020, publicou pela primeira vez os requisitos do pilar 2 para cada banco). Estes progressos reforçam a disciplina de mercado (o terceiro pilar do quadro de Basileia para a supervisão) e a sua própria prestação de contas.

⁶ [Relatório Especial 29/2016](#), *Mecanismo Único de Supervisão: um bom início, mas são necessárias mais melhorias*.

⁷ [Relatório Especial 02/2018](#), *A eficácia operacional da gestão de crises bancárias pelo BCE*.

⁸ Protocolo nº 4 relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu, artigo 27º, nº 2, e Regulamento MUS, artigo 20º, nº 7.

20 Mais especificamente, a auditoria examinou se a estratégia do BCE para a supervisão do risco de crédito nos bancos e o tratamento dado aos NPL antigos (definidos como os anteriores a 2018) era eficiente do ponto de vista operacional. Para o efeito, o Tribunal avaliou a relação entre os recursos utilizados (pessoal, ferramentas e processos) e as realizações produzidas no que diz respeito às seguintes questões:

- o A estratégia do BCE em matéria de supervisão do risco de crédito foi eficiente quanto à garantia de uma boa cobertura e gestão desse risco pelos bancos?
- o O BCE foi eficiente na resposta às questões prudenciais relacionadas com os NPL antigos (ou seja, os anteriores a 2018)?

21 A auditoria centrou-se nas atividades de supervisão do BCE relacionadas com o risco de crédito, principalmente durante o ciclo de 2021 do SREP, mas, em alguns casos, também em ações anteriores. O Tribunal auditou as atividades das direções horizontais do BCE responsáveis pela metodologia de supervisão e pelas inspeções no local, bem como as direções diretamente responsáveis pela supervisão de bancos específicos.

22 O Tribunal entrevistou pessoal de várias ECS (compostas por pessoal do BCE e das ANC) e das funções horizontais do Banco. Examinou documentação relevante sobre os sistemas do BCE e procedeu a uma análise de toda a população de bancos. Para responder a ambas as perguntas de auditoria, o Tribunal examinou igualmente os processos relativos à supervisão de uma amostra de 10 bancos com níveis elevados de NPL. Nesta amostra, o Tribunal procurou incluir bancos com diferentes modelos de negócio, dimensões variáveis e em vários Estados-Membros. Para conhecer os pontos de vista de partes interessadas diversas, o Tribunal entrevistou representantes de um grupo do setor e um supervisor da UE fora da União Bancária.

Observações

As avaliações do risco de crédito realizadas pelo BCE são de boa qualidade, mas o Banco não utiliza eficientemente os instrumentos de que dispõe para assegurar uma boa gestão e cobertura do risco de crédito

23 O SREP anual é uma atividade principal da autoridade de supervisão. As avaliações dos riscos de cada banco sob supervisão (ver *figura 1*) são realizadas fora das suas instalações (bem como no local, se necessário) e baseiam-se numa vasta gama de informações de natureza quantitativa e qualitativa. Segundo as normas aplicáveis (ver pontos *01* a *02*), as ECS devem assegurar a coerência da avaliação entre os bancos comparando cada um com os restantes (avaliação comparativa) e ter em conta as informações de contexto pertinentes ao elaborarem as avaliações do risco de crédito.

24 A avaliação de um banco num determinado ano é resumida na decisão no âmbito do SREP, que o supervisor envia ao banco (ver ponto *07*). De um modo geral, a decisão contém as medidas que os bancos são obrigados a tomar para corrigir as deficiências específicas apontadas. No que se refere especificamente ao risco de crédito, as medidas podem exigir que os bancos detenham fundos próprios adicionais para cobrir riscos e/ou corrigir ou atenuar deficiências nos controlos e/ou na gestão do risco de crédito.

25 Nesta secção, o Tribunal avalia a eficiência da aplicação, pelo BCE, do referido processo relativo ao risco de crédito, ou seja, a relação entre os recursos utilizados e as realizações produzidas em termos de quantidade, qualidade e calendário. Em particular, o Tribunal avaliou se:

- a) o BCE avaliou o risco de crédito dos bancos de forma abrangente;
- b) os recursos humanos atribuídos estavam em consonância com os riscos apontados;
- c) o processo de tomada de decisões no âmbito do SREP foi tempestivo;
- d) o Banco garantiu que os riscos que constatou eram cobertos por fundos próprios;
- e) o BCE utilizou de forma eficiente os seus instrumentos para corrigir as insuficiências sinalizadas em cada banco.

As avaliações de supervisão do BCE relativas ao risco de crédito dos bancos têm algumas lacunas, mas são geralmente de boa qualidade

26 A avaliação do risco de crédito realizada pelas ECS (que resulta numa notação) tem em conta o nível de risco de crédito do banco, bem como a forma como este o controla, por exemplo através de mecanismos de governação (ver *figura 5*). É iniciada após a recolha de dados, sendo atribuídas notações automáticas a cada banco com base em indicadores de risco. As ECS podem, em certa medida, desviar-se destas notações automáticas, tendo a faculdade de reduzir a notação em dois graus ou aumentá-la um grau de modo a ter em consideração a especificidade e complexidade de uma instituição. Este passo é designado "avaliação delimitada" e tem lugar na etapa 3.

Figura 5 – Fase de avaliação no âmbito do SREP



Fonte: TCE, com base no manual do SREP, elaborado pelo BCE.

27 As avaliações do controlo do risco baseiam-se em listas de controlo com as quais as ECS examinam o cumprimento dos requisitos legais pelos bancos (etapa 2). Estas listas são complementadas por uma avaliação mais pormenorizada (etapa 3) para que possam ter em conta a especificidade e complexidade de cada banco, assegurando simultaneamente a coerência entre as apreciações em matéria de supervisão no âmbito do MUS.

28 O Tribunal examinou as avaliações do risco de crédito por referência à sua amostra de 10 bancos (ver ponto **22**). Para o efeito, analisou se:

- o BCE converteu as normas externas elaboradas pela EBA (*orientações relativas ao SREP* e *Orientações sobre a gestão de exposições não produtivas e exposições reestruturadas*) em orientações próprias dirigidas às ECS, a fim de assegurar que a supervisão do risco de crédito (designadamente da gestão dos NPL pelos bancos) realizada fora das instalações dos bancos é coerente;
- as ECS aplicaram corretamente as orientações;
- o BCE utilizou bem as ferramentas de avaliação comparativa dos bancos.

29 Em geral, o Tribunal constatou que o BCE converteu as normas externas em orientações operacionais dirigidas às ECS, sobretudo através do seu manual do SREP, que contém instruções específicas sobre as avaliações que devem ser realizadas aos bancos relativamente a todos os elementos do processo. O Tribunal observa que as avaliações de supervisão se baseiam em notações automáticas, ajustadas pelas ECS quando necessário. Porém, o Banco não definiu critérios objetivos para a realização da avaliação delimitada pelas ECS (ver ponto **26**). Com efeito, limitou-se a enumerar os fatores que estas equipas podem ter em conta, mas não deu instruções sobre a forma de proceder de modo a assegurar a coerência entre elas.

30 Na amostra de bancos constituída pelo Tribunal, as ECS preencheram a maioria dos requisitos decorrentes das normas aplicáveis nas suas avaliações no âmbito do SREP. Não obstante, o Tribunal observou algumas lacunas na execução do SREP, que são descritas nos pontos que se seguem.

31 No referente à avaliação do **nível de risco de crédito** (etapa 3), o Tribunal constatou que, nos 10 bancos da amostra, o BCE não avaliou (ou apenas avaliou parcialmente) determinados elementos em conformidade com as orientações da EBA (ver ponto **28**). Pode citar-se, para alguns bancos, a falta de avaliação ou a avaliação incompleta da qualidade dos créditos produtivos e da materialidade dos NPL por carteira. Mesmo que, na amostra, metade dos bancos em causa tenha recebido a pior notação possível (4) para o nível de risco, a realização de uma avaliação incompleta implica que não é possível garantir totalmente a existência de uma boa gestão e cobertura dos riscos.

32 No referente à avaliação do **controlo do risco de crédito**, o Tribunal fez as constatações descritas em seguida.

- o As orientações dirigidas pelo BCE às ECS sobre as questões às quais responder (lista de verificação relativa à etapa 2, como descrito na *figura 5*) eram incoerentes. Apenas foram dadas instruções claras sobre a necessidade de responder ou não às questões importantes (por exemplo, se as políticas e os procedimentos de classificação de NPL estavam em consonância com os requisitos legais) às ECS responsáveis por 22 dos 110 bancos abrangidos pelo SREP em 2021, dois dos quais constavam da amostra do Tribunal. Esta situação debilitou a coerência do processo de avaliação relativamente a toda a população de bancos supervisionados.
- o Em 2021, a maioria das questões relativas à avaliação regular dos riscos na etapa 3 tornou-se facultativa para as ECS. Em vez disso, o BCE esperava que os bancos realizassem uma autoavaliação dos seus quadros de controlo do risco de crédito. As ECS avaliaram estes quadros e utilizaram as informações nas avaliações do risco de crédito, mas algumas questões da avaliação regular dos riscos na etapa 3 não foram cobertas pelas autoavaliações dos bancos. Acresce que a natureza facultativa da lista de verificação regular da etapa 3 implicava que o BCE não podia verificar a coerência das avaliações.

33 O Tribunal constatou que as ECS atribuíram a três bancos (da amostra de 10) notações de 2 ou 3 (melhores do que 4, a pior notação) para o controlo do risco, embora as suas avaliações do ambiente a esse respeito estivessem incompletas (ver ponto **32**). Uma notação positiva no controlo do risco pode ter impacto nas medidas de supervisão a jusante (ver ponto **07**).

34 Para assegurar que os bancos são sujeitos a uma **avaliação comparativa** adequada, o BCE tem uma vasta gama de ferramentas de visualização e comparação, permitindo às ECS ver de que forma os bancos por que são responsáveis se comparam com outros num leque alargado de indicadores-chave de risco. Nas avaliações no âmbito do SREP examinadas relativamente à amostra de bancos constituída pelo Tribunal, constatou-se que, em geral, estas equipas utilizaram bem as ferramentas de avaliação comparativa.

35 Contudo, existem algumas lacunas quanto à calibragem das ferramentas de avaliação comparativa. Em concreto, a notação automática do nível de risco atribuída na etapa 2 (ver ponto **26**) é calibrada segundo limiares que estão desatualizados, criando um enviesamento positivo que o próprio BCE reconheceu na sua análise

interna. O Tribunal constatou que esta situação levou as ECS a procederem a ajustamentos sistemáticos para compensar o enviesamento, reduzindo as notações na fase de avaliação delimitada.

36 Na sua maioria, as ferramentas de avaliação comparativa são autónomas. Não se enquadram no que se espera das ECS segundo o manual do SREP, nem na ferramenta informática por elas utilizada na avaliação qualitativa no âmbito deste processo. Esta situação complica o trabalho das ECS devido à necessidade de controlos cruzados manuais.

A atribuição de recursos humanos estava em consonância com os riscos apontados, mas há lacunas por resolver

37 O Tribunal propôs-se examinar se o BCE foi eficiente na atribuição de recursos às ECS e à supervisão no local, de forma a assegurar que o esforço de supervisão está em consonância com os riscos em causa.

38 O Tribunal constatou que o BCE dispõe de uma técnica (o modelo de agregação) para atribuir os seus recursos às ECS com base na dimensão, complexidade e risco dos bancos. Este modelo é também utilizado para determinar a intensidade da supervisão das equipas sobre os bancos de forma recorrente. No entanto, uma parte significativa das atividades (42%) não é planeada, por exemplo as relativas à venda de ativos ou a fusões que as ECS têm de avaliar.

39 Na amostra de bancos que constituiu, o Tribunal constatou que o trabalho não planeado (como a avaliação de uma venda ou da titularização de empréstimos) pode ter impacto no planeamento do trabalho no âmbito do SREP. Em dois dos bancos incluídos na amostra, a análise das ECS quanto à autoavaliação realizada pelos próprios bancos (ver ponto **32**, segundo travessão) foi adiada devido a outras tarefas não planeadas, mas urgentes. Todavia, o atraso no trabalho foi recuperado mais tarde no ciclo do SREP. O BCE tem um processo para suprir as necessidades temporárias de recursos, mas as equipas consideraram difícil preencher os lugares a tempo de satisfazer as exigências do trabalho.

40 Além disso, devido a uma mudança no processo em 2021, o BCE deixou de avaliar se os recursos atribuídos eram suficientes para realizar atividades específicas de acordo com os seus próprios padrões. Esta alteração implica que o Banco perdeu capacidade de relacionar as necessidades com os recursos.

41 O Tribunal analisou igualmente o pessoal afetado a atividades no local, ou seja, inspeções no local e investigações sobre modelos internos:

- o as ECS podem considerar necessário solicitar uma inspeção no local para, por exemplo, proceder a uma análise aprofundada dos vários riscos ou dos sistemas de controlo interno. Estas inspeções são realizadas por equipas específicas;
- o o BCE leva a cabo investigações sobre os modelos internos utilizados pelos bancos para determinar os requisitos de fundos próprios, que têm de ser aprovados pelo Banco.

42 Com a criação do MUS, o BCE foi incumbido da realização de inspeções no local com a assistência das ANC. Em abril de 2022, a direção-geral do Banco responsável pelas atividades no local não dispunha do número de efetivos aprovado: os lugares vagos representavam 10% do total dos recursos humanos atribuídos (149). A escassez de pessoal foi já salientada no [relatório de 2016 do TCE sobre a criação do MUS](#)⁹ e reduz a capacidade do BCE para realizar atividades no local.

43 O Tribunal constatou que, em 2021, não foi possível realizar todas as inspeções prioritárias, como se descreve em seguida.

- o Embora o BCE avalie os pedidos das ECS para a realização de inspeções no local e estabeleça uma lista prioritária, não conseguiu obter pessoal para 10% das inspeções no local prioritárias em 2021.
- o A diferença entre os pedidos e a capacidade foi muito maior no referente às investigações sobre modelos internos. Em 2021, o BCE não conseguiu obter pessoal para 26% das investigações prioritárias. No que diz respeito à falta de recursos para este tipo de tarefa, a direção-geral responsável do BCE alertou o Conselho de Supervisão no início de 2022, sublinhando que existia um risco de reputação substancial. O Conselho de Supervisão ainda não tomou medidas em resposta a este alerta.

44 O BCE aplica uma separação orçamental formal entre as suas funções de banco central e as suas funções de supervisão, a fim de assegurar que cada uma pode ser desempenhada de forma autónoma e sem prejuízo da outra. As despesas relativas ao exercício das funções de supervisão do BCE são cobertas pela cobrança anual de taxas de supervisão às instituições supervisionadas. Este modelo está em consonância com a

⁹ [Relatório Especial 29/2016](#), *Mecanismo Único de Supervisão: um bom início, mas são necessárias mais melhorias*, ponto 160.

norma aplicável ([Princípio Fundamental 2 de Basileia¹⁰](#)), que exige que um supervisor seja financiado de uma forma que não prejudique a sua autonomia ou independência operacional.

45 Apesar da situação anteriormente descrita, o [Conselho do BCE](#) decidiu não aumentar o número de efetivos a partir de 2023, tanto no ramo de banco central como no de supervisão. Porém, o ramo de supervisão do BCE (através do presidente e do vice-presidente do [Conselho de Supervisão](#)) pode solicitar recursos adicionais se lhe forem conferidas novas funções, se as suas funções forem alargadas ou se surgirem necessidades específicas devido a opções de supervisão. A este respeito, o Tribunal observa que, após o termo dos trabalhos de auditoria, o Banco aprovou lugares adicionais a fim de reduzir a sua dependência de recursos externos para a realização de inspeções no local e de investigações sobre modelos internos. Esta situação significa que a atribuição de recursos está a ser influenciada por considerações orçamentais emanadas do BCE na sua qualidade de banco central, uma vez que ser ouvido no processo de decisão (o presidente e o vice-presidente do Conselho de Supervisão do MUS são consultados¹¹) não é o mesmo que, de forma independente, decidir sobre o orçamento de supervisão. Este procedimento não está em conformidade com a norma aplicável (ver ponto [44](#)), que exige que os recursos de supervisão sejam fixados de forma independente. O Tribunal salientou também esta questão no seu [relatório de 2016 sobre a criação do MUS¹²](#).

46 Ao abrigo do quadro jurídico, as ANC têm de disponibilizar pessoal para as atividades de supervisão realizadas pelo BCE no local ou fora das instalações dos bancos. Por exemplo, cerca de 90% dos inspetores no local e cerca de dois terços do pessoal das ECS provêm destas autoridades. O último inquérito sobre o pessoal realizado pelo Banco mostra que 9 das 22 ANC estão aquém dos seus compromissos, sendo a lacuna de 32 ETC, ou 4% do total de pessoal com que se comprometeram. A diferença era maior no caso das ECS responsáveis pelos bancos de maior dimensão e mais complexos.

¹⁰ Comité de Basileia de Supervisão Bancária, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, princípio nº 2.

¹¹ O MUS está representado por uma pessoa no Conselho do BCE, composto por um total de 26 membros.

¹² [Relatório Especial 29/2016](#), *Mecanismo Único de Supervisão: um bom início, mas são necessárias mais melhorias*, pontos 47 a 52 e 186.

47 Existe um processo com vários níveis para as situações em que as ANC não cumprem os seus compromissos em matéria de pessoal, sendo a última etapa o envio de uma carta formal pelo BCE à autoridade em causa. Em 2021 foi realizada uma reunião de nível superior entre o BCE e duas ANC, mas, à data da auditoria do Tribunal, o Banco não tinha enviado uma carta formal a nenhuma autoridade. Não foram disponibilizados recursos adicionais até ao final de 2021.

Os processos de consulta e aprovação do BCE são meticulosos, mas impedem a notificação tempestiva da decisão no âmbito do SREP aos bancos

48 As autoridades de supervisão devem procurar assegurar que os bancos recebem orientações de supervisão em tempo útil, garantindo também que as avaliações e as medidas são coerentes entre todos os bancos. O Tribunal propôs-se examinar se o processo do BCE para o efeito permitia uma notificação tempestiva.

49 O processo do BCE para chegar às decisões no âmbito do SREP (o ciclo do SREP) consiste em quatro fases principais:

- avaliação pelas ECS;
- avaliação comparativa e análise pelas unidades horizontais do Banco;
- consulta aos bancos interessados (fase de diálogo);
- aprovação.

50 A fase de avaliação relativa ao ciclo de 2021 do SREP teve início em meados de março, após a transmissão de dados pelos bancos, e os projetos de decisões neste âmbito foram concluídos no início de julho (ver [figura 6](#)). Subsequentemente, deu-se início ao diálogo de supervisão, durante o qual os bancos foram informados das medidas quantitativas e qualitativas e das recomendações que o BCE tencionava impor, bem como das principais razões subjacentes. A este diálogo, terminado em meados de setembro, seguiram-se cinco meses preenchidos com etapas formais como a revisão jurídica, o processo formal de direito de audiência, as aprovações internas e a aprovação final pelo [Conselho de Supervisão](#) e pelo [Conselho do BCE](#). O processo formal de direito de audiência baseou-se num projeto de decisão no âmbito do SREP (ou seja, incluindo as medidas de supervisão quantitativas e qualitativas), sobre o qual os bancos podiam apresentar observações formais.

Figura 6 – Calendário do SREP relativo a 2021



Fonte: TCE, com base em dados do BCE.

51 Embora este processo global seja meticuloso, não é eficiente, pois a parte final (as fases de diálogo e aprovação) ocupa muito tempo (cerca do dobro das fases de avaliação e de avaliação comparativa). Na sua amostra de 10 bancos, o Tribunal examinou até que ponto as medidas de supervisão se alteraram entre o diálogo de supervisão, em julho de 2021, e a decisão definitiva no âmbito do SREP, em fevereiro de 2022. O Tribunal constatou que, apesar do tempo decorrido e dos dois processos aplicados (diálogo de supervisão e direito de audiência), as medidas não sofreram alterações substanciais em termos de conteúdo ou número, tendo-se verificado apenas algumas alterações nos prazos previstos para a sua execução. A exceção foi o requisito adicional específico do pilar 2 relativo a insuficiências de cobertura dos NPL,

que era uma novidade em 2021 (para mais pormenores sobre esta majoração, ver pontos [77](#) a [104](#)).

52 No final, as decisões definitivas relativas ao ciclo de 2021 do SREP só foram comunicadas aos bancos em fevereiro de 2022, ou seja, 13 meses após a data de referência (final de dezembro de 2020). Este período foi tão longo como no ciclo de 2018, mas ultrapassou o de ciclos anteriores (2017, 2019 e 2020), em que as decisões foram comunicadas antes do final do ano. O período de 13 meses foi também consideravelmente superior ao tempo despendido pela autoridade de supervisão prudencial sueca, por exemplo, numa tarefa semelhante (nove meses). Em termos de impacto, a duração global do processo significa que os bancos sob supervisão do BCE não recebem tempestivamente o resultado formal e jurídico do processo. Os riscos a que um banco está exposto (como o nível de NPL e a constituição de provisões) podem mudar durante as longas fases de diálogo e aprovação, aumentando assim a probabilidade de a decisão no âmbito do SREP estar desatualizada no momento da sua comunicação oficial.

O BCE não utiliza eficientemente os seus instrumentos para garantir que o risco de crédito é totalmente coberto por fundos próprios adicionais

53 No final do SREP, a autoridade de supervisão pode impor requisitos de fundos próprios adicionais, conhecidos como requisitos do pilar 2 (ver ponto [08](#)). Esta imposição acontece quando o supervisor determina que os fundos próprios detidos pelo banco não proporcionam uma boa cobertura dos riscos para os fundos próprios a que o mesmo está ou possa vir a estar exposto, no caso de esses riscos serem considerados significativos para o banco¹³. Em conformidade com as orientações do SREP elaboradas pela EBA¹⁴, o requisito do pilar 2 deve ser determinado **risco a risco** e abranger¹⁵:

- o o risco de perdas inesperadas e de perdas esperadas insuficientemente cobertas por provisões, num período de 12 meses (salvo especificação em contrário no Regulamento Requisitos de Fundos Próprios), conhecido como "perdas inesperadas";

¹³ EBA, [orientações relativas ao SREP, de 2018](#), ponto 342, e [orientações relativas ao SREP, de 2022](#), ponto 360.

¹⁴ O BCE notificou o cumprimento das orientações do SREP em 15.2.2019.

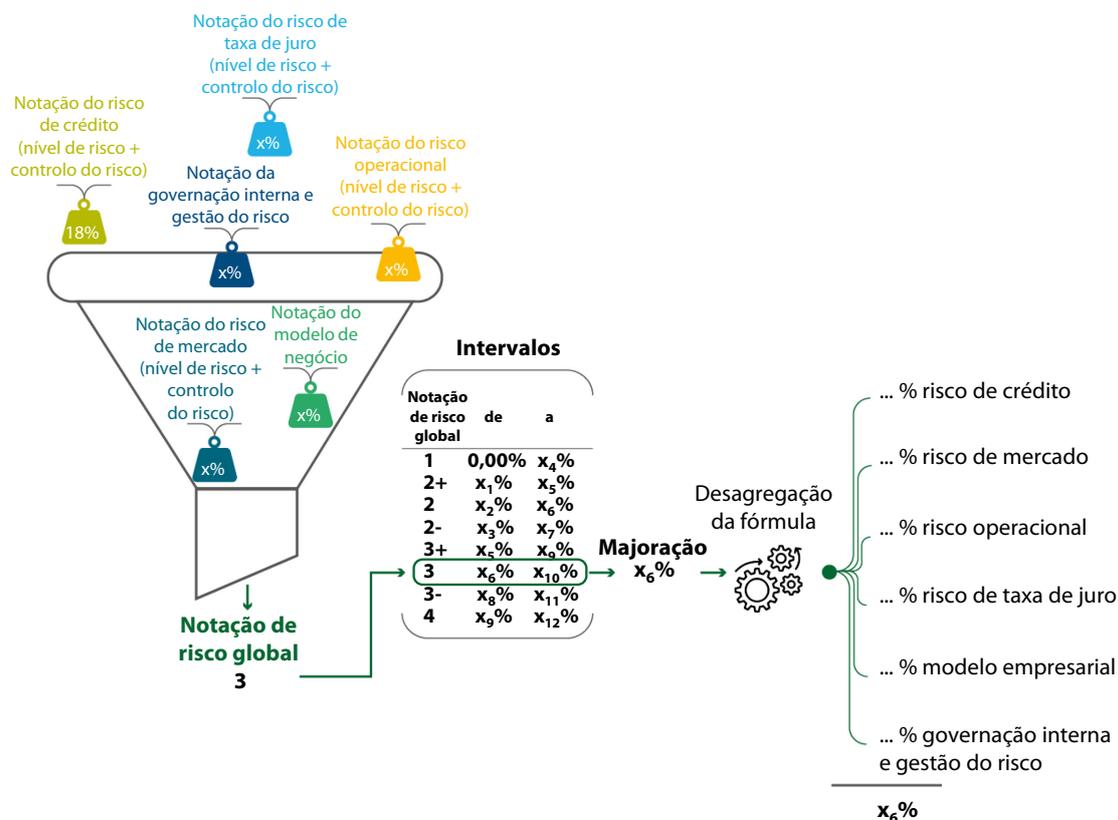
¹⁵ EBA, [orientações relativas ao SREP, de 2018](#), pontos 348 e 349, e [orientações relativas ao SREP, de 2022](#), pontos 368 e 371.

- o o risco de subestimação dos riscos devido a deficiências dos modelos internos dos bancos (modelos estatísticos que estes podem utilizar para determinar o montante de fundos próprios de que necessitam com base nos seus riscos);
- o o risco decorrente de deficiências da governação interna, incluindo disposições do controlo interno e outras deficiências.

54 No ciclo de 2021 do SREP, o BCE optou por aplicar uma nova metodologia (que ainda está a ser aperfeiçoada) para a determinação do requisito do pilar 2, em resposta a uma análise da EBA que concluiu que a anterior necessitava de melhorias. Esta nova metodologia implica um processo com quatro etapas, descritas em seguida.

- o O ponto de partida é uma notação de risco global na etapa 1, que é obtida a partir da fase de avaliação do SREP e calculada automaticamente aplicando ponderações predeterminadas aos vários elementos de risco (os mencionados na *figura 1*, exceto a liquidez). Baseando-se nesta notação, as ECS selecionam uma majoração inicial, expressa em percentagem dos ativos ponderados pelo risco. Na prática, para cada notação de risco global (entre 1 – risco mais baixo e 4 – risco mais elevado), o BCE predefiniu um intervalo de majoração específico (mínimo a máximo). As ECS podem, dentro de certos limites, ajustar a notação de risco global automática para ter em conta as especificidades dos perfis de risco dos bancos.
- o Na etapa 2, a majoração inicial selecionada é desagregada por fórmula, num máximo de sete majorações específicas para diferentes riscos (como o risco de crédito, o risco operacional, o risco de mercado, etc.). A fórmula utiliza dados do processo de autoavaliação da adequação do capital interno (ICAAP) realizada pelo próprio banco, ou seja, a quantificação, por um banco, da forma como os seus riscos são cobertos pelos fundos próprios do pilar 1 (ver ponto *09*).
- o Em seguida, na etapa 3, as ECS reavaliam as majorações risco a risco (utilizando também os índices de referência dos pares e outras normas).
- o Na etapa 4, o requisito do pilar 2 é reconstituído adicionando as majorações específicas de cada risco. As majorações finais da etapa 4 podem ser superiores ou inferiores à escolhida na etapa 2. A *figura 7* ilustra o processo.

Figura 7 – Da majoração global inicial às majorações risco a risco



Fonte: TCE, com base em informações do BCE.

55 Nos últimos anos, o BCE tomou medidas para aumentar a transparência (ver ponto 19), mas ainda não publicou a metodologia completa do SREP. O Tribunal não divulga informações sobre as ponderações ou os intervalos utilizados pelo Banco na metodologia relativa ao pilar 2, pois este considera-as confidenciais.

56 O Tribunal avaliou se o BCE aplicou de modo eficiente as orientações da EBA relativas ao SREP para determinar os requisitos do pilar 2. Analisou, em especial, a forma como a metodologia de supervisão do Banco e a sua aplicação asseguram que os riscos apontados são suficientemente cobertos pelos fundos próprios.

57 As orientações da EBA aplicáveis ao ciclo de 2021 do SREP (ver também o ponto 53) exigiam que as "quantificações do ICAAP – quando consideradas fiáveis ou parcialmente fiáveis – devem constituir o ponto de partida para [a] determinação" do requisito do pilar 2¹⁶. Nos casos em que o ICAAP não fosse considerado fiável, o ponto de partida deveria ser o resultado das avaliações comparativas de supervisão. Contudo, o BCE optou por não utilizar o ICAAP como ponto de partida. O Tribunal

¹⁶ Orientações da EBA relativas ao SREP, de 2018, ponto 350.

observou que a fiabilidade deste processo é reduzida mesmo após sete anos de supervisão do MUS, já que, em 2021, o BCE avaliou menos de metade dos ICAAP dos bancos como fiáveis. A EBA não realizou uma avaliação da aplicação da nova metodologia do BCE, utilizada pela primeira vez no ciclo de 2021 do SREP.

58 Com efeito, em vez de utilizar o ICAAP como ponto de partida, a notação de risco global baseou-se nas ponderações de cada risco (tal como mencionado no ponto 54), que foram aplicadas às notações resultantes da avaliação de supervisão risco a risco. No ciclo de 2021 sujeito à auditoria do Tribunal, as ponderações foram iguais para todos os bancos, pelo que não refletem a sua situação específica. O Tribunal observa que as ponderações foram alteradas para o ciclo de 2022 e variam em função do modelo de negócio do banco. As ECS podem, dentro de certos limites, ajustar a notação de risco global automática.

59 Como resulta dos pontos anteriores, a atual metodologia do BCE para o cálculo dos requisitos de fundos próprios adicionais **não é realizada risco a risco**, conforme exigido pelas orientações da EBA (ver ponto 53). A notação de risco global é obtida a partir de uma avaliação de supervisão relativa aos níveis de risco, bem como a deficiências relativas ao modelo e a outras deficiências de controlo interno, resultando assim da agregação das notações de risco.

- Por conseguinte, não existe forma de estabelecer uma ligação direta entre os fatores de risco específicos e as majorações risco a risco.
- O Tribunal também não encontrou provas de que o BCE tenha quantificado estes riscos para cada banco. *de facto*, uma ferramenta já existente para proceder a essas quantificações não estava a ser utilizada no ciclo de 2021 e já não está disponível para o ciclo de 2022. A título de exemplo, em vez da quantificação de um risco específico¹⁷, existe uma notação relativa a todos os riscos (que pode ou

¹⁷ As [orientações da EBA relativas ao SREP, de 2018](#), estipulam, no ponto 342, que "[a]s autoridades competentes devem determinar, através da avaliação do capital no âmbito do SREP, se os fundos próprios detidos pela instituição proporcionam uma sólida cobertura dos riscos com impacto em capital a que a instituição está ou pode vir a estar exposta, se estes forem considerados significativos para a instituição. Dispõem também, no ponto 343, que "[p]ara tal, as autoridades competentes devem determinar e estabelecer a quantidade (montante) e a composição (qualidade) dos fundos próprios adicionais que a instituição será obrigada a deter para cobrir os elementos dos riscos e os riscos não abrangidos pelo artigo 1º do Regulamento (UE) nº 575/2013 ("requisitos de fundos próprios adicionais"), incluindo, se necessário, requisitos de fundos próprios destinados a cobrir o risco inerente ao modelo, ao controlo, ao governo interno ou a outras deficiências".

não incluir este risco específico) e às deficiências de controlo (que podem ou não estar associadas ao mesmo).

- o Não existe uma diferenciação explícita na metodologia nem, na sua aplicação, um mapeamento dos riscos que distinga entre i) riscos específicos (em particular, os não abrangidos pelos requisitos de fundos próprios do pilar 1, os inadequadamente cobertos e os não cobertos de todo) e ii) o requisito do pilar 2.

60 Uma vez que o BCE não está em condições de desagregar as majorações aplicadas aos fundos próprios de um banco em fatores de risco específicos, **não tem qualquer garantia de que os requisitos do pilar 2 que calcula permitem uma boa cobertura dos riscos** em causa, nem de que as deficiências dos modelos e as insuficiências de controlo são devidamente corrigidas (ver ponto **53**).

61 Os intervalos predefinidos a partir dos quais é escolhida a majoração inicial não são atualizados desde 2017, e o BCE ainda não realizou qualquer análise para verificar se refletem com exatidão os riscos relevantes ao nível dos bancos. O Tribunal observa, com base em dados públicos, que os requisitos do pilar 2 impostos aos bancos supervisionados pelo BCE em resultado dos ciclos de 2019, 2020 e 2021 do SREP variaram entre 0,75% e 3,90%. Os intervalos predefinidos sobrepõem-se também em grande medida (ver **figura 7**), o que significa que um banco com uma notação de risco global mais baixa pode receber uma majoração do requisito do pilar 2 maior do que outro com uma notação mais elevada.

62 O Tribunal examinou se o ICAAP influenciava a escolha da majoração dentro de um determinado intervalo de variação. Em particular, quando o BCE avalia um ICAAP como não sendo fiável, o seu manual do SREP preconiza que a escolha da ECS se situe no extremo superior do intervalo. No ciclo de 2021 do SREP, o Tribunal constatou que, muitas vezes, esta orientação interna não foi seguida:

- o as ECS escolheram majorações iniciais iguais ou inferiores ao ponto médio dos intervalos em dois terços dos casos em que o BCE constatou que o ICAAP do banco não era fiável, situação em que estava o ICAAP de mais de metade dos bancos (ver ponto **57**);

As **orientações da EBA relativas ao SREP, de 2022**, indicam, no ponto 368, que, "as autoridades competentes devem determinar, risco a risco, os montantes de fundos próprios considerados adequados, identificando, avaliando e quantificando os riscos a que a instituição está exposta e tendo em conta todo o perfil de risco da instituição".

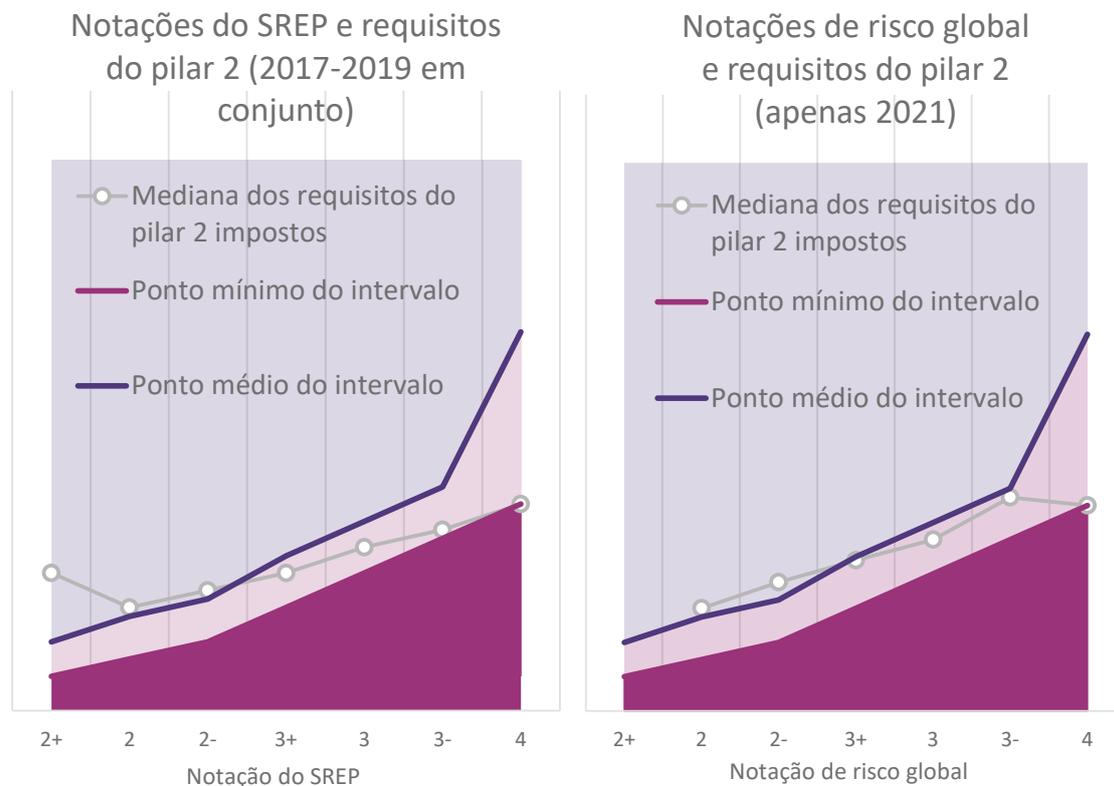
- o em 2021, havia três bancos na população do MUS com a pior notação de risco global possível (4) e um ICAAP pouco fiável, aos quais foram impostos requisitos do pilar 2 no extremo inferior do intervalo sugerido.

63 O Tribunal examinou também em que medida o BCE utilizou os intervalos predefinidos em relação ao período **entre 2017 e 2021** e assegurou a coerência na imposição dos requisitos do pilar 2. Constatou que a utilização destes intervalos não foi coerente entre bancos aos quais foram apontados riscos mais baixos e mais elevados.

64 A metodologia do BCE prevê requisitos do pilar 2 mais elevados à medida que as notações de risco global aumentam. Assim, como indicado na *figura 8*, os requisitos mínimos teóricos do pilar 2 (ou seja, o ponto mínimo dos intervalos predefinidos, ver ponto *54*) aumentam de forma linear e a mediana dos requisitos teóricos do pilar 2 aumenta de forma proporcionalmente mais rápida, pois a subida dos níveis de risco e as deficiências de controlo apontam para um maior risco de insolvência bancária. Todavia, na prática, **notações de risco global piores não resultaram em requisitos do pilar 2 proporcionalmente mais elevados**. O Tribunal constatou que os requisitos do pilar 2 impostos aos bancos com uma notação do SREP de 4 eram mais elevados do que os dos bancos com uma notação do SREP de 2+ (esta foi a melhor notação aplicada pelo BCE), mas que havia uma tendência clara:

- o quanto pior era a notação do SREP, menor era o aumento do requisito do pilar 2;
- o quanto pior era a notação do SREP, mais próximo o requisito real do pilar 2 estava do mínimo teórico e maior era a diferença em relação à mediana teórica.

Figura 8 – Notações do SREP e requisitos do pilar 2 (2017-2021)



Nota: em 2020, não foi executado um ciclo completo do SREP devido à pandemia de COVID-19; no ciclo de 2021, a notação do SREP foi substituída pela notação de risco global.

Fonte: TCE, com base em dados do BCE.

65 Em especial (ver também a [figura 8](#)), o Tribunal constatou que:

- o nos bancos em que foram apontados riscos mais baixos (notações do SREP de 1, 2+, 2 e 2-), a média dos requisitos do pilar 2 escolhidos pelo BCE situava-se acima do ponto médio do intervalo predefinido;
- o nos bancos em que foram apontados riscos mais elevados (notações do SREP de 3+, 3, 3- e 4), o BCE escolheu requisitos do pilar 2 abaixo do ponto médio do intervalo predefinido, aliás próximos ou até inferiores ao ponto mínimo do intervalo;
- o nos bancos com uma notação do SREP de 4, o BCE não impôs um requisito do pilar 2 superior a 3,90% em nenhum ano. Em três casos, bancos com notação de 4 tiveram requisitos do pilar 2 abaixo do ponto mínimo do intervalo sugerido.

66 A análise dos ICAAP dos bancos realizada pelo próprio Tribunal na sua amostra de 10 bancos revelou que os requisitos do pilar 2 fixados pelo BCE eram, em quatro casos, significativamente inferiores e, em dois outros, significativamente mais elevados do que os riscos não cobertos determinados através dos ICAAP dos bancos em causa. Além disso, se os referidos ICAAP tivessem sido tidos em conta (independentemente da sua fiabilidade), os requisitos do pilar 2 resultantes teriam sido, em geral, muito mais heterogéneos. Uma avaliação anteriormente realizada pelo BCE no contexto do desenvolvimento da sua metodologia para os requisitos do pilar 2 produziu resultados semelhantes. Esta situação, juntamente com as outras questões já mencionadas (ver pontos **59** a **61**), faz com que o BCE não tenha garantias de que os intervalos predefinidos refletem verdadeiramente os riscos relevantes ao nível dos bancos.

67 Em comparação, o Tribunal observa que, enquanto no ciclo de 2021 o BCE impôs requisitos do pilar 2 que variavam entre 0,75% e 3,90%, outra autoridade de supervisão da UE impôs requisitos do pilar 2 entre 0,78% e 76,10%, um valor significativamente superior ao máximo aplicado pelo Banco.

68 Por último, o facto de os intervalos predefinidos serem estreitos e a escolha sistemática de requisitos do pilar 2 no extremo inferior dos intervalos para os bancos em pior situação ajudam aqueles que não dispõem de fundos próprios suficientes (margem de manobra) a cumprirem requisitos mais exigentes.

69 O Tribunal examinou também em que medida o BCE tenta medir a **coerência ao longo do tempo** nos requisitos do pilar 2 que impõe. Constatou que o BCE, no âmbito do seu processo de garantia da qualidade, procede a uma análise *ex post* da evolução dos indicadores de risco, das notações do SREP e dos requisitos do pilar 2 nos bancos sob sua supervisão. Esta análise centra-se principalmente na comparação com outros bancos no mesmo ano e com o mesmo banco no ano anterior. O BCE dá pouca atenção à evolução ao longo de períodos mais longos, durante os quais podem verificar-se grandes alterações nos níveis de risco subjacentes.

70 O ciclo de 2021 do SREP foi o primeiro em relação ao qual o BCE comunicou aos bancos os principais fatores subjacentes ao requisito do pilar 2 em termos qualitativos. O requisito propriamente dito foi comunicado na decisão no âmbito do SREP e os principais fatores foram expostos numa carta que acompanhava a decisão. O Tribunal não apreciou a legalidade da fundamentação, ou seja, se esta respeita as normas

exigidas pelo direito da União¹⁸. No entanto, o Tribunal constatou que as majorações (percentagens) específicas de cada risco não foram comunicadas aos bancos. Em comparação, outra autoridade de supervisão da UE transmite mais pormenores aos bancos sobre as componentes do requisito do pilar 2. Devido à sua conceção, a metodologia do BCE não permite a comunicação de informações pormenorizadas sobre i) o contributo de cada risco não coberto para os requisitos do pilar 2, ou ii) a causa das eventuais variações de ano para ano. Porém, as orientações da EBA¹⁹ (ver ponto 57) exigem que os supervisores **justifiquem claramente** aos bancos, **risco a risco**, quaisquer requisitos de fundos próprios adicionais, **o que não é possível com a atual metodologia**.

O BCE não utiliza eficientemente os seus poderes de supervisão para dar instruções aos bancos no sentido de gerirem melhor o risco de crédito

71 O BCE dispõe dos poderes e ferramentas de supervisão para dar instruções aos bancos no sentido de tomarem medidas corretivas. As medidas de supervisão qualitativas (ver [figura 1](#)) têm por objetivo obrigar o banco a reduzir o nível de risco inerente ou reforçar os mecanismos de gestão e controlo. Geralmente definidas na decisão no âmbito do SREP, podem consistir em requisitos e recomendações. Em geral, o BCE recorre a requisitos qualitativos como medida de agravamento, quando as recomendações não são cumpridas. Em casos extremos, pode até exigir a demissão de membros do conselho de administração ou revogar uma licença se os controlos internos do banco não estiverem em conformidade com as exigências legais. O Tribunal avaliou, em relação à totalidade de bancos supervisionados, se o BCE utilizou estas medidas de forma eficiente para dar resposta aos riscos que apontou.

¹⁸ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, [artigo 296º](#), e jurisprudência conexa (por exemplo, acórdão do Tribunal Geral no [processo T-411/17](#)).

¹⁹ As [orientações da EBA relativas ao SREP, de 2018](#), estipulam, no ponto 354, que "[a]s autoridades competentes devem assegurar que os requisitos de fundos próprios adicionais determinados para cada risco garantem uma sólida cobertura do risco. Para tal, as autoridades competentes devem: a) **justificar claramente** eventuais requisitos de fundos próprios adicionais que difiram significativamente das quantificações do ICAAP fiáveis ou dos valores de referência de supervisão".
As [orientações da EBA relativas ao SREP, de 2022](#), dispõem, no ponto 363, que, "[a]o estabelecerem os requisitos de fundos próprios adicionais e, caso aplicável, orientações, as autoridades competentes devem: [...]b) **justificar claramente todos os elementos** dos requisitos de fundos próprios adicionais relativos ao P2R [requisito do pilar 2]". Ver também a secção 7.6 das orientações.

72 O Tribunal constatou que o manual do SREP elaborado pelo BCE e outros documentos de orientação não fornecem diretrizes exaustivas sobre a forma como as ECS devem responder a deficiências significativas relacionadas com o risco de crédito, deixando a estas equipas uma margem de apreciação considerável. Na prática, o BCE opta mais por dirigir recomendações do que impor requisitos aos bancos.

73 Na amostra do Tribunal constavam vários bancos objeto de recomendações repetidas e/ou deficiências significativas referentes ao risco de crédito durante o período de 2019-2021, em relação aos quais i) não houve alteração da sua notação no controlo do risco de crédito nem dos requisitos do pilar 2 durante o mesmo período e ii) não houve um agravamento das medidas. No entanto, o BCE tinha competência para recorrer a requisitos qualitativos caso os bancos não aplicassem as recomendações (ver ponto **71**).

74 O Tribunal analisou igualmente o perfil geral dos bancos que têm as piores notações no controlo do risco de crédito (ou seja, um 4) no período de 2017-2021. Houve seis casos deste tipo no total da população supervisionada. Como indicado no **quadro 1**, o Tribunal constatou que, em cinco deles, a supervisão do BCE não conduziu à correção de insuficiências persistentes na gestão do risco de crédito pelos bancos, uma vez que a notação permaneceu fraca. Com efeito, as medidas de supervisão foram tomadas com atraso e ainda não resultaram nas melhorias pretendidas. Além disso, relativamente a três dos seis bancos, o requisito do pilar 2 manteve-se estável ou até diminuiu.

Quadro 1 – Bancos com notação de 4 no controlo do risco de crédito e existência de medidas de supervisão (MS), 2017-2021

Banco	2017	2018	2019	2020	2021
A	4	4	4	4 (MS)	4
B	4	4	4	4	3
C	3	3	4	4 (MS)	4
D	3	3	4	4 (MS)	4 (MS)
E	2	2	3	3 (MS)	4 (MS)
F	3	3	3	3 (MS)	4 (MS)

Notas:

destaque a verde – melhoria da notação;

destaque a laranja – deterioração da notação.

Fonte: TCE, com base em dados do BCE.

75 Do mesmo modo, se um banco não cumprir o requisito legal de dispor de um ICAAP sólido e eficaz, o BCE pode utilizar inteiramente os seus poderes de supervisão (ver ponto **71**). Contudo, tal como referido no ponto **57**, sete anos após a criação do MUS, a maioria dos bancos diretamente supervisionados ainda não dispõe de ICAAP fiáveis.

76 Esta situação revela lacunas na eficiência do BCE em dar instruções aos bancos sobre a forma de corrigir as deficiências que constatou. Em consequência, o BCE não pode garantir que os riscos em causa são corrigidos em tempo útil e, assim, adequadamente geridos ao nível dos bancos.

O BCE intensificou os seus esforços para dar resposta às questões prudenciais relacionadas com os NPL antigos, mas não utiliza da melhor forma os seus instrumentos

77 As normas internacionalmente aceites (os **Princípios Fundamentais de Basileia**, especificamente o Princípio 18) exigem que as autoridades de supervisão determinem que os bancos dispõem de políticas e processos adequados para a deteção precoce e a gestão de ativos problemáticos (que incluem os NPL) e que mantêm provisões e reservas adequadas. A resolução das questões relativas à qualidade dos ativos tem sido uma das principais prioridades desde a criação do MUS, em 2014. O BCE destacou o **risco de crédito e os níveis elevados de NPL como riscos importantes** enfrentados pelas instituições de crédito da área do euro. Constatou também que "as instituições supervisionadas utilizam métodos diferentes para identificação, mensuração, gestão e anulação (*write-off*) de NPL"²⁰.

78 O Tribunal avaliou a eficiência operacional da aplicação, pelo BCE, das normas acima referidas e da legislação da UE aplicável. A auditoria centrou-se nos **empréstimos classificados como não produtivos antes de abril de 2018**, também referidos como **NPL antigos**. Por conseguinte, examinou se o BCE:

- a) deu uma resposta atempada às questões prudenciais relacionadas com os NPL antigos;
- b) garantiu a igualdade de tratamento;

²⁰ BCE, *Orientações sobre créditos não produtivos dirigidas a instituições de crédito*, 2017, p. 5.

c) utilizou eficientemente os instrumentos de supervisão.

79 Em 20 de março de 2017, o BCE publicou as suas [orientações sobre créditos não produtivos](#), definidas como "um instrumento de supervisão que visa clarificar as expectativas da perspetiva da supervisão no que respeita à identificação, gestão, mensuração e anulação de NPL em domínios não abrangidos ou não suficientemente especificados nos atuais regulamentos, diretivas ou orientações". Neste documento, o BCE descreve:

- o em pormenor, o que espera dos bancos no que diz respeito à aplicação das **normas contabilísticas**, em especial a forma de constituir provisões para os NPL, avaliar as garantias associadas aos mesmos, estimar as perdas com empréstimos com garantia e sem garantia, dando também orientações para a anulação destes créditos. Refere ainda que a constituição de provisões desempenha um papel crucial na garantia da segurança e da solidez dos sistemas bancários e que as autoridades de supervisão necessitam de tomar decisões sobre a **adequação** e a **constituição atempada** das provisões;
- o os pontos a incluir numa **estratégia de redução dos NPL**, que os **bancos com níveis elevados de NPL** devem apresentar ao BCE. Os bancos têm de definir objetivos para a redução destes créditos num prazo realista, mas suficientemente ambicioso (objetivos de redução de NPL). No ciclo de 2021 do SREP, o BCE considerou que 39 bancos tinham um nível elevado de NPL.

80 O BCE declarou que as orientações são tomadas em consideração no SREP e que são de "caráter não vinculativo". O Tribunal observa, porém, que o BCE esperava que os bancos deviam "explicar e fundamentar eventuais desvios, se tal for solicitado no âmbito da supervisão" e que o "não cumprimento pode desencadear medidas de supervisão". Por conseguinte, embora não sejam vinculativas *de jure*, impuseram novas obrigações *de facto*.

81 O quadro regulamentar da UE confere ao BCE, em conformidade com o seu mandato de supervisão microprudencial, o **poder²¹ de exigir que as instituições apliquem uma política específica de i) constituição de provisões ou de ii) tratamento de ativos**. Esta última prerrogativa significa que o Banco pode exigir que as instituições de crédito apliquem ajustamentos específicos (deduções, filtros ou medidas semelhantes) aos cálculos dos fundos próprios nos casos em que o tratamento

²¹ Os poderes de supervisão do BCE a este respeito estão definidos no artigo 16º, nº 2, alínea d), do [Regulamento MUS](#).

contabilístico aplicado não seja considerado prudente na perspetiva da supervisão. Na opinião da Comissão, expressa no seu [relatório de 2017 sobre o MUS](#), a utilização deste poder é particularmente importante para combater o problema dos NPL. Este ponto de vista foi reiterado pelos legisladores da UE quando, em abril de 2019, adotaram um "mecanismo de salvaguarda prudencial"²² aplicável aos empréstimos que originados após 26 de abril de 2019 e excluíram explicitamente os NPL antigos.

82 O manual do SREP elaborado pelo BCE não menciona este poder específico, embora saliente em várias ocasiões que as ECS são responsáveis por **determinar se as provisões dos bancos são adequadas e atempadas**. As normas de contabilidade exigem que as provisões sejam reconhecidas por uma quantia igual à totalidade das perdas esperadas ao longo da duração do instrumento²³. As referidas perdas devem basear-se numa estimativa **realista** dos pagamentos futuros (como a execução de garantias) que um banco pode ainda receber. Em determinadas condições, este poder também permite atenuar as questões prudenciais nos casos em que as normas contabilísticas não asseguram uma cobertura total dos riscos, por exemplo, quando os bancos dependem fortemente de garantias raramente realizadas. No entanto, o Tribunal **não encontrou provas de que o BCE tivesse seriamente considerado a possibilidade de utilizar este poder específico de forma sistemática** nos bancos sob a sua supervisão, nos casos em que fosse necessário.

83 No que diz respeito à tarefa das ECS de assegurar i) a constituição atempada e adequada das provisões para os NPL, ii) o respeito das normas contabilísticas pelos bancos, e iii) a boa gestão do crédito pelos mesmos (incluindo as normas de concessão de empréstimos, a fixação de preços, a gestão dos pagamentos em atraso e a gestão dos riscos), remete-se para os pontos [71 a 76](#) dedicados à utilização de medidas de supervisão. Em particular, o Tribunal constatou, com base na amostra de bancos, que na prática o **BCE não** i) adotou medidas de supervisão exigindo aos bancos a constituição de provisões adicionais nem ii) impôs deduções aos fundos próprios principais de nível 1 (ver ponto [09](#)).

²² Regulamento (UE) 2019/630, considerando 6.

²³ Norma internacional de relato financeiro 9, *Instrumentos financeiros*, secção 5.5 – *Imparidade* [em inglês].

84 As orientações de 2017 anunciaram que, como "próximo passo neste aspeto, o BCE planeia conferir maior ênfase à melhoria da tempestividade da mensuração das imparidades e das anulações (*write-offs*)". Com efeito, em 2018 e 2019, o Banco complementou estas orientações com as suas expectativas de cobertura (a sequência de eventos pode ser vista na [figura 9](#)):

- o em março de 2018, o BCE adotou uma [adenda](#) aplicável apenas aos **novos NPL** (os **classificados como tal a partir de 1 de abril de 2018**). Para os empréstimos originados **após 26 de abril de 2019** e os NPL conexos, os legisladores da UE adotaram, em abril de 2019, um "**mecanismo de salvaguarda prudencial**" sob a forma de deduções aos fundos próprios principais de nível 1 quando os NPL não estiverem suficientemente cobertos por provisões ou outros ajustamentos (ver ponto [81](#));
- o em 11 de julho de 2018, o BCE anunciou, através de um comunicado de imprensa, que as expectativas de cobertura eram igualmente aplicáveis aos NPL antigos (os **empréstimos anteriores a abril de 2018 considerados como não produtivos**). Os pormenores sobre a abordagem foram apresentados numa [comunicação](#) de agosto de 2019.

Figura 9 – Cronologia das regras aplicáveis aos créditos não produtivos



Fonte: TCE, com base nas publicações do BCE e na legislação.

85 As expectativas de cobertura destinavam-se a dar resposta aos **riscos prudenciais relacionados com os níveis elevados de NPL** observados pelo BCE (ver ponto **77**).

O Tribunal toma nota da escolha política do BCE, não tendo avaliado a sua fundamentação ou legitimidade. Em vez disso, a auditoria centrou-se na execução e no impacto desta política, cujos objetivos²⁴ declarados eram os seguintes:

- o "ajudar as instituições de crédito a **resolver o problema dos NPL**";
- o "evitar uma **acumulação excessiva de [NPL]** sem garantia e de longa duração nos balanços das instituições de crédito no futuro";
- o "assegurar que as instituições de crédito não **acumulem** [NPL antigos] com **níveis insuficientes de cobertura**".

86 Estas expectativas **aplicam-se a todos os bancos** supervisionados pelo BCE. Embora sejam classificadas como de "caráter não vinculativo" (ver ponto **80**), quando os bancos não as satisfazem, estão sujeitos a um requisito adicional do pilar 2 (denominado majoração), **independentemente de terem ou não níveis elevados de NPL** (ver ponto **79**, segundo travessão).

87 As expectativas de cobertura introduziram pela primeira vez o conceito de **constituição gradual de provisões (calendarização)** ao nível da UE. As datas (calendarização) para a plena constituição de provisões prudenciais basearam-se numa avaliação do BCE que considerou os potenciais impactos para cada banco e, conseqüentemente, criou três grupos de bancos em função dos respetivos rácios de NPL no final de 2017. Para cada um dos três grupos, definiu diferentes datas: entre o final de 2024 e 2026 para os empréstimos com garantia e entre o final de 2023 e 2025 para os empréstimos sem garantia. Com a abordagem que escolheu, o BCE tentou encontrar um equilíbrio entre a obtenção de uma cobertura total e a repartição no tempo dos encargos financeiros dos bancos.

88 A escolha de impor um aumento gradual das provisões prudenciais ao longo de vários anos, até à plena cobertura, destinava-se a desencorajar a atitude de "esperar para ver" observada no passado, bem como a facilitar o objetivo principal de resolver o problema dos NPL.

²⁴ Estes objetivos são definidos na [adenda de 2018](#) e na [comunicação de 2019](#).

89 As expectativas de cobertura basearam-se na observação de que quanto mais tempo um empréstimo se mantém não produtivo, maior será o risco de os fluxos de caixa esperados não se concretizarem e menor será o valor da recuperação. Embora o tratamento dos casos em que a dependência dos bancos em relação às garantias e a falta de pagamentos regulares constituem um risco prudencial (ou seja, a **preocupação com o nível de constituição de provisões**) não fosse o objetivo principal do BCE, os bancos foram incentivados a reservar o nível máximo de provisões possível ao abrigo da norma contabilística aplicável, isto é, com base numa estimativa realista das perdas esperadas ao longo da duração do crédito (ver ponto **82**), ou a ajustar os seus fundos (próprios) por sua iniciativa (deduções voluntárias aos fundos próprios principais de nível 1). As **normas internacionais de contabilidade exigem a plena constituição de provisões** para as perdas esperadas ao longo da duração do empréstimo **imediatamente** a partir do momento em que este se torna não produtivo (e a realização de ajustamentos sempre que as condições económicas se alterem).

90 Apesar de o BCE ter pretendido desencorajar uma atitude de "esperar para ver" e incentivado uma resolução atempada (ver ponto **88**), **deu vários anos aos bancos para cumprirem** as suas expectativas (ver ponto **87**). Considerou igualmente necessário conceder-lhes uma data de início diferida (ou seja, 2020) e uma trajetória de aplicação faseada, embora mais de metade dos NPL antigos já não fossem produtivos há cinco anos ou mais quando ficaram sujeitos às expectativas de cobertura do BCE. Por exemplo, um empréstimo com garantia poderia não ser produtivo já há sete anos ou mais em março de 2018, mas a sua cobertura prudencial plena só seria exigida em 2026.

91 A data de início diferida destinava-se, nomeadamente, a incentivar os bancos a resolverem os seus problemas de NPL de forma proativa, sem que o BCE tivesse de impor uma medida de supervisão. Porém, **não funcionou como previsto**, uma vez que muitos bancos só reagiram perante a perspetiva de lhes ser imposta uma majoração relativa ao pilar 2, que foi **aplicada pela primeira vez no ciclo de 2021 do SREP**. Uma utilização mais sistemática dos poderes de supervisão do BCE (ver ponto **81**) **logo a partir de 2017**, orientada para os bancos considerados como tendo uma cobertura insatisfatória dos seus NPL, poderia ter produzido resultados mais rápidos nos casos em que os bancos não tinham efetivamente constituído provisões suficientes, quer do ponto de vista contabilístico quer prudencial. A abordagem do BCE, **tal como concebida, não resolveu a questão de imediato, prevendo antes uma trajetória gradual**.

92 Além disso, a abordagem conduziu a um **tratamento desigual dos bancos**. Em primeiro lugar, os bancos com um montante mais elevado de NPL

inadequadamente cobertos tiveram ainda mais tempo (até dois anos) do que aqueles com uma cobertura inicial mais elevada (ver ponto [87](#)).

93 Em segundo lugar, a abordagem do BCE permite aos bancos escolher a fórmula que lhes for mais vantajosa. Com efeito, existem diferentes formas de alcançar a cobertura dos NPL, como se descreve no [quadro 2](#).

Quadro 2 – Formas de alcançar a cobertura e impacto conexo

Como?	O que significa? (descrição não exaustiva)
Provisões	Despesa que reduz os lucros de um banco ou aumenta as suas perdas, diminuindo geralmente os lucros retidos (balanço) Os lucros retidos são uma componente dos fundos próprios principais de nível 1 (ver ponto 09)
Dedução aos fundos próprios principais de nível 1 (pilar 1)	Operação de redução dos fundos próprios principais de nível 1 disponíveis para satisfazer os requisitos de recursos próprios
Majoração do requisito do pilar 2	Requisito de fundos próprios que tem de ser parcialmente cumprido por meio: <ul style="list-style-type: none"> — dos fundos próprios principais de nível 1 (56,25%); — de outros componentes dos fundos próprios (ver figura 2)

Fonte: análise do TCE.

94 Uma majoração relativa ao pilar 2 não afeta os fundos próprios disponíveis; apenas aumenta a exigência de fundos próprios. Além disso, esta majoração apenas tem de ser coberta em 56,25% pelos fundos próprios principais de nível 1 (ver [quadro 2](#)), que são os fundos próprios da mais elevada qualidade²⁵. Por conseguinte, uma majoração relativa ao pilar 2 é muitas vezes menos onerosa do que os outros instrumentos, ou seja, deduções aos fundos próprios principais de nível 1 e constituição de provisões. Estes dois últimos têm um impacto negativo direto e mais elevado nos fundos próprios principais de nível 1 disponíveis para cobrir os requisitos de fundos próprios.

²⁵ O rácio de fundos próprios principais de nível 1 (ou seja, a relação entre os fundos próprios de base e os ativos de um banco ponderados pelo risco) é o mais importante, uma vez que reflete a solidez financeira global do banco.

95 Em terceiro lugar, o Tribunal constatou que, devido à sua conceção, a abordagem do requisito do pilar 2 conduz a diferenças entre os bancos que, proativamente, efetuaram deduções ou contabilizaram provisões antes da data de referência (31 de dezembro do ano anterior, ou seja, dezembro de 2020 para o ciclo de 2021 do SREP) e os que não tinham tomado medidas. Estas diferenças devem-se ao facto de a majoração relativa ao pilar 2 só produzir efeitos com a decisão no âmbito do SREP, normalmente cerca de um ano após a data de referência. O mesmo se aplica nos casos em que um banco, para evitar a imposição de uma majoração relativa ao pilar 2, aumenta uma cobertura inicial insuficiente através da adoção de medidas (geralmente a constituição de provisões) no ano seguinte. *de facto*, o BCE tem em conta estas provisões suplementares antes de determinar a majoração final relativa ao pilar 2, concedendo assim também a estes bancos mais um ano.

96 O êxito das expectativas de cobertura **só poderá ser avaliado** quando tiverem sido plenamente aplicadas, **no final de 2026**, ou seja, nove anos após a publicação das orientações sobre os NPL. Embora o Tribunal não tenha avaliado a relação causal entre as ações do BCE e a diminuição dos NPL nem o **impacto de outros fatores** (ver ponto **15**), é evidente que estas ações contribuíram para a redução continuada ao longo dos últimos cinco anos (ver **figura 4**).

97 Em vez disso, um dos focos da auditoria do Tribunal foi o processo de aplicação das expectativas de cobertura em 2021, ano em que o BCE utilizou pela primeira vez as majorações relativas ao pilar 2. No ciclo de 2021 do SREP (com base nos dados do final de 2020, ver ponto **91**), este impôs uma majoração relativa ao pilar 2 devido a cobertura insuficiente a 22 dos 110 bancos. Com efeito, até ao final de 2020, a maioria dos bancos tinha cumprido as expectativas de cobertura de supervisão do BCE através da contabilização de provisões. Metade dos bancos que acabaram por ser sujeitos a uma majoração relativa ao pilar 2 reduziu significativamente a insuficiência da cobertura, principalmente através da inscrição de provisões ou da realização de deduções aos fundos próprios principais de nível 1 ao longo de 2021. No final, a constituição de provisões foi o instrumento mais utilizado para cumprir as expectativas.

98 Em geral, as majorações relativas ao pilar 2 impostas aos diferentes bancos para os NPL antigos variaram entre 0,01% e 0,30%. Estas majorações eram:

- o uma componente muito reduzida dos requisitos globais de fundos próprios dos bancos, que ascendiam, em média, a 13,50% após o SREP de 2021;

- o também muito diminutos em comparação com as majorações "normais" relativas ao pilar 2, que se elevaram, em média, a 2,24% no conjunto da população do MUS, sendo o máximo imposto 3,90% (ver ponto 61). Em termos globais, os requisitos do pilar 2 aumentaram 0,20 pontos percentuais em comparação com o ano anterior, principalmente devido à imposição da majoração relativa ao pilar 2 associada às expectativas de cobertura do BCE.

99 O processo de cálculo da majoração relativa ao pilar 2 decorre em várias etapas:

- 1) cálculo da insuficiência antes das isenções (expectativas de cobertura deduzidas da cobertura disponível, por exemplo, provisões);
- 2) determinação e análise de possíveis isenções;
- 3) cálculo da insuficiência após as isenções;
- 4) ajustamentos posteriores à data de referência (por exemplo, provisões adicionais ou cessões de NPL);
- 5) cálculo e imposição da majoração final relativa ao pilar 2.

100 Para além das suas obrigações regulares de comunicação de informações, os bancos tiveram de apresentar dados específicos para determinar as expectativas de cobertura e a disponibilidade de fundos próprios para constituição de provisões prudenciais. Os bancos podiam também assinalar os casos em que a aplicação das expectativas de cobertura resultaria numa cobertura superior a 100%. Além disso, podiam solicitar isenções, por exemplo, a exclusão dos NPL relativamente aos quais estavam a ser efetuados pagamentos regulares de capital e juros conducentes ao reembolso integral.

101 O BCE teve de verificar, em conformidade com os seus procedimentos normais, a plausibilidade das informações prestadas pelos bancos. As possíveis isenções foram avaliadas através da combinação de uma análise automatizada com um exame individual, a fim de assegurar que as expectativas de supervisão eram adequadas em todos os casos, verificando em especial o respeito pelos critérios de isenção. No final, apenas 18% das isenções solicitadas pelos bancos foram aceites pelo BCE, o que representa aproximadamente 12,3% da redução da insuficiência de cobertura (inicial).

102 Além disso, antes de impor a majoração relativa ao pilar 2 através da decisão no âmbito do SREP, o BCE aplicou ajustamentos posteriores à data de referência às insuficiências após as isenções. Estes ajustamentos permitiram que os bancos tivessem em conta aumentos significativos das provisões (ver ponto **95**), deduções aos fundos próprios, anulações totais ou cessões de NPL efetuadas após 31 de dezembro de 2020, representando 46,1% da redução da insuficiência de cobertura alcançada.

103 Para os bancos sujeitos a uma majoração relativa ao pilar 2, o processo não estava por vezes concluído, mesmo após a adoção da decisão definitiva no âmbito do SREP (ver a cronologia na **figura 6**). Utilizando um modelo de comunicação distinto, podiam solicitar novos ajustamentos ao longo do ano.

104 Embora o BCE disponha de ferramentas informáticas específicas para analisar os modelos apresentados e se concentrar nos casos a seguir junto dos bancos, todo o processo, em particular a avaliação das isenções, consumiu muito tempo e recursos. *de facto*, o Tribunal constatou que, no total, foram reenviados 55 modelos de comunicação de informações por 33 bancos e que o número de reenvios desde 1 de maio de 2021 continua a ser elevado.

Conclusões e recomendações

105 A conclusão geral do Tribunal é que o BCE intensificou os seus esforços na supervisão do risco de crédito dos bancos e, em particular, dos créditos não produtivos (NPL). Todavia, é necessário mais para que o BCE garanta melhor que o risco de crédito é devidamente gerido e coberto. Este aspeto é importante, dado que um controlo deficiente do risco de crédito e a falta de cobertura por parte dos bancos podem prejudicar a sua viabilidade, bem como a do sistema financeiro.

106 Uma supervisão eficiente dos bancos assenta numa avaliação exaustiva do processo de análise e avaliação para fins de supervisão (SREP). De um modo geral, o BCE converteu as normas externas em orientações destinadas aos supervisores, mas algumas orientações (em particular as referentes às avaliações do controlo do risco de crédito) levaram as equipas conjuntas de supervisão a adotar estratégias diferentes nas suas avaliações. No que diz respeito às avaliações efetivas do risco de crédito dos bancos, o Tribunal detetou algumas insuficiências na forma como foram realizadas, embora, na sua maioria, cumprissem as normas aplicáveis (ver pontos [26](#) a [33](#)).

107 As ferramentas de avaliação comparativa do BCE estão bem concebidos e são utilizados pelas equipas conjuntas de supervisão para contextualizar as conclusões relativas a cada banco. Contudo, o Tribunal constatou que determinadas ferramentas utilizam limiares ultrapassados e não estão suficientemente integradas noutros sistemas utilizados para realizar e documentar as suas avaliações no âmbito do SREP, o que complicou o trabalho das equipas conjuntas de supervisão (ver pontos [34](#) a [36](#)).

108 A norma aplicável exige que os recursos de supervisão sejam estabelecidos de forma independente e que não prejudique a autonomia ou a independência operacional das autoridades de supervisão. No entanto, o BCE decidiu não aumentar o número de efetivos a partir de 2023, tanto na função de banco central como na de supervisão. O presidente e vice-presidente do Conselho de Supervisão podem solicitar recursos adicionais em circunstâncias específicas, mas a decisão definitiva continua a incumbir ao Conselho do BCE. Além disso, como o BCE já não mede a relação entre as necessidades e os recursos, não tem garantias de que as tarefas planeadas estejam a ser concluídas de acordo com os seus próprios padrões (ver pontos [37](#) a [40](#) e [44](#) a [45](#)).

109 Acresce que nove das 22 autoridades nacionais de supervisão (as "autoridades nacionais competentes") continuam a não disponibilizar às equipas conjuntas de supervisão todo o pessoal a que se comprometeram, e as tentativas do BCE para

o fazerem, aplicando o seu processo com vários níveis, não tiveram êxito. Várias delas também não concederam pessoal suficiente para as inspeções no local, o que resultou numa atividade inferior às necessidades avaliadas pelo próprio BCE (ver pontos [41 a 43](#) e [46 a 47](#)).

Recomendação 1 – Reforçar as avaliações dos riscos dos bancos

O BCE deve aumentar a eficiência do processo de avaliação da supervisão, nomeadamente:

- a) melhorar as orientações dirigidas aos supervisores e os processos de avaliação comparativa realizados por estas (em especial no que diz respeito às avaliações do controlo do risco de crédito) e criando um processo de garantia da qualidade para assegurar que as avaliações do risco de crédito estão completas;
- b) salvaguardar a sua independência operacional enquanto supervisor:
 - i) definindo (e afetando) o número de efetivos na função de supervisão com base nas necessidades, independentemente da estratégia de recursos humanos que segue na sua função de banco central;
 - ii) instando as autoridades nacionais de supervisão a cumprirem os seus compromissos em termos de disponibilização de pessoal, aplicando rigorosamente o processo existente com vários níveis.

**Prazo de execução – alínea a): 4º trimestre de 2023 (para o ciclo de 2024 do SREP);
alínea b): 2º trimestre de 2024**

110 Em 2021, as decisões definitivas no âmbito do SREP foram emitidas 13 meses após a data de referência, mais tarde do que em anos anteriores e em comparação com outras autoridades de supervisão. Um prazo tão longo implica que estas decisões se basearam em avaliações dos riscos que não estavam atualizadas (ver pontos [50](#) e [52](#)) e que os riscos não foram geridos em tempo útil ou suficientemente cobertos.

111 As fases de diálogo e aprovação do ciclo do SREP conduziram a ineficiências do processo. Em conjunto, demoraram o dobro do tempo das fases de avaliação e de avaliação comparativa. Os processos de consulta dos bancos (diálogo de supervisão e direito de audiência) tiveram um carácter processual e não substantivo, tendo sido introduzidas muito poucas alterações ao que o BCE tinha comunicado oficiosamente aos bancos seis meses antes da emissão da decisão definitiva no âmbito do SREP (ver ponto [51](#)).

Recomendação 2 – Simplificar o processo de análise e avaliação para fins de supervisão

O BCE deve melhorar a eficiência do ciclo de supervisão, encurtando as fases de diálogo e aprovação e emitindo as decisões definitivas no prazo de 10 meses a contar da data de referência.

Prazo de execução – 4º trimestre de 2023 (para o ciclo de 2024 do SREP)

112 Em 2021, o BCE aplicou uma nova metodologia para determinar o montante de fundos próprios que um banco deve deter (requisito do pilar 2), além do mínimo regulamentar, de modo a cobrir os riscos apontados. Na aplicação desta metodologia, os diferentes riscos (incluindo o risco de crédito) não estão claramente associados ao requisito do pilar 2 imposto, e o Tribunal não encontrou provas de que o BCE os quantificava para cada banco (ver pontos [53](#) a [60](#) e [70](#)). Por conseguinte, o BCE não tem garantias de que os riscos estejam totalmente cobertos.

113 O BCE tem intervalos predefinidos para cada notação de risco, a partir dos quais se espera que os supervisores selecionem um requisito do pilar 2. Estes intervalos não têm uma ligação específica com os riscos e sobrepõem-se consideravelmente, o que significa que um banco de menor risco pode ser sujeito a um requisito do pilar 2 maior do que outro de risco mais elevado. Para os bancos de maior risco, o BCE selecionou sistematicamente requisitos do pilar 2 situados no limiar inferior dos intervalos predefinidos (ver pontos [61](#) e [63](#) a [68](#)), o que ajudou os bancos que não teriam disposto de fundos próprios suficientes para cumprir requisitos mais elevados.

114 A gestão dos riscos tem de assentar num processo sólido de avaliação dos fundos próprios ao nível dos bancos. O Tribunal observou que o BCE não aumentou sistematicamente os requisitos do pilar 2 nos casos em que constatou que as avaliações da adequação dos fundos próprios realizadas pelos bancos (ICAAP) não eram fiáveis e as orientações internas não eram seguidas (ver ponto [62](#)).

115 O BCE também requer que os bancos tomem medidas qualitativas, ou seja, dá instruções para que estes tomem medidas específicas a fim de dar resposta aos riscos apontados. Na população de bancos supervisionados, o Tribunal observou que, regra geral, o BCE não intensificou suficientemente as medidas de supervisão quando o risco de crédito era elevado e sustentado (ver pontos [71](#) a [76](#)), o que significa que não assegurou uma boa gestão dos riscos pelos bancos.

116 Nos últimos anos, o BCE pressionou os bancos do sistema bancário da UE para resolverem o problema dos NPL antigos. Estes créditos diminuíram ao longo dos anos, o que se verifica também desde 2017. Embora o Tribunal não tenha avaliado a relação causal entre a política do BCE (em particular as suas expectativas de cobertura) e a redução dos NPL, é evidente que as ações do Banco são um dos vários fatores que estão na origem desta diminuição. O êxito da política só poderá ser avaliado quando tiver sido plenamente aplicada, no final de 2026, ou seja, nove anos após a publicação das orientações sobre os NPL (ver pontos [15](#), [84](#) e [96](#)).

117 O BCE tem poderes de supervisão para agir sobre as políticas de constituição de provisões dos bancos quando estes não dispõem de processos e dados sólidos para a determinação e mensuração dos NPL. Entre outros aspetos, nos termos do artigo 16º, nº 2, alínea d), do Regulamento MUS, o BCE pode exigir que os bancos apliquem ajustamentos específicos (tais como deduções) aos cálculos dos fundos próprios nos casos em que o tratamento contabilístico aplicado por estes bancos não seja considerado prudente do ponto de vista da supervisão, por exemplo, quando dependem muito de garantias raramente realizadas. Esta prerrogativa é particularmente importante para combater o problema dos NPL, tal como salientado pela Comissão no seu relatório de 2017 sobre o MUS. O Tribunal observou que o BCE não a exerceu de forma sistemática (ver pontos [79](#) a [83](#)).

118 O BCE concebeu e executou uma política alargada aplicável a todos os bancos, que visava centrar-se na resolução atempada dos NPL antigos, retirá-los dos balanços dos bancos e evitar a sua futura acumulação. Para o efeito, baseou-se, em especial, nas chamadas "expectativas de cobertura". Para facilitar a concretização do objetivo, esta abordagem previa a imposição de uma majoração relativa ao pilar 2 caso os bancos não resolvessem os NPL antigos ao longo do tempo ou não obtivessem o nível de cobertura através de outros meios, como provisões (contabilísticas) adicionais, deduções prudenciais aos fundos próprios principais de nível 1 ou anulações e cessões de NPL. Pretendia-se desencorajar a atitude de "esperar para ver" de muitos bancos e incentivá-los a agir de forma proativa, sem uma intervenção mais vigorosa do BCE. O objetivo visado, em si, não era impor as majorações relativas ao pilar 2 (ver pontos [84](#) a [86](#) e [88](#)).

119 Porém, a abordagem do BCE não funcionou como previsto, uma vez que os bancos só reagiram perante a perspectiva de lhes ser imposta uma majoração relativa ao pilar 2, que foi aplicada pela primeira vez durante o ciclo de 2021 do SREP. Uma utilização mais precoce e sistemática dos poderes de supervisão do BCE, logo a partir de 2017, poderia ter produzido resultados mais rápidos nos casos em que os bancos não tinham efetivamente constituído provisões suficientes, quer do ponto de vista

contabilístico quer prudencial. A abordagem do BCE, tal como concebida, não resolveu a questão de imediato, prevendo antes uma trajetória gradual (ver pontos [87](#) e [89](#) a [91](#)).

120 Ao integrar a exigência de majorações relativas ao pilar 2 na sua conceção, a abordagem do BCE conduziu a um tratamento desigual dos bancos. Em primeiro lugar, as expectativas do BCE quanto à constituição de provisões são mais favoráveis para os bancos que têm um maior volume de NPL, concedendo-lhes o prazo mais alargado para as cumprirem (até nove anos após a emissão das orientações sobre os NPL). Em segundo lugar, em detrimento dos bancos que colmatam proativamente potenciais insuficiências da cobertura, o BCE concede aos bancos que continuam a tê-las após a data de referência 13 meses adicionais para resolver o problema. Em terceiro lugar, a abordagem do BCE permite que os bancos atuem da forma que lhes for mais vantajosa (ou seja, contabilizar provisões, reduzir os fundos próprios principais de nível 1 ou aceitar uma majoração relativa ao pilar 2) (ver pontos [92](#) a [95](#)).

121 A abordagem escolhida pelo BCE implicou a prestação de informações adicionais por parte de todos os bancos, incluindo os pouco expostos a NPL. O processo de imposição de majorações relativas ao pilar 2 (executado pela primeira vez em 2021) foi complexo e consumiu muitos recursos dos supervisores e dos bancos, tendo resultado numa certa ineficiência. A maioria dos bancos (cerca de 80%) satisfaz as expectativas de cobertura do BCE através da contabilização de provisões antes do ciclo do SREP ou da realização de novos ajustamentos no decurso do ano seguinte. As majorações relativas ao pilar 2 acabaram por ser impostas a poucos bancos e a sua dimensão foi reduzida em relação aos requisitos globais de fundos próprios (ver pontos [97](#) a [104](#)).

Recomendação 3 – Aplicar medidas de supervisão que assegurem melhor uma boa cobertura e gestão dos riscos pelos bancos

O BCE deve melhorar a eficiência e a transparência do processo de supervisão, nomeadamente:

- a) alterar a sua metodologia para o cálculo dos requisitos do pilar 2, a fim de garantir que todos os riscos pertinentes estão suficientemente cobertos, designadamente:
 - i) sinalizando e quantificando cada risco, conforme exigido pelas orientações da EBA;
 - ii) impondo requisitos de fundos próprios que assegurem uma cobertura adequada destes diferentes riscos, em especial quando são elevados e persistentes;
 - iii) expondo nas decisões no âmbito do SREP os motivos que justifiquem claramente os requisitos do pilar 2, risco a risco, para assegurar uma transparência completa em relação aos bancos;
- b) utilizar **toda a gama** dos seus poderes de supervisão, sempre que necessário, quando um banco não resolve eficazmente insuficiências persistentes no controlo dos riscos (incluindo no que se refere à constituição de provisões);
- c) publicar a sua metodologia para a geração dos requisitos do pilar 2.

Prazo de execução – 4º trimestre de 2024

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Mihails Kozlovs, Membro do Tribunal de Contas Europeu, no Luxemburgo, na sua reunião de 18 de abril de 2023.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexo

Anexo I – Seguimento do Relatório Especial 29/2016, Mecanismo Único de Supervisão: um bom início, mas são necessárias mais melhorias

Nível de cumprimento dos prazos:  a tempo;  atrasada;  prazo ainda a decorrer;  nenhuma ação foi executada já que a recomendação foi rejeitada pelo BCE;  sem prazo fixado para execução;  decisão do BCE de não agir após análise mais aprofundada.

Recomendação		Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Observações	Cumprimento dos prazos
1	Delegar certas decisões em níveis hierárquicos inferiores; elaborar mais orientações sob a forma de listas de verificação, modelos e fluxogramas para cada tipo de decisão	X				O BCE procedeu a uma análise exaustiva do quadro de delegação, designadamente a tomada em consideração dos poderes nacionais. Elaborou igualmente uma lista completa de documentos para a tomada de decisões e modelos conexos.	
2, alínea i)	Examinar os riscos que implica a utilização de serviços partilhados, aplicar as devidas salvaguardas e um controlo específico da		X			O BCE procedeu a uma análise de risco exaustiva e aplicou algumas salvaguardas (por exemplo, linhas de reporte separadas para alguns serviços). No contexto da análise, algumas DG (por	

Recomendação	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Observações	Cumprimento dos prazos
conformidade e garantir que as necessidades das funções de supervisão são plenamente refletidas					<p>exemplo, a Direção-Geral de Política Macroprudencial e Estabilidade Financeira e a Direção-Geral de Economia) não foram classificadas como serviços partilhados pelo BCE, mas exclusivamente afetadas à função de banco central (ou seja, de política monetária), embora também contribuam para a função de supervisão no contexto dos testes de esforço. Esta situação não é, em si, incompatível com o princípio da separação. No entanto, não se procedeu a uma análise de risco que ponderasse as salvaguardas e o controlo da conformidade conexos (por exemplo, se a partilha dos valores de referência do risco de crédito utilizados para fins macroprudenciais poderia afetar as opções políticas no âmbito da supervisão bancária). Não existem instruções organizativas distintas sobre a forma de controlar ou documentar este acompanhamento e de</p>	

Recomendação		Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Observações	Cumprimento dos prazos
						comunicar os riscos decorrentes dos serviços partilhados no que diz respeito ao princípio da separação estabelecido no artigo 25º, nº 2, do Regulamento MUS.	
2, alínea ii)	Existem linhas hierárquicas separadas quando estão em causa recursos de supervisão específicos				X	A recomendação foi rejeitada na altura, não tendo sido realizado qualquer trabalho sobre a mesma.	
2, alínea iii)	Maior envolvimento do Conselho de Supervisão no processo de elaboração do orçamento e no respetivo processo de tomada de decisão				X	A recomendação foi rejeitada na altura, não tendo sido realizado qualquer trabalho sobre a mesma.	
3	Afetação de recursos suficientes à capacidade de auditoria interna para permitir a cobertura de domínios de risco elevado e médio		X			A auditoria interna dos temas de supervisão tornou-se mais intrusiva e a situação dos recursos melhorou. Deixou de se proceder ao registo do tempo de trabalho. O BCE estima que, em média, são	

Recomendação		Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Observações	Cumprimento dos prazos
						utilizados cerca de 10 equivalentes a tempo completo em funções relacionadas com o MUS e três no planeamento, no acompanhamento dos riscos e, eventualmente, nos inquéritos administrativos. Na sequência de uma análise de cada risco, apenas são abrangidos temas selecionados nas áreas de risco elevado (por exemplo, apenas "em situação ou risco de insolvência" na gestão de crises). Embora a escolha resultante de uma avaliação preliminar seja razoável, a situação dos recursos necessita de um acompanhamento mais rigoroso para avaliar se, nas áreas de risco elevado e médio, existe uma cobertura satisfatória.	
4	Cooperação com o Tribunal de Contas	X				A auditoria da gestão de crises do BCE teve lugar antes da celebração do Memorando de Entendimento entre o Tribunal de Contas e o Banco, em	

Recomendação		Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Observações	Cumprimento dos prazos
						outubro de 2019. Em relação às auditorias realizadas após esta data, o BCE forneceu as informações necessárias para que o Tribunal as possa realizar.	
5	Formalização das disposições em matéria de medição e divulgação pública de informações sobre o desempenho da supervisão e realização de inquéritos			X		A divulgação de informações e indicadores no relatório anual do BCE sobre a supervisão bancária (designadamente as prioridades e os riscos de supervisão) inclui explicações sobre a atividade de supervisão e fornece informações relativas aos bancos, visando proporcionar uma imagem global que permita uma avaliação do desempenho da supervisão. É necessário dar ainda mais ênfase à comparação das prioridades/objetivos de supervisão com o desempenho, bem como aos resultados. Foram iniciadas várias vertentes de trabalho, incluindo um projeto-piloto para medir a eficácia da supervisão das instituições	

Recomendação		Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Observações	Cumprimento dos prazos
						menos significativas. Embora o Conselho de Supervisão tenha adotado um quadro para um inquérito ao setor em dezembro de 2018, ainda não foi realizado qualquer inquérito.	
6	Alterar o Regulamento-Quadro do MUS a fim de formalizar os compromissos por parte das ANC participantes e assegurar que todas participam de forma plena e proporcional no trabalho das ECS			X		Em 2017, o BCE considerou que pode não ser necessária uma alteração do Regulamento-Quadro do MUS. Os legisladores não introduziram alterações. Com efeito, o BCE considera que o MUS deve funcionar com base num princípio de cooperação leal. Os pormenores sobre os recursos disponibilizados para a atividade no local são apresentados nos pontos 41 a 43 e para o fornecimento de recursos pelas ANC nos pontos 46 a 47 . Ver também a recomendação 1 , alínea b), subalínea ii), para que o BCE inste as autoridades nacionais de supervisão a cumprirem os seus compromissos, aplicando rigorosamente os processos	

Recomendação		Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Observações	Cumprimento dos prazos
						existentes de agravamento das medidas.	
7	Desenvolver perfis de função/equipa e métodos de avaliação da adequação do pessoal destacado pelas ANC e do seu posterior desempenho			X		Foi desenvolvido um perfil de funções abrangente (incluindo 15 especializações). Não foram elaborados perfis de funções para diretor e chefe de divisão. Os perfis de equipa foram desenvolvidos, mas ainda não foram formalmente aprovados, embora sejam utilizados na prática pelo BCE. Ainda não existe um processo para avaliar o desempenho individual dos membros das ECS que não pertencem ao BCE – os subcoordenadores das ECS provenientes das ANC apenas recebem informações sobre o desempenho da equipa. Por isso, estas informações não influenciam a avaliação do desempenho individual ao nível das ANC. Não existe um processo que permita rejeitar os membros propostos para as ECS. De um modo geral, o BCE depende da	

Recomendação		Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Observações	Cumprimento dos prazos
						vontade e da capacidade das ANC para cooperarem de boa-fé.	
8	Criar e manter uma base de dados centralizada, normalizada e exhaustiva com as competências e a experiência dos funcionários das ECS (tanto do BCE como das ANC)			X		Foi feito um inventário das soluções existentes ao nível das ANC. Embora, do ponto de vista jurídico, tivesse sido possível criar uma base de dados, as ANC rejeitaram a ideia. Em junho de 2021, foi lançada uma plataforma de partilha de conhecimentos para o pessoal do BCE e das ANC, denominada SSMnet. Tem uma funcionalidade de perfil de utilizador que inclui dados de contacto, designação de funções e, numa base voluntária, mais informações (conhecimentos especializados, experiência, habilitações). Apesar de esta iniciativa constituir um bom ponto de partida nas circunstâncias em causa, de momento não é uma base de dados exhaustiva de competências e experiência. Além disso, para que a	

Recomendação		Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Observações	Cumprimento dos prazos
						plataforma seja útil para referenciar as competências, será necessário que o pessoal das ANC e do BCE utilize a funcionalidade do perfil SSMnet.	
9	Instituir um plano de formação profissional para a supervisão bancária, garantir que a participação obrigatória é compatível com as necessidades da atividade e ponderar a criação de um programa de certificação		X			Foi desenvolvido um programa de formação bem concebido que inclui ações de formação orientadas para os conteúdos. O aumento da participação nos últimos anos é uma realização importante. Atualmente, nenhuma das formações é obrigatória. Contudo, a equipa de formação do MUS tem-se dedicado à revisão do atual programa de integração do Mecanismo desde dezembro de 2021 e começou a trabalhar, em fevereiro de 2023, num novo programa de qualificações fundamentais do MUS, que inclui formações obrigatórias, com a prerrogativa de não participação dependendo dos perfis do pessoal e das qualificações existentes.	

Recomendação		Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Observações	Cumprimento dos prazos
10	Elaborar e executar uma metodologia baseada nos riscos para determinar o número-alvo de pessoal bem como a composição em termos de competências, o que deverá assegurar que os recursos são proporcionais à dimensão, complexidade e perfil de risco da instituição supervisionada			X		<p>O BCE definiu metas em termos de pessoal por grupo bancário e utilizou-as até 2019 como parâmetros de referência para assinalar potenciais défices de pessoal. Embora as metas não tenham sido formalmente testadas <i>a posteriori</i>, a sua adequação foi avaliada qualitativamente com base no inquérito sobre o pessoal das ECS.</p> <p>Os pormenores sobre a separação, no BCE, entre a política monetária e a supervisão bancária são apresentados no ponto 45. Os pormenores sobre a disponibilização de recursos pelas ANC são apresentados nos pontos 46 a 47.</p> <p>De um modo geral, a participação das ANC nas ECS está dentro do intervalo desejado (ou seja, entre, pelo menos, 25% e 80% da atividade da pessoa é dedicada ao trabalho da ECS e o restante ao trabalho da ANC).</p>	

Recomendação		Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Observações	Cumprimento dos prazos
						<p>Em 2021, foi acrescentada uma dimensão qualitativa ao inquérito ao pessoal.</p> <p>De acordo com o BCE, em algumas ANC, a baixa taxa de participação dos membros das ECS é impulsionada pela proeminência dos bancos de acolhimento. Nestes casos, o pessoal das ANC recrutado deve participar na supervisão de um banco ao nível do grupo e supervisionar a filial no seu país ao nível individual.</p>	
11	Rever e atualizar o modelo de agregação	X				<p>O modelo de agregação baseia-se nos riscos e é atualizado com frequência. Verificou-se apenas um ligeiro atraso na execução em comparação com a data de execução prevista.</p>	
12	Reforçar substancialmente a presença do BCE nas inspeções no local, aumentar as inspeções no local dirigidas por uma			X		<p>Com a criação de uma direção-geral distinta para as inspeções dos modelos internos e no local (DG OMI), a capacidade de inspeção no local pelo BCE foi reforçada. Todavia, o contributo do</p>	

Recomendação	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Observações	Cumprimento dos prazos
	ANC que não pertença ao país de origem ou de acolhimento				<p>personal do Banco para as inspeções no local diminuiu entre 2016 e 2022. Por outro lado, o número de inspeções dirigidas pelo BCE aumentou substancialmente. Registaram-se melhorias consideráveis no que diz respeito às missões transfronteiriças, mas as restrições de saúde pública relacionadas com a pandemia de COVID-19 conduziram a uma redução das visitas no local em 2020 e 2021.</p> <p>Os pormenores da capacidade combinada do BCE e das ANC são apresentados no ponto 46 (incluindo a decisão, tomada em dezembro de 2022, de aumentar os recursos do BCE) e as consequências para a atividade no local no ponto 43.</p>	

Recomendação		Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada	Observações	Cumprimento dos prazos
13	Acompanhar as insuficiências do sistema informático para as inspeções no local, prosseguir os esforços para melhorar as competências e qualificações dos inspetores no local	X				As novas funcionalidades informáticas dão resposta às insuficiências assinaladas. O novo regime de formação para os inspetores no local é adequado.	

Fonte: TCE.

Siglas e acrónimos

ANC: autoridade nacional competente

BCE: Banco Central Europeu

EBA: Autoridade Bancária Europeia

ECS: equipa conjunta de supervisão

ICAAP: processo de autoavaliação da adequação do capital interno

MUS: Mecanismo Único de Supervisão

NPL: crédito não produtivo

SREP: processo de análise e avaliação para fins de supervisão

Glossário

Componentes dos fundos próprios: fundos próprios de nível 1 (compostos pelos fundos próprios principais de nível 1 e pelos fundos próprios adicionais de nível 1) e fundos próprios de nível 2.

Crédito não produtivo: valor a receber vencido há mais de 90 dias, cujo pagamento é pouco provável ou objeto de imparidade.

Dedução aos fundos próprios principais de nível 1: correção dos fundos próprios devido à aplicação dos poderes de supervisão, de modo a refletir realidades económicas que não foram tidas em conta.

Fundos próprios de nível 2: fundos próprios suplementares, mais facilmente reembolsáveis, que as instituições financeiras devem deter para cobrir as perdas em caso de incumprimento da própria instituição.

Fundos próprios principais de nível 1: fundos próprios da mais elevada qualidade (isto é, com menos probabilidade de serem resgatados), de que as instituições financeiras devem poder dispor imediatamente e sem restrições para a cobertura de riscos ou perdas no momento da sua ocorrência.

Fundos próprios: montante mínimo de capital que, por lei, um banco ou outra instituição financeira deve deter.

Garantia: ativo tomado como seguro ou caução quando da concessão de um empréstimo, que é conservado em caso de incumprimento.

Majoração relativa ao pilar 2: requisito adicional do pilar 2 aplicável aos bancos que foram avaliados pelo BCE como tendo provisões inadequadas do ponto de vista prudencial.

Margem de manobra em termos de capital: diferença entre: i) os requisitos globais de fundos próprios de um banco e ii) o seu rácio de fundos próprios.

Normas contabilísticas: conjunto comum de princípios e requisitos que constituem a base das políticas e práticas em matéria de contabilidade.

Perdas de crédito esperadas: refletem as expectativas de um banco quanto aos fluxos de caixa contratuais não cobrados.

Provisões: termo contabilístico que designa a melhor estimativa de um provável passivo futuro de tempestividade ou quantia incertas, que é registado no balanço.

Rácio de fundos próprios: proporção dos fundos próprios de um banco em relação aos seus ativos ponderados pelo risco.

Requisito de fundos próprios: montante mínimo exigido de fundos próprios que um banco deve deter em proporção dos seus ativos ponderados pelo risco ("pilar 1"), acrescido de um montante adicional calculado com base no perfil de risco do banco ("pilar 2").

Requisito do pilar 2: requisito de fundos próprios específico dos bancos para cobrir os riscos que são subestimados ou não abrangidos pelos requisitos mínimo de fundos próprios (designado por pilar 1).

Supervisão microprudencial: supervisão bancária centrada em cada instituição financeira enquanto componente de um sistema financeiro.

Respostas do Banco Central Europeu

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-12>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-12>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria IV – Regulamentação dos mercados e economia competitiva, presidida pelo Membro do TCE Mihails Kozlovs. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Mihails Kozlovs, com a colaboração de Edīte Dzalbe, chefe de gabinete, e Laura Graudiņa, assessora de gabinete; Marion Colonerus, responsável principal; Shane Enright, responsável de tarefa; Jörg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Anna Ludwikowska, Ioannis Sterpis, Nadiya Sultan e Giorgos Tsikkos, auditores.



Da esquerda para a direita: Marion Colonerus, Ioannis Sterpis, Anna Ludwikowska, Shane Enright, Mihails Kozlovs, Jörg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Laura Graudiņa e Giorgos Tsikkos.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2023

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

- Figuras 7 (ícones): figuras concebidas com recursos de <https://flaticon.com>.
© Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-847-9928-2	1977-5822	doi:10.2865/435843	QJ-AB-23-012-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-9927-5	1977-5822	doi:10.2865/586837	QJ-AB-23-012-PT-Q

O Banco Central Europeu (BCE) supervisiona os grandes bancos da União Bancária, avaliando os seus riscos prudenciais, designadamente o risco de crédito, ou seja, a possibilidade de os empréstimos se tornarem não produtivos, ameaçando a viabilidade dos bancos e, por vezes, de todo o sistema financeiro.

O Tribunal constatou que, embora o BCE tenha intensificado esforços, é necessário mais para que este obtenha uma maior garantia de que o risco de crédito é devidamente gerido e coberto pelos bancos. A nova metodologia do Banco para determinar os requisitos adicionais de fundos próprios (pilar 2) não oferece garantias da cobertura total dos diferentes riscos. Além disso, não foi aplicada de forma coerente, dado que os bancos de maior risco não foram sujeitos a requisitos de fundos próprios proporcionalmente mais elevados. O BCE não utilizou eficientemente os instrumentos e os poderes de supervisão de que dispõe por forma a assegurar uma cobertura adequada do risco de crédito dos bancos.

O Tribunal recomenda o reforço das avaliações dos riscos, a simplificação do processo de análise e avaliação para fins de supervisão e a aplicação de melhores medidas de supervisão para gerir os riscos de forma eficaz.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors