

Documento de análise

n.º 05

PT

**De que forma a
UE teve em conta
os ensinamentos
retirados das crises
financeira e da
dívida soberana
de 2008-2012?**



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

2020

Índice

	Pontos
Síntese	I-XIII
Introdução	01-08
Contexto	01-05
Âmbito e método da análise	06-08
Principais causas das crises financeira e da dívida soberana na área do euro e na UE	09-17
Principais causas da crise financeira de 2008 na UE	09-10
Principais causas da crise da dívida soberana na área do euro	11-17
Resposta da UE à crise financeira	18-76
Visão geral	18
Respostas institucionais à crise financeira	19-36
Principais desenvolvimentos	19-25
Progressos e principais desafios	26-36
Respostas das políticas para aumentar a capacidade de resistência do setor financeiro	37-76
Principais desenvolvimentos	37-47
Progressos e principais desafios	48-76
Resposta da UE à crise da dívida soberana	77-92
Visão geral	77
Respostas institucionais à crise da dívida soberana	78-83
Principais desenvolvimentos	78-81
Progressos e principais desafios	82-83
Respostas das políticas para melhorar a governação económica	84-92
Principais desenvolvimentos	84-88
Progressos e principais desafios	89-92

Impacto da crise causada pela COVID-19 e resposta política inicial da UE	93-114
Setor financeiro	95-105
Impacto inicial da crise causada pela COVID-19	95-99
Respostas iniciais da UE	100-105
Política orçamental e económica	106-114
Impacto inicial da crise causada pela COVID-19	106-108
Respostas iniciais da UE	109-114
Observações finais	115-127

Anexos

Anexo I – Semelhanças entre as três AES

Anexo II — Quatro fases principais do quadro de gestão de crises da UE aplicável aos bancos

Anexo III — Exemplos de custos da crise financeira e da dívida soberana e de custos da crise causada pela COVID-19

Anexo IV — Síntese das medidas iniciais tomadas a nível da UE em resposta à crise causada pela COVID-19

Anexo V — Síntese dos principais tipos de medidas de auxílio estatal em resposta à crise causada pela COVID-19

Glossário

Lista de siglas e abreviaturas

Equipa do TCE

Síntese

I A crise financeira mundial, e a subsequente crise económica e da dívida soberana na área do euro, em 2008-2012, tiveram **efeitos a longo prazo no crescimento e na estabilidade orçamental na UE**. Os seus efeitos foram acentuados pelas insuficiências do sistema financeiro da UE e pela inadequação dos instrumentos políticos, da supervisão e do quadro regulamentar em vigor, bem como pela arquitetura institucional incompleta da área do euro.

II A UE retirou ensinamentos destas crises e reagiu em conformidade. O Tribunal de Contas Europeu publicou vários relatórios especiais relacionados com este tema desde a eclosão das crises. No presente documento de análise, que não constitui uma auditoria, **o Tribunal descreve a evolução durante a última década, bem como os desafios, os potenciais riscos ou as lacunas das políticas que ainda subsistem**. Para isso, baseia-se nas suas auditorias anteriores e noutras análises realizadas por instituições ou organismos da UE, bem como por outras organizações internacionais pertinentes. O documento de análise apresenta uma síntese, num momento oportuno, do debate em curso sobre as formas de responder aos desafios futuros.

III **O Tribunal descreve as reformas financeiras e institucionais.** A UE reforçou a regulação e a supervisão dos bancos e estabeleceu um quadro para a sua resolução ordenada. Criaram-se as autoridades europeias de supervisão e reforçaram-se as regras microprudenciais e macroprudenciais aplicáveis aos bancos e às suas autoridades de supervisão. A União criou também novas instituições e apresentou respostas políticas para a coordenação económica da UE e para o apoio aos Estados-Membros em dificuldade.

IV Estas medidas regulamentares e institucionais, juntamente com um apoio financeiro e económico significativo aos bancos e aos Estados-Membros em dificuldade, criaram uma **economia da UE com maior capacidade de resistência**. Os bancos foram obrigados a melhorar as reservas de fundos próprios e a gestão dos riscos e da liquidez, procurando reduzir o nível dos créditos não produtivos.

V **O Tribunal salienta os desafios que ainda subsistem.** Estes incluem, por exemplo, no setor financeiro, a baixa rentabilidade dos bancos; a persistência de níveis decrescentes mas ainda elevados de créditos não produtivos em alguns Estados-Membros; a resolubilidade dos bancos; e a necessidade de concluir a União Bancária e desenvolver a União dos Mercados de Capitais.

VI As medidas de auxílio estatal para apoiar os bancos e os estímulos orçamentais ajudaram a estabilizar a economia na fase inicial da crise, mas conduziram a um aumento significativo da dívida pública. Este facto, associado às dúvidas no mercado sobre a capacidade de resistência da arquitetura institucional da área do euro, gerou muita pressão sobre a remuneração das obrigações soberanas e as notações de risco de alguns Estados-Membros, e a crise da dívida soberana transmitiu-se novamente ao setor bancário e à economia em geral.

VII A UE tomou medidas importantes para romper a interdependência entre os bancos e a dívida soberana (também conhecida por "espiral infernal"), reduzindo a dependência dos bancos em relação a fundos públicos quando enfrentam um risco de insolvência e desenvolvendo os instrumentos necessários à sua resolução ordenada. Os Estados-Membros da UE tomaram medidas orçamentais e económicas importantes para evitar défices excessivos, melhorando assim a sua situação orçamental.

VIII Estas respostas às crises de 2008-2012 aumentaram o escrutínio sobre o sistema financeiro e conduziram a um sistema bancário com reservas reforçadas de capital e de liquidez e melhores opções de recapitalização interna. As regras microprudenciais novas ou reformadas foram utilizadas para acompanhar as instituições financeiras, enquanto a política macroprudencial é utilizada para acompanhar e dar resposta a riscos sistémicos.

IX Estas respostas traduziram-se também num reforço do acompanhamento e da coordenação das políticas orçamentais e económicas dos Estados-Membros. O Semestre Europeu, introduzido em 2010, proporciona um quadro para a coordenação das políticas económicas em toda a UE, e as auditorias do Tribunal neste domínio demonstraram que houve uma análise de boa qualidade, que conduziu a recomendações pertinentes. Contudo, a baixa percentagem de aplicação plena ou substancial destas recomendações continua a ser um desafio.

X As crises também afetaram outros setores, nomeadamente os seguros, as pensões e os intermediários financeiros não bancários. Foram desenvolvidas respostas políticas para atenuar potenciais riscos com origem nestes setores. A UE criou um quadro regulamentar da União reforçado para os setores dos seguros e das pensões e introduziu novas regras para regular e reforçar a supervisão pública dos intermediários financeiros não bancários, dos derivados e das operações de financiamento através de valores mobiliários. Embora tenham sido envidados esforços significativos para promover uma supervisão coerente e exaustiva em todos os Estados-Membros, a

arbitragem regulamentar continua a ser uma realidade e a convergência no domínio da supervisão ainda é um desafio.

XI Desde a sua criação, as autoridades de supervisão a nível da UE receberam mais poderes, mas a maioria das decisões fundamentais continua a ser tomada a nível dos Estados-Membros. As auditorias do Tribunal identificaram ineficiências na gestão de interesses da UE e nacionais contraditórios, que ainda não foram resolvidas. Além disso, estão previstos nos próximos anos mais recursos para as autoridades europeias de supervisão, sujeitos a aprovações orçamentais anuais.

XII A pandemia de COVID-19 será um teste importante para avaliar a capacidade de resistência da arquitetura económica e financeira da UE. O impacto da pandemia é muito superior ao das crises financeiras de 2008-2012, quer na dimensão dos efeitos económicos quer na escala da resposta pública, como demonstram as medidas e intervenções orçamentais que estão a ser desenvolvidas.

XIII A UE agiu tomando várias medidas. As isenções temporárias às regras em matéria de auxílios estatais e a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento permitem que os Estados-Membros comecem de imediato a conceder apoio às empresas e a aplicar as políticas orçamentais. Contudo, a situação orçamental de cada Estado-Membro antes da crise causada pela COVID-19 tem uma influência significativa na capacidade de desenvolvimento de políticas e, portanto, no impacto económico da pandemia. Será necessário aplicar reformas graduais, principalmente nos Estados-Membros com baixo crescimento económico potencial e/ou uma dívida elevada. A crise causada pela COVID-19 poderá aprofundar as divergências económicas na UE.

Introdução

Contexto

01 Passaram já mais de 10 anos desde a crise financeira mundial de 2008, mas o seu impacto nas economias europeias foi profundo. Em 2010, a Europa debatia-se com uma crise bancária e da dívida soberana na área do euro, suportando custos públicos significativos e **sofrendo a pior recessão desde a fundação da UE**. As crises tiveram efeitos prolongados nas economias de vários Estados-Membros.

02 As crises tiveram consequências estruturais. As previsões económicas de outono realizadas pela Comissão em 2016¹ mostram que o **crescimento potencial na área do euro desceu de 1,9% em 2000-2008 para 0,5% em 2009-2014**. Revelam igualmente que o investimento total na UE caiu aproximadamente 20% entre 2008 e 2013 e que, apesar da recuperação e do novo plano de investimento da UE, **o investimento, medido em percentagem do PIB, ainda não alcançou os níveis anteriores à crise. O nível agregado da dívida pública na UE, que já era elevado antes da crise (entre 60% e 70% do PIB), não desceu abaixo de 80% na década após a crise**.

03 A resposta às crises incluiu a **criação de instituições a nível da UE ou intergovernamental**: o Sistema Europeu de Supervisão Financeira; a União Bancária; o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, temporário; o Mecanismo Europeu de Estabilidade; e o Conselho Orçamental Europeu.

04 A resposta incluiu também uma intensa agenda de reformas da UE para **melhorar a regulação, a supervisão, a resolução ordenada, a coordenação económica e o apoio aos Estados-Membros em dificuldade**. Abrangeu, nomeadamente: o reforço das regras microprudenciais e macroprudenciais aplicáveis aos bancos e às suas autoridades de supervisão; um novo quadro para a gestão de crises de bancos em situação ou em risco de insolvência; um plano de ação para a União dos Mercados de Capitais; o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, temporário; reformas do Pacto de Estabilidade e Crescimento; maior coordenação económica ao abrigo do Semestre Europeu; o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos; o Mecanismo Europeu de Estabilidade (criado como uma instituição intergovernamental); e transações monetárias definitivas pelo Banco Central Europeu.

¹ Comissão Europeia, *European Economic Forecast – Autumn 2016: Modest growth in challenging times*, p. 64, novembro de 2016.

05 A pandemia de COVID-19 provocou um choque económico, que ainda se está a desenrolar. Uma recuperação sólida implicará retirar **ensinamentos da última crise e ter presentes as insuficiências observadas**. Além dos desafios que persistem desde então, há agora novos desafios criados pela COVID-19.

Âmbito e método da análise

06 A presente análise não constitui uma auditoria. O Tribunal teve reuniões e consultas com as principais instituições e organismos pertinentes a nível da UE (DG ECFIN e FISMA da Comissão, BCE, CERS, CUR, EBA, ESMA e EIOPA) e analisou um elevado volume de novas regras, orientações e estudos da UE publicados na década após as crises. Na análise, são também sintetizadas as constatações de uma série de relatórios especiais relacionados com este tema publicados neste período.

07 Considerou-se que a presente análise era importante para fazer um balanço das **respostas da UE uma década após as crises**. Durante a análise, a **crise causada pela COVID-19** tornou este trabalho ainda mais pertinente; o presente documento apresenta uma síntese, num momento oportuno, do debate em curso sobre as formas de responder a desafios futuros. O Tribunal apresenta um resumo das principais medidas tomadas pela UE em resposta às crises, dos progressos alcançados, dos desafios que ainda subsistem, dos potenciais riscos ou lacunas das políticas, bem como das informações sobre as primeiras respostas à crise causada pela COVID-19, complementando outros trabalhos do Tribunal sobre este tema².

08 A análise do Tribunal descreve as principais causas da última crise financeira e os fatores que conduziram a uma crise económica e da dívida soberana na área do euro e na UE, sintetizando:

- 1) as respostas institucionais e das políticas da UE à **crise financeira** e os desafios que a regulação, a supervisão e os operadores nos diferentes setores do sistema ainda enfrentam;

² Os trabalhos do TCE relacionados com a COVID-19 incluem: o Parecer nº 3/2020 sobre a alteração da regulamentação da UE relativa à utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em resposta ao surto de COVID-19; uma análise, em curso, ao contributo da UE para a resposta de saúde pública à COVID-19; uma análise, em curso, sobre a resposta de política económica à COVID-19: medidas e desafios no contexto da coordenação económica da UE.

- 2) as respostas institucionais e das políticas da UE à **crise da dívida soberana**, designadamente os principais domínios em que houve progressos e em que subsistem desafios;
- 3) o impacto inicial da **crise causada pela COVID-19** visível na UE aquando da análise, as primeiras respostas da União a esta crise e os desafios atuais.

Principais causas das crises financeira e da dívida soberana na área do euro e na UE

Principais causas da crise financeira de 2008 na UE

09 A crise financeira mundial de 2008 teve origem no mercado imobiliário dos EUA, com o rebentar da bolha do crédito imobiliário de alto risco. Esta situação conduziu a graves perdas para os bancos e alastrou à UE em 2008, principalmente através de empréstimos titularizados. Além de ter sido amplificada pelas insuficiências existentes no sistema financeiro da União, a crise também revelou **insuficiências nos sistemas de supervisão, nos instrumentos estratégicos e nos quadros regulamentares** da UE e dos seus Estados-Membros.

10 Os impactos foram desiguais, devido às diferentes condições e políticas económicas e financeiras dos Estados-Membros da UE no início da crise. Contudo, algumas **causas da crise foram comuns** a todo o sistema financeiro da União, nomeadamente o quadro regulamentar e de supervisão e os mecanismos de governação económica (ver *quadro 1*).

Quadro 1 – Síntese das principais causas da crise financeira da UE

Domínio	Principais causas
Sistema financeiro	<ul style="list-style-type: none"> ○ Insuficiências na governação das sociedades e na gestão de riscos, sendo os riscos insuficientemente acompanhados e inadequadamente controlados a nível interno, em especial no respeitante ao processo de pedido e concessão de empréstimos (originação de empréstimos), à concentração da exposição em ativos específicos (por exemplo, exposição ao setor imobiliário em alguns Estados-Membros da UE) e a determinados produtos financeiros complexos que estavam na altura, em grande medida, fora do âmbito de qualquer regulação; ○ insuficiências nas reservas de fundos próprios e de liquidez em comparação com o nível de risco assumido, tendo várias instituições importantes uma base de fundos próprios equivalente a menos de 3% do seu balanço à data da crise; ○ insolvências de bancos que eram "demasiado grandes para falir" (como o Lehman Brothers, nos EUA) ou riscos de insolvência de grandes bancos na UE, que impuseram a todo o setor bancário uma tensão sistémica.
Quadro regulamentar e de supervisão	<ul style="list-style-type: none"> ○ Supervisão micropрудencial inadequada quanto à qualidade da gestão interna de riscos e à adequação dos fundos próprios e da liquidez; ○ disparidade de regras entre os Estados-Membros no mercado interno e coordenação insuficiente a nível da UE relativamente a grandes instituições financeiras que operam em vários países e mercados; ○ ausência de mecanismos de resolução e de mecanismos adequados de liquidação de instituições financeiras e ausência de um quadro da UE para dar resposta à insolvência de instituições financeiras transfronteiriças.

Governação económica	<ul style="list-style-type: none"> ○ Taxas de juro baixas antes da crise, que contribuíram para a formação de bolhas nos mercados imobiliários; ○ desequilíbrios macroeconómicos anteriores à crise que permaneciam em grande medida por resolver, sem que existisse um quadro macroprudencial da UE para riscos sistémicos; ○ níveis de dívida elevados acumulados antes ou em resultado da crise nas instituições financeiras e na economia em geral, com um crescimento desequilibrado em alguns Estados-Membros da área do euro. Estes fatores geraram pressões sobre a remuneração das obrigações soberanas e instabilidade financeira, dificultando a obtenção de financiamento nos mercados de capitais e tornando necessária assistência à medida que a crise se foi desenrolando.
-----------------------------	--

Fonte: Tribunal de Contas Europeu (TCE).

Principais causas da crise da dívida soberana na área do euro

11 Antes da crise, **o acompanhamento e o controlo das finanças públicas eram insuficientes e as reservas orçamentais eram baixas** em alguns Estados-Membros. A **coordenação das políticas económicas a nível da UE também era insuficiente**, permitindo, por exemplo, divergências nos parâmetros económicos fundamentais, perda de competitividade e mercados de trabalho e de produtos rígidos. Além disso, a **ausência de uma supervisão bancária e de um quadro de resolução supranacionais robustos** criou ainda fragmentação e o risco de ocorrência de uma "espiral infernal" entre os bancos e as entidades soberanas.

12 A crise financeira provocou **perdas elevadas no setor bancário**. Os resgates daí resultantes criaram tensões nos mercados da dívida soberana, agravadas pelas dúvidas dos investidores quanto à capacidade de resistência da arquitetura da área do euro e à sustentabilidade dos níveis da dívida pública, que viriam a repercutir-se na economia. Embora os auxílios estatais a bancos, as perdas de receita fiscal e outros estabilizadores automáticos, a par de outras medidas de estímulo orçamental, tenham ajudado a estabilizar a economia na fase inicial da crise, também conduziram a um **aumento significativo do nível, já de si elevado, da dívida pública**.

13 A partir de 2009, o aumento da dívida pública gerou **pressões sobre a remuneração das obrigações soberanas e as notações de risco** de alguns Estados-Membros, tendo mesmo suscitado preocupações nos investidores quanto a uma eventual desintegração da área do euro. Os Estados-Membros entraram na crise

com diferentes situações orçamentais e macroeconómicas, e as saídas de capitais de alguns países amplificaram **desequilíbrios macroeconómicos existentes antes da crise**.

14 Os programas de assistência financeira da UE à Grécia e à Irlanda, em 2010, apoiados pelas intervenções monetárias extraordinárias do BCE, visaram abordar os problemas orçamentais subjacentes e a transmissão da política monetária, bem como evitar o contágio. Posteriormente, foi também necessário conceder assistência financeira a Portugal (2011), Espanha (2012) e Chipre (2013).

15 A "espiral infernal" refere-se a situações em que os riscos associados às fragilidades dos bancos e ao endividamento de entidades soberanas se reforçam mutuamente. Em alguns Estados-Membros, os **resgates** bancários necessários conduziram a níveis elevados de dívida soberana. Por sua vez, a qualidade dos ativos dos bancos, que detinham elevados montantes de dívida soberana "interna", diminuiu e o sistema bancário enfraqueceu-se. Noutros Estados-Membros, o elevado nível de dívida colocou os bancos em dificuldade. Muitos países da área do euro registaram também taxas de crescimento do PIB negativas em 2012 e 2013 (nove e oito países, respetivamente).

16 A partir de 2012, as respostas institucionais e regulamentares na área do euro ajudaram a estabilizar a situação no setor bancário (o lançamento da União Bancária, os novos instrumentos de intervenção do Banco Central Europeu (BCE), o Mecanismo Europeu de Estabilidade, etc.). Porém, a recessão atingiu o setor bancário **através de altos níveis de créditos não produtivos**, que diminuíram durante o período de recuperação (2014-2019) mas ainda estão a ser supervisionados de perto em alguns países da área do euro.

17 Em 2014, na sua análise da crise, a Comissão afirmou que a integração financeira também pode acarretar riscos para a estabilidade financeira, em especial numa área de moeda única, se não se apoiar na coordenação da política económica e num quadro institucional adequado a nível da UE³.

³ Documento de trabalho dos serviços da Comissão: *Economic Review of the Financial Regulation Agenda – Chapters 1 to 4*, SWD(2014) 158 final, p. 36.

Resposta da UE à crise financeira

Visão geral

18 A partir de 2009, foram tomadas várias medidas para melhorar a capacidade de resistência do sistema financeiro na UE e na área do euro, que podem ser divididas em grupos (ver *figura 1*).

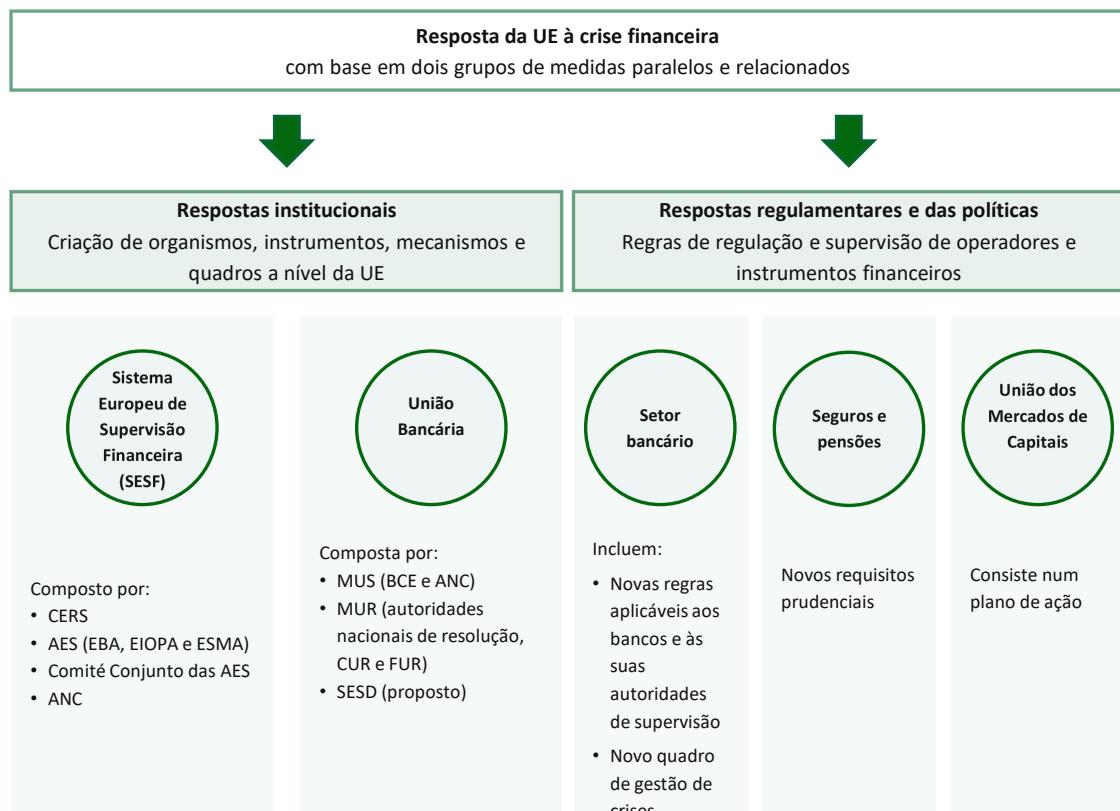
- Respostas institucionais:
 - o **Sistema Europeu de Supervisão Financeira** (SESF), que inclui o Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS), as três Autoridades Europeias de Supervisão (AES) e o Comité Conjunto das AES, juntamente com as autoridades competentes e de supervisão nacionais;
 - a **União Bancária** para a área do euro, bem como para outros Estados-Membros que optem por participar. A União Bancária é atualmente constituída pelo Mecanismo Único de Supervisão (MUS), sob a égide do BCE; pelo Mecanismo Único de Resolução (MUR), que abrange o seu Conselho Único de Resolução (CUR); e pelo Fundo Único de Resolução (FUR). Existem também propostas para a criação de um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (SESD).
- Respostas regulamentares e das políticas:
 - **reforço das regras microprudenciais e macroprudenciais aplicáveis aos bancos e às suas autoridades de supervisão;**
 - um **novo quadro de gestão de crises para os bancos em situação ou em risco de insolvência**, que consiste atualmente na Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias⁴ e no Regulamento Mecanismo Único de Resolução⁵;

⁴ Diretiva 2014/59/UE que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento, 15 de maio de 2014.

⁵ Regulamento (UE) nº 806/2014 que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária, 15 de julho de 2014.

- **reforço do quadro regulamentar aplicável ao setor não bancário**, ou seja, os setores dos seguros, pensões complementares de reforma, intermediários financeiros não bancários e infraestruturas de mercado;
- a **União dos Mercados de Capitais**, designadamente um plano de ação⁶ da Comissão destinado a aumentar a ênfase no trabalho necessário para desenvolver um mercado único para os serviços de capitais e de investimento.

Figura 1 – Resposta da UE à crise financeira



Fonte: TCE.

⁶ Comissão Europeia, "Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais", COM(2015) 468 final, 30 de setembro de 2015.

Respostas institucionais à crise financeira

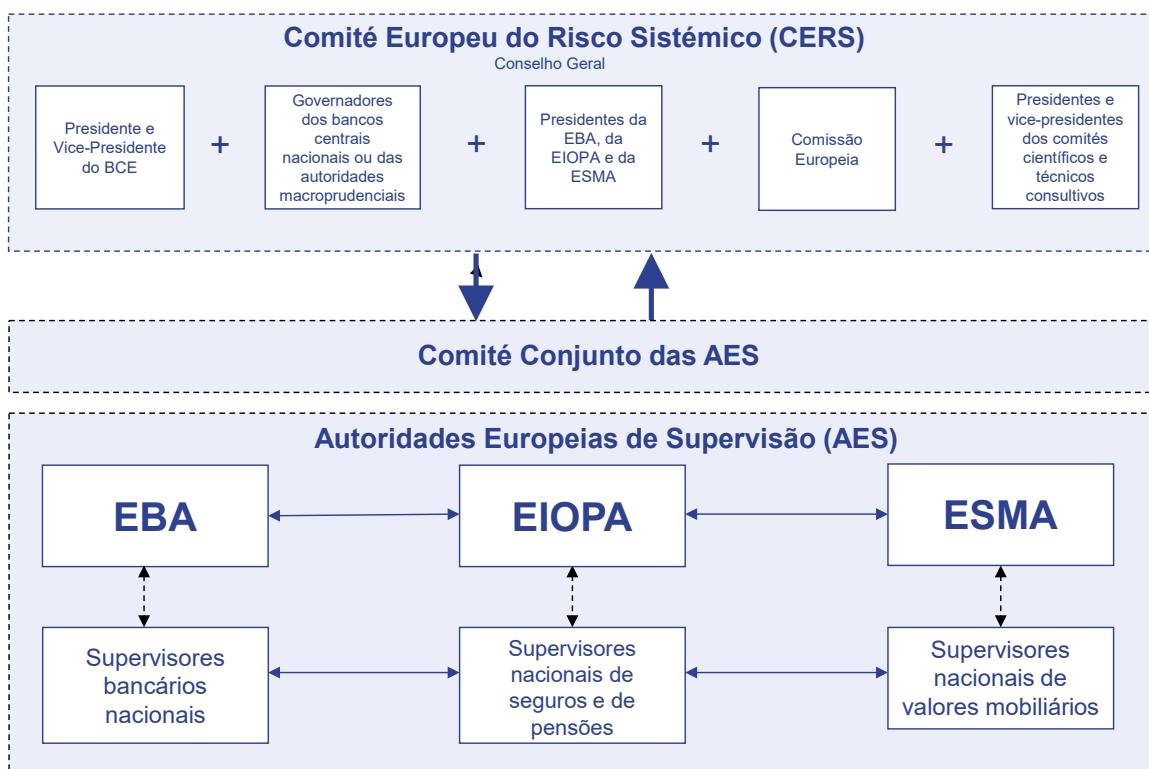
Principais desenvolvimentos

Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF)

19 Em 2010, com base nas conclusões do relatório do grupo de alto nível sobre a supervisão financeira (o chamado relatório de Larosière)⁷, a UE criou o **SESF** como novo quadro de supervisão em resposta à crise.

20 O SESF é um sistema a vários níveis que integra autoridades micro e macroprudenciais para assegurar uma **supervisão financeira uniforme e coerente na UE**. É composto pelo CERS, pelas AES, pelas autoridades competentes e de supervisão nacionais e pelo Comité Conjunto das AES, através do qual é gerida a coordenação das três autoridades de supervisão (ver *figura 2*).

Figura 2 – Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF)



Fonte: TCE.

21 Um "risco sistémico" consiste num risco de perturbação do sistema financeiro suscetível de ter consequências negativas graves na economia real da UE ou de um ou

⁷ *The high-level group on financial supervision in the EU – Report*, fevereiro de 2009.

mais dos seus Estados-Membros e no funcionamento do mercado interno. Os intermediários, mercados e infraestruturas financeiros podem ter importância sistémica consoante a sua escala, a ligação a outras partes do sistema financeiro e o grau de impacto no sistema em caso de insolvência. O **Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS)**, criado em 2010⁸, tem uma função de supervisão destinada a detetar riscos sistémicos na UE e recomendar medidas para a sua prevenção ou atenuação. Para o efeito:

- identifica os riscos sistémicos e define o seu grau de prioridade;
- emite alertas e recomendações e acompanha a forma como os Estados-Membros, as autoridades nacionais, a Comissão e as autoridades de supervisão financeira da UE dão resposta às suas recomendações através de um mecanismo de "ação ou justificação";
- emite pareceres sobre a adequação de determinadas medidas políticas macroprudenciais antes de estas serem adotadas pelos Estados-Membros da UE ou pelo BCE⁹;
- inicia e coordena testes de esforço a nível da UE em cooperação com as AES.

22 As três **AES** (a Autoridade Bancária Europeia (EBA), a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA)), criadas em 2011¹⁰, partilham uma estrutura semelhante em termos de governação, objetivos e funções em relação aos respetivos setores (ver *anexo I*). A sua principal missão consiste em assegurar que **as regras são aplicadas de forma coerente pelas autoridades nacionais competentes (ANC)** em toda a UE e trabalhar com a Comissão na elaboração de **direito derivado pormenorizado para a aplicação dos regulamentos e das diretivas em matéria de serviços financeiros**.

- A **EBA** é a autoridade reguladora dos **bancos**. Assegura que a regulação e a supervisão prudenciais são eficazes e coerentes e protege a integridade, a eficiência

⁸ Regulamento (UE) nº 1092/2010 relativo à supervisão macroprudencial do sistema financeiro na União Europeia e que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico, 24 de novembro de 2010.

⁹ O artigo 133º da Diretiva Requisitos de Fundos Próprios (DRFP IV) e o artigo 458º do Regulamento Requisitos de Fundos Próprios (RRFP) conferem ao CERS um mandato para adotar estes pareceres.

¹⁰ Regulamento (UE) nº 1093/2010 que cria a EBA; Regulamento (UE) nº 1095/2010 que cria a ESMA; e Regulamento (UE) nº 1094/2010 que cria a EIOPA, 24 de novembro de 2010.

e o bom funcionamento do setor bancário. Tem como principais funções contribuir para a criação e o desenvolvimento do **conjunto único europeu de regras** para os bancos, bem como promover a convergência no domínio da supervisão e acompanhar os riscos no setor bancário da UE (designadamente os testes de esforço dos bancos). Desde 2020, a EBA tem também um papel de coordenação da supervisão no âmbito da luta contra o branqueamento de capitais.

- A **EIOPA** é a autoridade reguladora dos **prestadores de seguros e pensões complementares de reforma**. As suas funções incluem supervisionar grupos de seguradores transfronteiriços, proteger os consumidores através da garantia de um nível de regulação e supervisão elevado, eficaz e coerente e repor a confiança no sistema financeiro;
- A **ESMA** é a autoridade reguladora dos **mercados financeiros**. Salvaguarda a estabilidade do sistema financeiro da UE reforçando a proteção dos investidores e promovendo a estabilidade e o bom funcionamento dos mercados financeiros. As suas funções incluem o trabalho a nível das políticas; a supervisão direta de agências de notação de risco, repositórios de transações, repositórios de titularizações, decisões de reconhecimento e controlo da conformidade das contrapartes centrais (CCP) de países terceiros; a análise dos riscos; a deteção de violações da legislação da UE; e atividades para assegurar a convergência no domínio da supervisão.

23 As três AES cooperam no âmbito do **Comité Conjunto das AES**, uma instância que visa: o intercâmbio de informações com o CERS; a coordenação das suas atividades de supervisão; e a cooperação intersetorial nos domínios da supervisão microprudencial, de acontecimentos de natureza intersetorial, dos riscos e vulnerabilidades quanto à estabilidade financeira, dos produtos de investimento de retalho, da supervisão dos conglomerados financeiros, da contabilidade e da auditoria.

União Bancária

24 A **União Bancária** visa assegurar que os bancos são robustos e capazes de resistir a futuras crises financeiras; evitar situações em que o dinheiro dos contribuintes é utilizado para resgatar bancos em situação de insolvência; reduzir a fragmentação do mercado através da harmonização das regras do setor financeiro; e reforçar a estabilidade financeira na área do euro e em toda a UE.

25 A União Bancária deve ser composta por **três pilares** (ver *figura 3*):

- **o MUS**, criado em 2013¹¹, é constituído atualmente pelo BCE e por 19 ANC, que são diretamente responsáveis pela supervisão dos bancos menos significativos:
 - o MUS é responsável pela supervisão microprudencial direta dos bancos mais significativos através do BCE e pela supervisão indireta de todos os outros bancos na área do euro (os restantes Estados-Membros também podem encetar uma cooperação estreita);
- **o MUR**, criado em 2014¹², é composto pelo CUR e pelas autoridades nacionais de resolução:
 - o MUR é constituído atualmente por 20 autoridades nacionais de resolução de 19 Estados-Membros, que são diretamente responsáveis por todos os bancos que não estão sob a alcada direta do CUR;
 - **o CUR** é a autoridade de resolução central no âmbito da União Bancária, sendo responsável por assegurar a resolução ordenada de bancos em situação ou em risco de insolvência com o mínimo custo possível. É responsável também pelo planeamento das resoluções, pela definição do requisito mínimo para os fundos próprios e os passivos elegíveis, pela avaliação da resolubilidade dos bancos e retirada de possíveis impedimentos significativos à resolubilidade, pela elaboração de eventuais programas de resolução para bancos supervisionados diretamente pelo MUS ou bancos transfronteiriços e pela gestão do Fundo Único de Resolução. Em determinadas condições, o MUR pode utilizar o FUR para financiar a resolução de bancos em situação ou em risco de insolvência;
 - **o FUR** é financiado por contribuições do setor bancário;
- **a proposta relativa a um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (SESD)**¹³, apresentada pela Comissão para concluir a União Bancária mediante um quadro

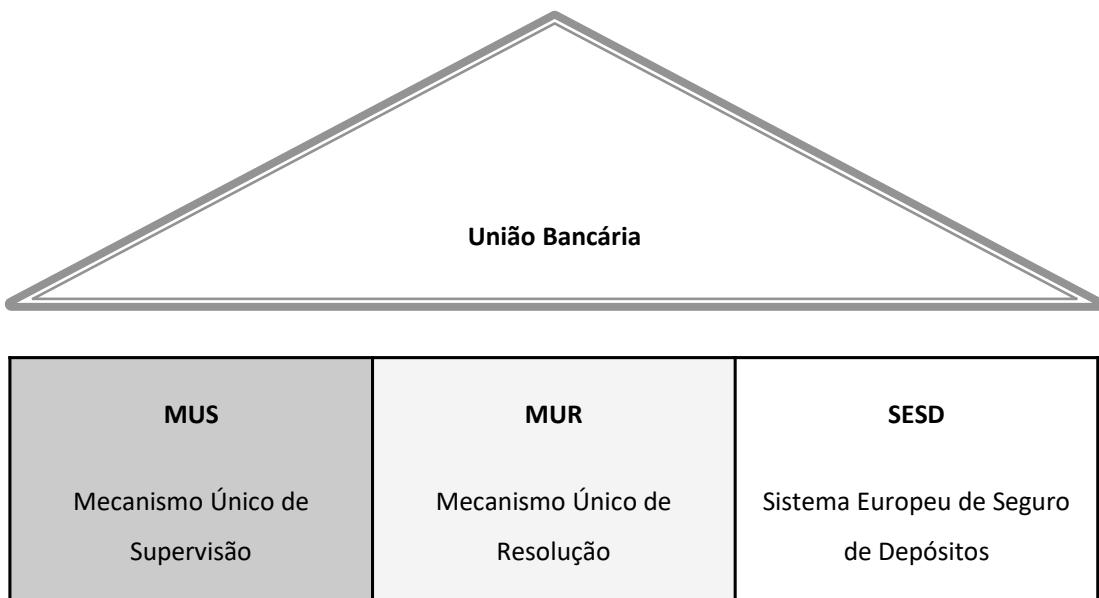
¹¹ Regulamento (UE) nº 1024/2013 do Conselho que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito, 15 de outubro de 2013.

¹² Regulamento (UE) nº 806/2014 (Regulamento MUR).

¹³ Proposta de regulamento que altera o Regulamento (UE) 806/2014 com vista à criação do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos, 24 de novembro de 2015.

comum para os sistemas de garantia de depósitos¹⁴, que ainda está em fase de debate.

Figura 3 – Os três pilares da União Bancária proposta



Fonte: Comissão Europeia.

Progressos e principais desafios

Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF)

26 O CERS publica recomendações e acompanha a forma como os Estados-Membros e outras autoridades de supervisão nacionais e da UE lhes dão resposta através de um mecanismo de "ação ou justificação". Desde 2011, emite recomendações aos Estados-Membros e a autoridades pertinentes. Em 2016 e 2019, emitiu alertas e recomendações relativos às vulnerabilidades a médio prazo no setor imobiliário para habitação. Em 2019, o CERS manifestou a opinião de que **algumas autoridades nacionais não tinham tomado medidas suficientes em relação às vulnerabilidades no setor imobiliário para habitação** e emitiu recomendações com orientações específicas para medidas de intervenção no contexto da supervisão¹⁵.

¹⁴ A Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos harmonizou os sistemas nacionais, mas não é suficiente para criar uma confiança uniforme em todo o mercado único.

¹⁵ Comunicado de imprensa do CERS, 23 de setembro de 2019:
<https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923~75f4b1856d.en.html>.

27 A fim de promover uma aplicação coerente dos instrumentos macroprudenciais na UE, o CERS elaborou um conjunto de documentos de orientação macroprudencial¹⁶. Até ao momento, a maioria dos instrumentos diz respeito ao setor bancário. **O quadro macroprudencial aplicável a outros setores está menos desenvolvido e continua em debate a nível da UE.**

28 A Comissão procurou melhorar os mandatos, a governação e o financiamento das AES, propondo alterações nos seus regulamentos de base¹⁷. Contudo, os regulamentos adotados praticamente não abordaram **as ineficiências na gestão dos interesses da UE e nacionais contraditórios salientados nas auditorias do Tribunal.**

- Por exemplo, no relatório especial sobre os testes de esforço da EBA¹⁸, o Tribunal concluiu que a **estrutura de governação da EBA tem sido baseada numa participação considerável das autoridades nacionais**, uma vez que o seu Conselho de Supervisores é composto por representantes das autoridades nacionais de supervisão, cuja nomeação não está sujeita a qualquer aprovação por organismos da UE. Esta situação pode dar origem a tensões, uma vez que os membros do Conselho de Supervisores podem defender interesses puramente nacionais e não os interesses europeus mais vastos.
- Pelo mesmo motivo, no relatório especial sobre a EIOPA¹⁹, o Tribunal observou que **o facto de a estratégia de supervisão da EIOPA ser aprovada pelo Conselho de Supervisores pode pôr em causa a independência da EIOPA e impedi-la de cumprir os seus objetivos**, já que alguns dos seus instrumentos (por exemplo, as

¹⁶ Ver o documento estratégico, o relatório principal sobre políticas macroprudenciais para o setor bancário, o guia para as autoridades macroprudenciais e outras orientações estratégicas e decisões do CERS:

<https://www.esrb.europa.eu/mppa/framework/html/index.en.html>.

¹⁷ Ver a Comunicação da Comissão – Reforçar a supervisão integrada para consolidar a União dos Mercados de Capitais e a integração financeira num ambiente em evolução, 20 de setembro de 2017:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=COM%3A2017%3A542%3AFIN>.

¹⁸ TCE, Relatório Especial 10/2019, "Testes de esforço dos bancos a nível da UE: está disponível uma quantidade sem precedentes de informações sobre os bancos, mas são necessárias mais coordenação e incidência nos riscos", ponto 8.

¹⁹ TCE, Relatório Especial 29/2018, "A EIOPA deu um importante contributo para a supervisão e a estabilidade do setor dos seguros, mas subsistem ainda desafios significativos", ponto 79.

avaliações entre pares) se destinam a fornecer informações construtivas, mas críticas, sobre o trabalho das ANC.

29 Para assegurar o cumprimento das orientações e dos requisitos regulamentares das AES, estas autoridades podem tomar medidas ao abrigo dos procedimentos "cumprir ou justificar" e por "violação da legislação da União". Contudo, o Tribunal concluiu que **as medidas que as AES podem tomar se limitam essencialmente ao acompanhamento e à comunicação de casos de incumprimento, não incluindo a penalização destes**. Além disso, embora se revelem eficazes, os procedimentos "cumprir ou justificar" e por "violação da legislação da União" **não asseguram totalmente a transparência em relação às partes interessadas externas e aos consumidores** (como demonstram o reduzido número de informações atualizadas relativas aos procedimentos e os longos períodos de ausência de comunicação). Veja-se, por exemplo, as constatações do Tribunal a este respeito no âmbito da auditoria à EIOPA realizada em 2018²⁰.

30 As auditorias do Tribunal também identificaram **limitações de recursos que impediram as AES de cumprir plenamente as responsabilidades e as funções de supervisão que lhes foram atribuídas**. Por exemplo, no relatório especial sobre os testes de esforço da EBA²¹, o Tribunal observou que, devido à falta de recursos, a EBA teve de confiar nas autoridades competentes para verificar a forma como os bancos aplicavam a metodologia dos testes de esforço. A auditoria do Tribunal às agências de notação de risco²² permitiu constatar que os recursos da ESMA tornam difícil satisfazer todos os requisitos regulamentares, que são exigentes.

31 Ao contrário do que sucede no setor bancário, com o MUS, **o setor dos seguros na UE não tem uma autoridade de supervisão central**. A EIOPA não tem funções de supervisão diretas sobre os operadores²³, que são supervisionados pelas ANC. O TCE observou que a qualidade da supervisão pelas autoridades de supervisão e da cooperação entre elas varia significativamente. No relatório especial sobre a EIOPA, o Tribunal salientou que, embora esta Autoridade envidasse esforços significativos para promover uma supervisão coerente, intrusiva e exaustiva em todos os

²⁰ TCE, Relatório Especial 29/2018, pontos 81-83.

²¹ TCE, Relatório Especial 10/2019, pontos 68, 80 e 83.

²² TCE, Relatório Especial 22/2015, "Supervisão das agências de notação de risco pela União Europeia – Bem estabelecida, mas ainda não completamente eficaz", ponto 55.

²³ Regulamento (UE) nº 1094/2010 que cria a EIOPA.

Estados-Membros, a arbitragem regulamentar continuava a ser uma realidade e a convergência no domínio da supervisão permanecia um desafio, principalmente em questões como os modelos internos. Algumas autoridades de supervisão tentavam proteger os seguradores nacionais aplicando-lhes requisitos de fundos próprios menos exigentes, enquanto outras tinham uma supervisão reforçada e requisitos mais elevados neste âmbito. O TCE salientou também que as ANC não forneciam à EIOPA os dados necessários sobre os modelos internos, impedindo-a assim de realizar uma supervisão adequada²⁴.

32 Globalmente, as AES têm poderes de execução insuficientes devido, por um lado, à estrutura e composição dos conselhos e, por outro, aos instrumentos jurídicos limitados disponíveis. A Comissão elaborou, para as três AES, uma estimativa pormenorizada dos recursos necessários para realizar um trabalho de supervisão reforçado (equivalentes a tempo completo: 22 na EBA, 36 na EIOPA e 75 na ESMA, para o período de 2020-2027)²⁵. Estes recursos adicionais estarão sujeitos a aprovações orçamentais anuais nos próximos anos.

União Bancária

33 No relatório especial sobre o MUS, o Tribunal salientou que tinha sido possível criar este Mecanismo num período de tempo curto²⁶. Contudo, observou que **as equipas conjuntas de supervisão e as inspeções no local permaneciam fortemente dependentes do pessoal nomeado pelas ANC**. Em particular, nas inspeções no local, o BCE exercia apenas um controlo limitado sobre a atribuição de pessoal às equipas. O TCE observou também níveis de efetivos insuficientes²⁷. O BCE salienta que, entretanto, tomou várias medidas em resposta às conclusões do relatório. No relatório anual do CUR relativo a 2019, foi comunicado um aumento dos seus recursos humanos nos últimos anos, atingindo 87,5% dos 400 efetivos previstos no final de 2019²⁸. A auditoria do Tribunal ao MUR, que está em curso, avalia mais pormenorizadamente esta evolução.

²⁴ TCE, Relatório Especial 29/2018, pontos 26-27, 41-42, 50 e 96-97 e caixa 3.

²⁵ Anexo 7 da Decisão da Comissão que estabelece as regras internas sobre a execução do orçamento geral da União Europeia (secção "Comissão Europeia") à atenção dos serviços da Comissão, Ficha Financeira Legislativa – "Agências", 21 de abril de 2019.

²⁶ TCE, Relatório Especial 29/2016, ponto 184.

²⁷ TCE, Relatório Especial 29/2016, pontos 190-191.

²⁸ Relatório anual do CUR de 2019, p. 39.

34 O financiamento do FUR tinha aumentado para aproximadamente 42 mil milhões de euros em junho de 2020²⁹. Prevê-se que alcance o nível-alvo de pelo menos 1% dos depósitos cobertos (cerca de 70 mil milhões de euros em 2019) de todas as instituições de crédito na União Bancária até ao final de 2023.

35 Em 2019, decidiu-se a nível político que o **Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE)** disponibilizaria uma linha de crédito renovável para o FUR enquanto mecanismo de apoio financeiro, uma vez que o nível-alvo deste fundo poderia não ser suficiente para cobrir as necessidades de resolução de instituições significativas. Este acordo está incluído na reforma do Tratado MEE, que ainda aguarda assinatura e ratificação. A linha de crédito deverá ter uma dimensão equivalente à do FUR. Este instrumento apenas deverá estar operacional em 2024, ou antes se a proposta de aplicação antecipada for adotada. Embora um FUR totalmente financiado com um mecanismo de apoio possa disponibilizar recursos suficientes para a resolução até de um grande banco internacional ou de vários bancos, **não é ainda claro se conseguirá fornecer liquidez suficiente numa resolução**³⁰. Esta possibilidade está a ser avaliada na auditoria do Tribunal ao MUR, que está em curso.

36 Embora prossigam os debates a nível político sobre o **SESD**³¹, este não tinha sido criado até meados de 2020.

²⁹ Ver <https://srb.europa.eu/en/node/804> e ficha informativa do CUR sobre as contribuições *ex ante* de 2020.

³⁰ Parlamento Europeu, *Banking Union: Towards new arrangements for the provision of liquidity in resolution?*, julho de 2019.

³¹ *Presidency Progress report on work in the AHWB on strengthening the Banking Union*, relatório 9819/18, de 12 de junho de 2018; carta de Mário Centeno, presidente do Eurogrupo, a Charles Michel, presidente da Cimeira do Euro, 5 de dezembro de 2019.

Respostas das políticas para aumentar a capacidade de resistência do setor financeiro

Principais desenvolvimentos

Conjunto reforçado de regras microprudenciais e macroprudenciais aplicáveis aos bancos e às suas autoridades de supervisão

37 Após a crise financeira, a UE reviu o quadro microprudencial aplicável aos bancos que operam na União, em consonância com as reformas a nível mundial estabelecidas no Acordo de Basileia III³². Os elementos principais deste quadro são os seguintes:

- **exigir uma melhor adequação dos fundos próprios dos bancos** – após a crise, os bancos tiveram de ajustar os rácios de capital, garantindo fundos próprios suficientes para compensar os seus riscos estimados. Além disso, os bancos tiveram de calcular, comunicar e divulgar o seu rácio de alavancagem, o qual, até ao final de junho de 2021, funcionará como requisito de fundos próprios mínimos globais em relação aos ativos de um banco, independentemente do seu perfil de risco;
- **melhorar a qualidade da gestão de riscos dos bancos** – os bancos têm de identificar e avaliar os seus riscos de forma mais precisa utilizando uma metodologia normalizada ou os seus modelos internos³³. Os resultados determinam o nível de fundos próprios que os bancos devem deter;
- **exigir uma melhor gestão da liquidez** – o rácio de cobertura de liquidez foi introduzido como novo requisito para aumentar a capacidade de resistência dos bancos a curto prazo em relação aos riscos de liquidez. Em 2021, o rácio de financiamento estável líquido será um requisito vinculativo para reduzir o risco de financiamento num horizonte de longo prazo, exigindo que os bancos financiem as suas atividades com fontes de financiamento suficientemente estáveis;
- **melhorar a qualidade dos ativos e reduzir os créditos não produtivos** – durante e após a crise financeira, devido aos clientes em incumprimento, os bancos da UE tiveram de enfrentar níveis elevados de créditos não produtivos. Os bancos são obrigados a ter provisões suficientes nas carteiras de empréstimos para cobrir

³² *Basel III: international regulatory framework for banks –*
<https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>.

³³ Artigo 107º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 575/2013 relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento (Regulamento Requisitos de Fundos Próprios), 26 de junho de 2013.

quaisquer eventuais perdas. A fim de dar resposta aos volumes existentes de créditos não produtivos e evitar a sua acumulação no futuro, em julho de 2017 foi adotado o "Plano de ação para combater os créditos não produtivos na Europa"³⁴, do Conselho ECOFIN, e em março de 2018 a Comissão acrescentou um pacote de medidas ao quadro prudencial³⁵.

Criação de um novo quadro de gestão de crises para os bancos em situação ou em risco de insolvência

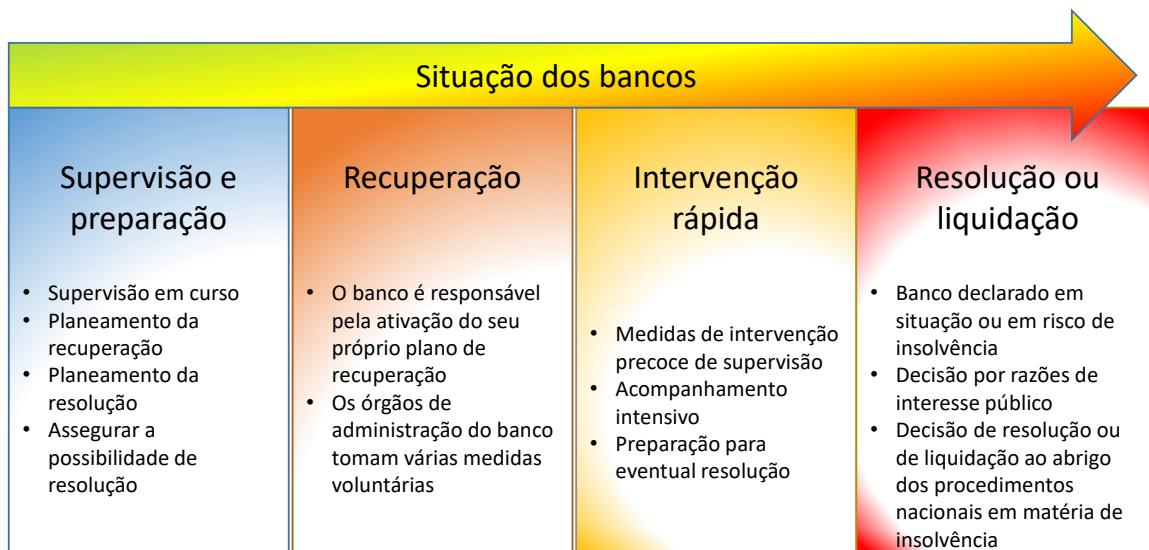
38 A introdução de um quadro de gestão de crises para os bancos em situação ou em risco de insolvência é um passo importante para a capacidade de resistência do setor financeiro. As insolvências de bancos, apesar de serem uma parte normal de qualquer mercado funcional, podem ter efeitos de perturbação significativos na economia se não existir um quadro adequado para gerir o processo de forma ordenada. Para fazer face a estes riscos, a UE estabeleceu um quadro abrangente de gestão de crises aplicável aos bancos, composto pela **Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias** e pelo **Regulamento relativo ao Mecanismo Único de Resolução**.

39 O quadro de gestão de crises aplicável aos bancos é constituído por **quatro fases principais** (ver *figura 4*). Na fase de preparação, as autoridades de supervisão acompanham os bancos para identificar desde cedo qualquer crise. Simultaneamente, as autoridades de resolução asseguram que todos os bancos são suscetíveis de resolução e que os planos de resolução estão atualizados. Se um banco ficar em dificuldade, as autoridades de supervisão podem utilizar medidas de intervenção precoce. Se, ainda assim, a situação se deteriorar, as autoridades de supervisão ou de resolução têm de declarar que o banco está em situação ou em risco de insolvência. As autoridades de resolução devem seguidamente avaliar se a resolução é necessária, proporcionada e do interesse público e elaborar um programa de resolução (ver *anexo II*). Se a resolução não for do interesse público, o banco é liquidado ao abrigo dos procedimentos nacionais em matéria de insolvência.

³⁴ Comunicado de imprensa de Conselho, "Setor bancário: Conselho estabelece plano de ação para os créditos não produtivos", 11 de julho de 2017.

³⁵ Pacote de documentos da Comissão sobre medidas para fazer face aos riscos relativos aos créditos não produtivos, 14 de março de 2018.

Figura 4 – As quatro fases da gestão de crises aplicável aos bancos da UE



Fonte: TCE, adaptado a partir do BCE.

40 O novo quadro de resolução inclui a redução ou conversão de instrumentos de capital³⁶ e o **instrumento de recapitalização interna**³⁷, que visam transferir o ónus das perdas dos contribuintes para os acionistas e os credores (que teriam beneficiado dos eventuais lucros). Inclui ainda três **instrumentos de resolução**: o de "alienação da atividade", o de "criação de uma instituição de transição" e o de "segregação de ativos". A fim de proteger o direito à propriedade privada, o **princípio de que "nenhum credor deverá ficar em pior situação"** assegura que nenhum credor e/ou acionista tem um tratamento pior numa resolução do que numa liquidação ao abrigo das legislações nacionais em matéria de insolvência.

41 Uma medida essencial para assegurar a resolubilidade consiste em exigir que os bancos possuam um nível suficiente de capacidade de absorção de perdas, sob a forma do **requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis**, já que tal garante a possibilidade de utilizar o instrumento de recapitalização interna³⁸. Esta exigência é composta pelo requisito de fundos próprios e por um montante de passivos suscetíveis de serem utilizados para fins de recapitalização interna, que poderão ser utilizados para

³⁶ Artigo 21º do Regulamento (UE) nº 806/2014.

³⁷ Artigo 27º do Regulamento (UE) nº 806/2014.

³⁸ Artigo 45º da Diretiva 2014/59/UE que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento, 15 de maio de 2014.

recapitalizar o banco³⁹. Outra medida essencial é a identificação e eliminação dos impedimentos significativos à resolução⁴⁰.

42 Além do instrumento de recapitalização interna, o quadro de resolução é complementado pelo FUR, pelos sistemas obrigatórios de garantia de depósitos e pelo SESD proposto, de forma a permitir insolvências de bancos de forma ordenada e sem recorrer a resgates públicos, que poderiam desencadear a "espiral infernal". Estes instrumentos são pré-financiados pelo setor.

43 Todas as medidas de resolução acima referidas visam travar a "espiral infernal" e evitar que os bancos se tornem "demasiado grandes para falir". A Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias exige também que os fundos públicos **sejam utilizados apenas na "situação muito excepcional de uma crise sistémica" e "em último recurso", sob condições e requisitos estritos**⁴¹.

44 A liquidação e a resolução devem cumprir as regras em matéria de auxílios estatais sempre que forem utilizados fundos públicos, incluindo o FUR. Estas regras impedem qualquer utilização de fundos públicos passível de distorcer a concorrência no mercado interno⁴². Durante e após a crise financeira, a Comissão publicou várias comunicações interpretativas sobre a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais⁴³ e continua a aplicar a comunicação sobre o setor bancário, de 2013.

Reforço do quadro regulamentar da UE aplicável aos setores dos seguros e das pensões

45 Em resposta à evolução do ambiente de risco e da agenda de regulamentação internacional⁴⁴, à sofisticação das técnicas de investimento e aos desenvolvimentos

³⁹ <https://srb.europa.eu/en/content/mrel>.

⁴⁰ Artigo 10º, nº 7, do Regulamento MUR.

⁴¹ Artigo 37º, nº 10, e artigo 56º, nº 3, da Diretiva 2014/59/UE.

⁴² Artigos 107º e 108º do TFUE.

⁴³ Comunicações da Comissão sobre os auxílios estatais a bancos e instituições financeiras, publicadas entre 2008 e 2013: IP/08/1495; IP/08/1901; IP/09/322; IP/08/1993; IP/09/1180; IP/10/1636; IP/11/1488; IP/13/672.

⁴⁴ Por exemplo, *The IAIS common structure for the assessment of insurer solvency*, Associação Internacional de Supervisores de Seguros, 2007, e *Insurance Core Principles, 17 – Capital Adequacy*, 2011.

intersectoriais, a UE adotou **novas regras microprudenciais para as empresas de seguros no quadro da Diretiva Solvência II⁴⁵**, que produziram os seguintes efeitos:

- criação de um quadro mais abrangente para a supervisão da gestão de riscos pelos seguradores, com vista a aumentar a harmonização das normas nacionais em matéria de supervisão prudencial;
- introdução de requisitos de fundos próprios sensíveis ao risco, semelhantes aos rácios de fundos próprios do setor bancário reformulados, a fim de assegurar que cada segurador possui os fundos próprios necessários em função do seu perfil de risco específico⁴⁶;
- eliminação das restrições impostas pelos Estados-Membros à composição das carteiras de investimento dos seguradores. Ao invés, os seguradores são livres de investir de acordo com o princípio do "gestor prudente", desde que cumpram os novos requisitos de fundos próprios;
- introdução de novos requisitos qualitativos para os seguradores com base num processo de análise de supervisão ("pilar 2") e em regras para as informações de mercado e as informações para fins de supervisão ("pilar 3"). A partir de 2016, os seguradores tiveram de calcular os seus próprios montantes em risco resultantes das suas carteiras de investimento e atividades de seguros; aplicar sistemas de acompanhamento autónomo dos riscos; elaborar uma avaliação dos ativos e passivos coerente em relação ao mercado; deter fundos próprios suficientes para cumprir os novos rácios de fundos próprios;
- maior cooperação entre as autoridades de supervisão nacionais no setor dos seguros e a EIOPA.

46 Foram introduzidas novas regras prudenciais no setor das pensões complementares de reforma, através da **Diretiva IRPPP II⁴⁷**, que visa modernizar e aumentar a harmonização das regras microprudenciais das instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP) e a proteção dos beneficiários (nomeadamente, melhor divulgação) na UE. Os novos requisitos prudenciais continuam a colocar a tónica na governação das empresas e nos requisitos de gestão de riscos com base na Diretiva

⁴⁵ Diretiva 2009/138/CE relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício, 25 de novembro de 2009.

⁴⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_15_3120.

⁴⁷ Diretiva (UE) 2016/2341 relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP), 14 de dezembro de 2016.

Solvência II, incluindo, por exemplo, novas disposições sobre a autoavaliação do risco, política de remuneração, funções essenciais, qualificação e idoneidade da gestão e guarda de ativos.

Novas regras aplicáveis aos mercados de capitais, às infraestruturas de mercado e à União dos Mercados de Capitais

47 Uma dimensão igualmente importante do sistema financeiro é o setor dos mercados de capitais, que consiste em intermediários financeiros não bancários (como fundos/empresas de investimento, mutuantes não bancários e veículos de investimento especiais). Após a crise de 2008, a UE aplicou um amplo conjunto de respostas, que incluem as que em seguida se enunciam.

- **Novas regras da UE para reforçar a supervisão pública de produtos e intermediários financeiros** – estas regras incidiram em requisitos prudenciais para entidades não regulamentadas no setor da gestão de ativos, operadores de infraestruturas de mercado e agências de notação de risco. Introduziram também novas obrigações em matéria de negociação, compensação e liquidação de produtos dos mercados grossistas que tinham suscitado problemas de transparência durante a crise, bem como novas medidas de supervisão específicas.
- **Regras para fazer face aos riscos de liquidez e de alavancagem no que respeita aos fundos de investimento alternativos** – a UE adotou a Diretiva Gestores de Fundos de Investimento Alternativos⁴⁸, visando fazer aplicar determinadas regras de comportamento prudencial pelos gestores deste tipo de fundos. Os requisitos dizem respeito aos fundos próprios, à gestão dos riscos e da liquidez, à nomeação de um único depositário e às regras de transparência face aos investidores e autoridades de supervisão. A alavancagem é objeto de um acompanhamento especial.
- **Reformas dos derivados para melhorar a transparência e o controlo sobre os mercados de derivados** – foram introduzidos vários requisitos de transparência para reduzir a opacidade dos mercados de derivados e atenuar os riscos de crédito de contraparte, incluindo:

⁴⁸ Diretiva 2011/61/UE relativa aos gestores de fundos de investimento alternativos, 8 de junho de 2011.

- o Regulamento Mercados de Instrumentos Financeiros (RMIF)⁴⁹, que exige que determinadas categorias de derivados sejam negociadas na UE ou em plataformas equivalentes de países terceiros, com melhor informação sobre os preços, a liquidez e o risco;
 - a Diretiva Mercados de Instrumentos Financeiros (DMIF II)⁵⁰, que define requisitos harmonizados para os mercados regulamentados da UE;
 - o Regulamento relativo à Infraestrutura do Mercado Europeu⁵¹, que introduziu a obrigação de compensar os derivados do mercado de balcão através de CCP;
 - adoção de novas regras da UE para identificar e definir mecanismos de supervisão específicos para CCP de países terceiros⁵² com importância sistémica para a União ou para um ou mais dos seus Estados-Membros;
 - a transposição das normas de Basileia relativas a maiores requisitos de fundos próprios dos bancos que lidam com derivados não compensados centralmente para o Regulamento Requisitos de Fundos Próprios (RRFP II).
- **Reformas do mercado de empréstimos garantidos para aumentar a transparência**
- o Regulamento OFVM⁵³ constituiu a principal reforma da UE, visando reforçar a transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários (OFVM) realizadas por qualquer contraparte estabelecida na UE (exceto bancos centrais e agências de dívida pública)⁵⁴.

⁴⁹ Regulamento (UE) nº 600/2014 relativo aos mercados de instrumentos financeiros, 15 de maio de 2014.

⁵⁰ Diretiva 2014/65/UE relativa aos mercados de instrumentos financeiros, 15 de maio de 2014.

⁵¹ Regulamento (UE) nº 648/2012 relativo aos derivados do mercado de balcão, às contrapartes centrais e aos repositórios de transações, 4 de julho de 2012.

⁵² Regulamento (UE) 2019/2099 que altera o Regulamento (UE) nº 648/2012 no que respeita aos procedimentos e às autoridades envolvidos na autorização das CCP e aos requisitos para o reconhecimento das CCP de países terceiros, 23 de outubro de 2019.

⁵³ Regulamento (UE) 2015/2365 relativo à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários e de reutilização e que altera o Regulamento (UE) nº 648/2012, 25 de novembro de 2015.

⁵⁴ https://www.fsb.org/2013/08/r_130829b/ e https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/occasional/20140923_occasional_paper_6.pdf.

- **Supervisão das agências de notação de risco a nível da UE** – o Regulamento sobre as agências de notação de risco⁵⁵ inclui medidas regulamentares para o registo e a supervisão destas entidades (pela ESMA) e visa aumentar o recurso a agências mais pequenas e fomentar a concorrência.
- **Acompanhamento dos riscos sistémicos para o setor dos mercados de capitais pelo CERS** – uma das principais prioridades da estratégia do CERS é desenvolver a política macroprudencial da UE de forma a fazer face aos riscos para a estabilidade financeira além do setor bancário⁵⁶.
- **Criação da União dos Mercados de Capitais** – o plano de ação da Comissão, lançado em 2015 e atualizado em 2017, tinha como objetivo o aprofundamento e uma maior integração dos mercados de capitais dos Estados-Membros da UE. Visava, nomeadamente, facilitar às empresas, em especial as pequenas e médias empresas, a admissão à negociação e a mobilização de capitais nos mercados bolsistas; promover o investimento institucional e de retalho; e facilitar os investimentos transfronteiriços.

Progressos e principais desafios

Quadro microprudencial aplicável aos bancos e às suas autoridades de supervisão

48 Verificaram-se os seguintes desenvolvimentos no que diz respeito à **adequação dos fundos próprios** (ver *figura 5*):

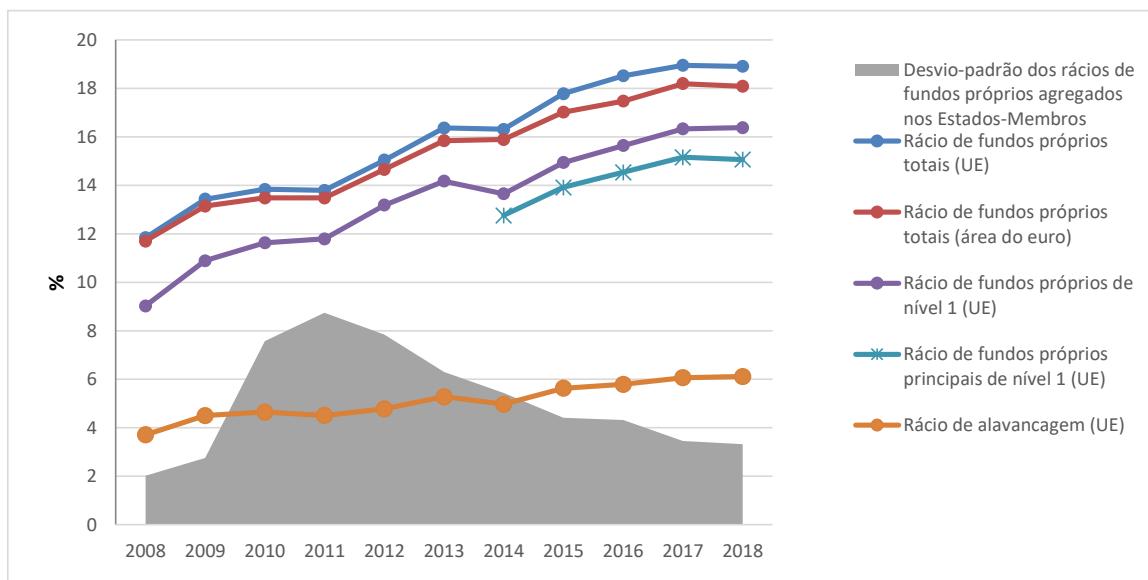
- os **rácios de fundos próprios** agregados da UE **aumentaram cerca de 6 pontos percentuais**. Este crescimento foi impulsionado por aumentos de capital (648 mil milhões de euros, ou 33%, desde 2008) e pela diminuição da exposição aos riscos (em 16% desde 2008), resultando esta última de uma descida dos ativos totais e de uma redução do ponderador de risco médio das exposições dos bancos;
- os **rácios de alavancagem** agregados **aumentaram em cerca de 2 pontos percentuais** e estão bastante acima do requisito mínimo futuro de 3%. Embora os valores agregados mostrem fortes melhorias, a situação varia entre bancos e depende da adequação da sua gestão de riscos e da qualidade dos fundos próprios detidos;

⁵⁵ Regulamento (UE) nº 462/2013 que altera o Regulamento (CE) nº 1060/2009 relativo às agências de notação de risco, 21 de maio de 2013.

⁵⁶ CERS, *Macro-prudential policy beyond banking: an ESRB strategy paper*, 2016.

- as novas regras ao abrigo do Regulamento Requisitos de Fundos Próprios⁵⁷, a par de um maior escrutínio das autoridades de supervisão, conduziram a uma **melhoria da qualidade dos fundos próprios**, por exemplo através do aumento do capital social.

Figura 5 – Alterações nos rácios de fundos próprios e de alavancagem na UE (2008-2018)



Nota: O rácio de alavancagem é calculado como a proporção de fundos próprios de nível 1 em relação aos ativos totais. Trata-se de uma aproximação ao rácio de alavancagem regulamentar que é aplicado na UE.

Fonte: Conjunto de dados CBD2 do BCE.

49 Embora vários requisitos de Basileia III já tenham sido adotados na UE, algumas das reformas acordadas pelo Comité de Basileia em dezembro de 2017 ainda têm de ser aplicadas na União. A EBA estima que os benefícios dos elementos ainda não aplicados superarão os custos, que serão reduzidos e transitórios e deixarão de se fazer sentir ao longo do tempo. A reforma destina-se a atenuar a gravidade de futuras recessões económicas, reduzindo tanto a probabilidade como a intensidade de futuras crises bancárias. Não obstante, os bancos da UE teriam de obter até 124,8 mil milhões de euros em fundos próprios (ou resultados retidos) para aplicar integralmente o Acordo de Basileia III⁵⁸.

⁵⁷ Regulamento (UE) nº 575/2013 relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento, 26 de junho de 2013.

⁵⁸ <https://eba.europa.eu/eba-updates-estimates-impact-implementation-basel-iii-and-provides-assessment-its-effect-eu-economy>.

50 No que diz respeito à gestão da liquidez, a introdução do rácio de cobertura de liquidez melhorou a liquidez a curto prazo dos bancos, enquanto a posterior introdução de regras sobre o rácio de financiamento estável líquido contribuiu para reduzir a dependência de financiamento por grosso de curto prazo na área do euro. Além disso, o alargamento considerável das injeções de liquidez do Eurosistema facilitou o reforço das reservas de liquidez dos bancos com baixos custos de financiamento. No entanto, estas injeções também criaram uma **dependência de alguns bancos em relação à liquidez do financiamento proveniente dos bancos centrais**, que pode criar riscos para os bancos caso ocorram alterações na política monetária⁵⁹.

51 Os resultados dos testes de esforço de 2018 da EBA⁶⁰ e do BCE⁶¹ realizados aos bancos europeus também revelam **maiores reservas de fundos próprios mesmo em condições macroeconómicas adversas**, apesar de o cenário adverso ter sido mais grave do que nos testes de esforço de 2016. Contudo, um relatório de auditoria publicado em 2019 pelo TCE considerou que os testes de 2018 deviam ter sido mais exigentes; com efeito, os riscos sistémicos significativos, bem como certos países e variáveis, foram sujeitos a um nível de esforço reduzido, ou mesmo inexistente⁶².

52 Durante as suas inspeções no local e a análise dos modelos internos de grandes bancos, o BCE encontrou, em alguns domínios, **práticas de modelização diversas e deficiências na identificação dos riscos e no cálculo da sua dimensão** (por exemplo, não consideração de fatores de risco relevantes ou insuficiências no cálculo das perdas realizadas em caso de incumprimento). Durante a realização da presente análise, o BCE informou que solicitou aos bancos ações de seguimento ou corretivas para fazer face a estas deficiências⁶³.

53 O quadro regulamentar em vigor classifica em geral as exposições à dívida soberana como, na prática, exposições sem risco, não exigindo uma diversificação nem estabelecendo limites de exposição (apesar de o risco da dívida soberana ter sido

⁵⁹ Ver relatório por país 18/226 do FMI, *Euro Area Policies: Financial System Stability Assessment*, ponto 76.

⁶⁰ <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-stress-testing/2018>.

⁶¹ <https://www.banksupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190201~6114ab7593.en.html>.

⁶² <https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/NewsItem.aspx?nid=12388>

⁶³ BCE, *Update on the Targeted Review of Internal Models (TRIM)*, 21 de novembro de 2019.

considerado em testes de esforço)⁶⁴. No entanto, embora este tratamento esteja em consonância com o quadro internacional de Basileia, é amplamente consensual que a exposição à dívida soberana em geral, e em particular as concentrações de exposições deste tipo a nível nacional, implicam riscos para os bancos na União Bancária e constituem uma causa essencial de risco sistémico⁶⁵. Em 2017, a exposição média dos grandes bancos mundiais à dívida soberana foi de 19,4% dos seus ativos totais, sendo este valor de 28,1% no caso dos bancos de pequena e média dimensão. Na UE, os bancos detêm exposições à dívida soberana de 4,15 biliões de euros (junho de 2019), com especial destaque para as exposições nacionais. Em 2018, a Comissão propôs um regulamento relativo a valores mobiliários garantidos por obrigações soberanas, a fim de ajudar os investidores a diversificarem as suas exposições à dívida soberana, mas não foram realizados progressos na eliminação desta parte da "espiral infernal"⁶⁶.

Créditos não produtivos e rentabilidade dos bancos

54 Os créditos não produtivos agregados têm vindo a diminuir na UE, de um pico de 6,8% dos empréstimos e adiantamentos totais, no final de 2015, para 2,7% no final de 2019⁶⁷. Apesar de progressos significativos, **alguns Estados-Membros ainda enfrentam níveis relativamente elevados de créditos não produtivos** (ver *figura 6*). É necessário prevenir também a acumulação de novos créditos não produtivos⁶⁸. A Norma Internacional de Relato Financeiro 9 (IFRS 9) é considerada um passo decisivo para assegurar um reconhecimento mais atempado das perdas de crédito, baseando-se nas perdas de crédito esperadas e não na anterior abordagem de reconhecimento das perdas no momento da sua ocorrência. Em 2018, o MUS realizou mais de 50 inspeções no local relativas ao risco de crédito, que detetaram deficiências na identificação dos créditos não produtivos e nas imparidades necessárias correspondentes⁶⁹.

⁶⁴ CERS, *Report on the regulatory treatment of sovereign exposures*, março de 2015, p. 12.

⁶⁵ CERS, *Report on the regulatory treatment of sovereign exposures*, março de 2015, p. 7 e 58; caixa 6 de *Financial Stability Review*, BCE, maio de 2019.

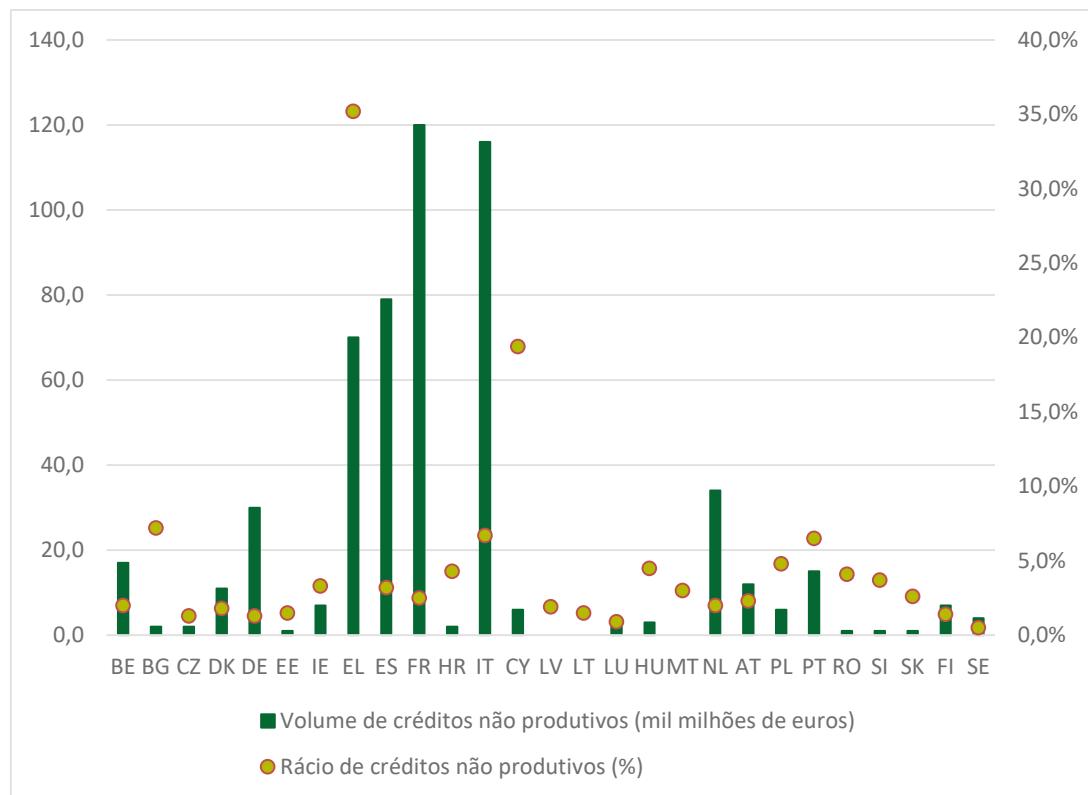
⁶⁶ Grupo de trabalho de alto nível, *Considerations on the further strengthening of the Banking Union, including a common deposit insurance scheme*, junho de 2019; Comité de Basileia de Supervisão Bancária, *The regulatory treatment of sovereign exposures – discussion paper*, dezembro de 2017.

⁶⁷ Conjunto de dados CBD2 do BCE.

⁶⁸ Supervisão bancária do BCE, *SSM Supervisory Priorities 2020*, 7 de outubro de 2019.

⁶⁹ BCE, *On-site inspections 2018: key findings*, 14 de agosto de 2019.

Figura 6 – Volume de créditos não produtivos (em milhares de milhões de euros) e rácio de créditos não produtivos (em percentagem), por Estado-Membro, no quarto trimestre de 2019



Fonte: TCE, com base na análise preliminar da EBA sobre os efeitos da COVID-19 nos bancos da UE, Nota Temática EBA/REP/2020/17, figura 12.

55 Numerosos fatores, como os custos da redução dos créditos não produtivos, a sobrecapacidade do setor bancário, a concorrência intensa, os custos da digitalização, uma conjuntura persistente de baixas taxas de juro e os custos regulamentares, conduziram a **uma rentabilidade relativamente baixa no setor bancário⁷⁰**. A rendibilidade dos capitais próprios agregada dos bancos da UE e da área do euro situava-se, em média, em 6% no final de 2018, um valor inferior ao custo de capital normalizado, que se situa entre 8% e 10%⁷¹. Um período prolongado de baixa rentabilidade pode prejudicar a capacidade dos bancos para constituir reservas de fundos próprios ou aumentar o capital e, por conseguinte, limitar a sua capacidade para conceder empréstimos à economia real, principalmente após uma crise.

⁷⁰ Apresentação de Andrea Enria (BCE) na Conferência Internacional Anual do CIRSF, Lisboa, 4 de julho de 2019.

⁷¹ EBA, *Risk Assessment Questionnaire – Summary of the Results*, 2018.

Novo quadro de gestão de crises aplicável aos bancos em situação ou risco de insolvência

56 O estabelecimento da resolubilidade para todos os bancos na UE é ainda um **trabalho em curso**, uma questão também abordada na auditoria do Tribunal ao MUR. Os bancos estão, porém, a esforçar-se por se tornarem passíveis de resolução⁷²:

- os planos de resolução ainda não estão na fase final⁷³;
- as capacidades do requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis ainda não foram totalmente criadas⁷⁴;
- o programa de trabalho anual do CUR prevê a identificação de potenciais impedimentos à resolubilidade em 2020, mas deverão ser necessários vários anos para dar resposta a todos os impedimentos significativos⁷⁵;
- o CUR delineou as medidas que os bancos deverão tomar relativamente à identificação dos potenciais impedimentos⁷⁶.

57 A auditoria realizada pelo Tribunal à gestão de crises bancárias pelo BCE identificou **insuficiências nos procedimentos de identificação de crises pelo BCE**. Por exemplo, estes procedimentos careciam de critérios e indicadores claros e não reagiam a provas de uma deterioração significativa da situação financeira de um banco⁷⁷. O BCE salienta que, entretanto, tomou várias medidas em resposta às conclusões do relatório. Uma cooperação adequada entre autoridades de supervisão e de resolução é importante para assegurar que a gestão de crises funcione apropriadamente⁷⁸. Contudo, embora uma notificação de intervenção precoce deva permitir ao CUR preparar-se para a resolução, um banco pode ser declarado em situação ou em risco de insolvência mesmo que essa intervenção não tenha ocorrido, como aconteceu em 2017⁷⁹. Além disso, a

⁷² Intervenção de Elke König, presidente do CUR, na Comissão ECON do Parlamento Europeu, 3 de dezembro de 2019.

⁷³ Ponto 146 do Relatório Especial 23/2017 do TCE, "Conselho Único de Resolução: começou a complexa construção da União Bancária, mas há ainda muito a fazer".

⁷⁴ EBA, *Quantitative MREL report 2020*, p. 15.

⁷⁵ Figura 5 do Relatório Especial 23/2017 do TCE e relatório anual do CUR de 2020, p. 15.

⁷⁶ *Expectations for banks*, Conselho Único de Resolução, março de 2020.

⁷⁷ TCE, Relatório Especial 02/2018, "A eficácia operacional da gestão de crises bancárias pelo BCE", ponto 125.

⁷⁸ Relatório Especial 02/2018 do TCE, ponto 34.

⁷⁹ TCE, Relatório Especial 02/2018, ponto 34.

Comissão identificou **sobreposições entre poderes de supervisão e poderes de intervenção precoce**⁸⁰.

58 As orientações da EBA sugerem que tal sucede se um banco não cumprir os seus requisitos de fundos próprios totais no processo de revisão e avaliação pelo supervisor (SREP) e quaisquer requisitos de supervisão. Contudo, na prática, esse não foi o caso. Uma vez que a avaliação de situação ou risco de insolvência deve ter em consideração todas as circunstâncias pertinentes do caso, o BCE nem sempre seguiu as orientações harmonizadas da EBA (não teve em consideração, por exemplo, as violações das disposições de governo das sociedades, pois não as incluiu nas suas orientações internas sobre a aplicação das orientações da EBA)⁸¹.

59 Para determinar se a resolução é proporcionada e necessária ou se o banco deve ser liquidado, é realizado um teste de interesse público. Porém, **os testes de interesse público realizados pelas autoridades de resolução na UE são, por vezes, aplicados de forma diferente** e podem resultar em conclusões e consequências distintas. Por exemplo, enquanto em 2015 algumas autoridades nacionais de resolução consideraram que a resolução era do interesse público mesmo em bancos muito pequenos⁸², o CUR decidiu em 2017 que a resolução do Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e do Veneto Banca S.p.A. não servia o interesse público, apesar de serem bancos maiores, porque não era provável que a insolvência destas instituições conduzisse a efeitos adversos significativos para a estabilidade financeira⁸³. Contrariando esta avaliação, a Comissão

⁸⁰ "Relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o Mecanismo Único de Supervisão estabelecido nos termos do Regulamento (UE) nº 1024/2013", COM(2017) 591 final, p. 17.

⁸¹ TCE, Relatório Especial 02/2018, ponto 108.

⁸² Por exemplo, Banco Internacional do Funchal S.A., em Portugal; Panellinia Bank S.A. e Cooperative Bank of Peloponnese Coop Ltd., na Grécia:
<https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/notifications-on-resolution-cases-and-use-of-dgs-funds>; e Andelskassen J.A.K. Slagelse, na Dinamarca (2016); Banco Internacional do Funchal S.A., em Portugal (2015), Panellinia Bank S.A. e Cooperative Bank of Peloponnese Coop Ltd., na Grécia (2015):
<https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/notifications-on-resolution-cases-and-use-of-dgs-funds>.

⁸³ *Decision concerning the assessment of the conditions for resolution in respect of Veneto Banca S.p.A.*, SRB/EES/2017/11, p. 11, 23 de junho de 2017; *Decision concerning the assessment of the conditions for resolution in respect of Banca Popolare di Vicenza S.p.A.*, SRB/EES/2017/12, p. 11, 23 de junho de 2017.

tomou decisões no sentido da compatibilidade dos auxílios estatais, dada a necessidade de sanar uma perturbação grave da economia do Estado-Membro⁸⁴.

60 Outro fator que complica as avaliações é a **fragmentação das legislações nacionais em matéria de insolvência dos bancos**. A legislação varia entre os Estados-Membros, embora exista um nível mínimo de harmonização⁸⁵. Os Estados-Membros que fazem parte da União Bancária também utilizaram instrumentos de resolução e legislação nacional especial em matéria de liquidação, e não os preconizados procedimentos nacionais em matéria de insolvência conduzidos por liquidatários ou administradores⁸⁶, criando assim um quadro de resolução *de facto* no âmbito dos seus procedimentos nacionais neste domínio. Uma vez que a resolução tem de ser comparada com estes procedimentos de forma a avaliar o interesse público e a possível violação do princípio de que "nenhum credor deverá ficar em pior situação"⁸⁷, esta fragmentação cria uma série de problemas à resolução dos bancos e pode conduzir a um tratamento desigual dos bancos em situação ou em risco de insolvência e dos seus credores⁸⁸.

61 Até ao final de 2019, o instrumento de redução ou conversão tinha sido utilizado apenas uma vez no âmbito de uma resolução na União Bancária: a resolução do Banco Popular Español. A resolução conseguiu proteger os fundos públicos e, por conseguinte, o dinheiro dos contribuintes. Por outro lado, os Estados-Membros continuam a utilizar fundos públicos para resgatar e apoiar bancos sem respeitar a limitação a situações extraordinárias de crise sistémica:

- **resgates no âmbito de procedimentos nacionais em matéria de insolvência** – os Estados-Membros utilizam fundos públicos para apoiar este tipo de procedimentos;
- **resgastes através de recapitalização** – os Estados-Membros utilizam recapitalizações preventivas⁸⁹ e recapitalizações que não são consideradas auxílios

⁸⁴ Decisão relativa a auxílios estatais SA.45664 (2017/N), Comissão Europeia, 25 de junho de 2017, nº 49.

⁸⁵ Diretiva 2001/24/CE relativa ao saneamento e à liquidação das instituições de crédito, 4 de abril de 2001.

⁸⁶ Artigo 2º, ponto 47, da Diretiva 2014/59/UE.

⁸⁷ Artigo 73º da Diretiva 2014/59/UE.

⁸⁸ Intervenção de Elke König na Comissão ECON do Parlamento Europeu, 5 de maio de 2020, <https://srbeuropa.eu/en/node/978>.

⁸⁹ Artigo 32º, nº 4, alínea d), subalínea iii), da Diretiva 2014/59/UE.

- estatais (já que se baseiam nas condições de mercado) para apoiar bancos que não cumprem os seus requisitos de fundos próprios;
- **apoio através de garantias públicas** – estas garantias não são consideradas auxílios estatais, uma vez que baseiam nas condições de mercado para apoiar a venda de créditos não produtivos.

Quadro regulamentar da UE aplicável aos setores dos seguros e das pensões complementares de reforma

62 Embora exista um quadro prudencial a nível da UE, **algumas regras técnicas relativas aos seguros continuam a divergir** entre Estados-Membros. O Tribunal observou que **há variações significativas na qualidade da supervisão pelas autoridades de supervisão e da cooperação entre elas**. Embora a EIOPA tenha envidado esforços significativos para promover uma supervisão coerente, intrusiva e exaustiva em todos os Estados-Membros⁹⁰, a arbitragem regulamentar continua a ser uma realidade⁹¹ e a convergência no domínio da supervisão ainda é um desafio.

63 Os níveis de capital excederam o mínimo necessário para os requisitos de capital de solvência e o rácio mínimo de fundos próprios. Os níveis agregados situavam-se acima do valor mínimo em todos os Estados-Membros no final de 2018, mas subsistem diferenças significativas. Estas refletem, em parte, uma **aplicação incoerente** dos novos requisitos, nomeadamente os que dizem respeito às regras contabilísticas, à tributação e à legislação em matéria de segurança social a nível nacional.

64 As regras da UE não abordam nem a identificação nem a supervisão/resolução e a recuperação específicas de seguradores de importância sistémica. Também não existem **mecanismos de apoio comuns da UE para financiar a resolução ou liquidação de empresas seguradoras**⁹². Os seguradores são liquidados ao abrigo de quadros nacionais que são da exclusiva responsabilidade da autoridade de supervisão do país de origem⁹³.

⁹⁰ TCE, Relatório Especial 29/2018, pontos 96-97.

⁹¹ TCE, Relatório Especial 29/2018, caixa 3 e pontos 26-27.

⁹² EIOPA, *Opinion to [the] institutions of the European Union on the harmonisation of recovery and resolution frameworks for (re)insurers across the Member States*, 5 de julho de 2017, p. 14; CERS, *Recovery and resolution for the EU insurance sector: a macro-prudential perspective*, agosto de 2017, p. 4 e 7.

⁹³ Diretiva Solvência II, artigos 267º a 296º, 25 de novembro de 2009.

A EIOPA⁹⁴ e o CERS⁹⁵ instaram a Comissão a introduzir uma harmonização mínima dos quadros nacionais de recuperação e resolução para os seguradores e resseguradores na UE. A Comissão afirmou que está em preparação uma iniciativa nesse sentido, a par da revisão do quadro Solvência II.

65 Os debates em curso sobre as políticas sugerem que é necessário conceber **regras adicionais para a gestão e a supervisão de riscos concentrados**, como a concentração de exposições à dívida soberana. Os seguradores da UE estão expostos a um risco da dívida soberana superior ao dos bancos⁹⁶, principalmente nos Estados-Membros com níveis de dívida globais mais altos⁹⁷. A EIOPA acompanha este tipo de exposições nos seus relatórios de estabilidade.

66 Apenas um pequeno número de Estados-Membros tem sistemas de garantia de seguros para proteger os tomadores de seguros contra seguradores insolventes. No relatório sobre a EIOPA, o Tribunal concluiu que **a proteção dos consumidores depende da estrutura jurídica do segurador**⁹⁸. Juntamente com a EIOPA, a Comissão está a avaliar a necessidade de uma rede europeia de sistemas de garantia de seguros nacionais.

67 No contexto dos procedimentos de consulta que a Comissão tem em curso com vista à revisão da Diretiva Solvência II, a EIOPA e o CERS defendem que **a legislação da UE carece de políticas macroprudenciais** que possam intervir em diferentes pontos de uma sequência de acontecimentos no setor dos seguros que conduza a um aumento dos

⁹⁴ <https://www.eiopa.europa.eu/content/institutions-eu-harmonisation-recovery-and-resolution-frameworks-reinsurers>.

⁹⁵ https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.reports170817_recoveryandresolution.en.pdf.

⁹⁶ BCE, *Financial Stability Review*, maio de 2019, p. 100.

⁹⁷ EIOPA, *Investment behaviour report*, 16 de novembro de 2017, p. 13.

⁹⁸ TCE, Relatório Especial 29/2018, ponto 29.

riscos sistémicos⁹⁹. O CEF e a Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) expressaram opiniões semelhantes¹⁰⁰.

68 No que diz respeito às pensões complementares de reforma, à data de 1 de junho de 2020 vários Estados-Membros ainda não tinham concluído o processo de transposição relativo à nova Diretiva IRPPP II¹⁰¹.

69 Os ativos constituídos por IRPPP de benefícios definidos ou híbridos representavam cerca de 80% dos investimentos destas instituições no final de 2014¹⁰². As baixas remunerações explicam, em parte, o facto de **as situações das pensões complementares de reforma em termos de solvência serem globalmente frágeis, encontrando-se próximas do limiar regulamentar** no final de 2018¹⁰³. O teste de esforço realizado pela EIOPA em 2017 também demonstrou que, em média, as IRPPP tinham ativos insuficientes para compensar passivos correspondentes às pensões e que o facto de os regimes de pensões estarem, em média, descapitalizados¹⁰⁴ pode ter um efeito negativo significativo nos beneficiários das pensões¹⁰⁵. Contudo, no teste de esforço realizado pela EIOPA em 2019 observaram-se melhores rácios de cobertura, embora ainda se esperassem efeitos negativos sobre os membros e beneficiários (ou empresas contribuintes) no cenário de esforço testado¹⁰⁶.

⁹⁹ Documento de consulta da EIOPA sobre a revisão de 2020 da Diretiva Solvência II (capítulo 11); documento do CERS sobre as disposições, medidas e instrumentos macroprudenciais para o setor dos seguros, 2018; e resposta ao documento de consulta da EIOPA sobre a revisão de 2020 da Diretiva Solvência II, 2020.

¹⁰⁰ Declaração do CEF, *Finalisation of IAIS holistic framework for the assessment and mitigation of systemic risk in the insurance sector*, 14 de novembro de 2019.

¹⁰¹ https://ec.europa.eu/info/publications/occupational-retirement-provisions-directive-transposition-status_en.

¹⁰² Anexo 1 de *IORPs Stress Test Report 2015*, EIOPA, 2015.

¹⁰³ EIOPA, *Financial Stability Report*, junho de 2019, p. 38.

¹⁰⁴ EIOPA, *2017 IORP Stress Test Report*, 13 de dezembro de 2017, pontos 243 e 235.

¹⁰⁵ Comissão Europeia, *European Semester Thematic Factsheet – Adequacy and sustainability of pensions*, novembro de 2016, p. 9.

¹⁰⁶ EIOPA, *Occupational pensions stress test 2019*, 2019.

Mercados de capitais, infraestruturas de mercado e União dos Mercados de Capitais

70 Uma vez que os mercados de capitais da UE estão relativamente pouco desenvolvidos (em comparação, por exemplo, com os EUA), a União procura **aumentar a percentagem de financiamento nos mercados de capitais em relação ao financiamento bancário, a fim de reduzir os custos de capital das empresas e atenuar os riscos de preferência nacional, promovendo mais investimento transfronteiras e diversificação**. Desta forma, deverá aumentar-se a capacidade de resistência a crises e facilitar uma recuperação e um crescimento mais rápidos. Uma maior integração dos mercados de capitais, associada a sistemas bancários também mais integrados, poderá contribuir para manter os fluxos de capitais transfronteiras e sustentar o investimento nos Estados-Membros sujeitos a choques macroeconómicos assimétricos graves.

71 O CERS definiu o desenvolvimento da política macroprudencial da UE para a intermediação não bancária como uma das principais prioridades da sua estratégia¹⁰⁷. Existe também um grupo de peritos sobre intermediação financeira não bancária que acompanha os riscos no(s) setor(es). **Neste momento, não existe um quadro em vigor para dar uma resposta harmonizada aos riscos sistémicos identificados neste setor.** O quadro para o acompanhamento destes riscos está a evoluir gradualmente, tendo, por exemplo, o CERS emitido uma recomendação à ESMA para que esta elaborasse orientações relativas a limites macroprudenciais da alavancagem¹⁰⁸. O CERS salientou que subsistem **lacunas de dados que impedem uma avaliação mais exaustiva dos riscos em algumas partes do setor da intermediação não bancária** (por exemplo, falta de dados suficientes relativos à alavancagem não bancária e à interligação entre os bancos e outros intermediários financeiros)¹⁰⁹.

72 Embora os gestores dos fundos de investimento alternativos tenham de introduzir políticas de gestão de riscos e estejam sujeitos a testes de esforço e obrigações de comunicação de informações, a diretiva não contém limitações à alavancagem aplicáveis a estes fundos. Um relatório de análise de 2019 concluiu que **a maior parte das disposições da Diretiva Gestores de Fundos de Investimento Alternativos alcançou os objetivos pretendidos de forma eficiente e eficaz**¹¹⁰. No entanto, no período pós-crise

¹⁰⁷ CERS, *Macro-prudential policy beyond banking: an ESRB strategy paper*, 2016.

¹⁰⁸ CERS, *Recommendation on liquidity and leverage risks in investment funds*, 2018.

¹⁰⁹ CERS, *NBFI Monitor*, 2019.

¹¹⁰ Comissão Europeia, *Report on the operation of the alternative investment fund managers directive (AIFMD)*, 2019.

continuaram a emergir questões de supervisão sobre a alavancagem, por exemplo no que respeita às obrigações de empréstimos garantidas¹¹¹.

73 Em 2018, o CERS defendeu que os desfasamentos entre a liquidez dos ativos dos fundos de investimento abertos e os seus perfis de resgate poderiam conduzir a "vendas urgentes" para cumprir os pedidos de resgate em períodos de tensão nos mercados, afetando eventualmente outros participantes dos mercados financeiros que detivessem os mesmos ativos ou ativos com riscos correlacionados. **A alavancagem pode amplificar o impacto das oscilações negativas do mercado.** O CERS recomendou que a ESMA e a Comissão introduzissem instrumentos de política macroprudencial para gerir esses riscos¹¹². Por exemplo, pode ser dada resposta aos riscos da alavancagem mediante a criação de um quadro de comunicação harmonizado para organismos de investimento coletivo em valores mobiliários e uma melhor utilização das possibilidades existentes para definir limites de alavancagem destinados aos fundos de investimento alternativos.

74 O **Plano de Ação para a União dos Mercados de Capitais**, adotado pela Comissão em 2015 e ampliado na sua revisão intercalar de 2017¹¹³, estabelece mais de 71 medidas (33 do Plano de Ação e 38 da revisão intercalar), tendo sido atribuído a cada uma um prazo indicativo. Na revisão intercalar, foram também introduzidas nove ações prioritárias.

75 Em 2019, a Comissão comunicou que tinha aplicado a maior parte das medidas inscritas no Plano de Ação para a União dos Mercados de Capitais mas que eram necessárias ações futuras, em especial devido a novas prioridades relacionadas com as transições ecológica e digital e com o Brexit¹¹⁴. No entanto, mesmo com mais medidas a

¹¹¹ <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-publishes-study-exposure-eu-fund-industry-clos>.

¹¹² *Recommendation on liquidity and leverage risks in investment funds*, ESRB/2017/6, 7 de dezembro de 2017.

A ESMA lançou uma consulta sobre o seu projeto de orientações para dar resposta aos riscos da alavancagem no setor dos fundos de investimento alternativos:

https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma34-39-967_consultation_paper_on_guidelines_on_art_25_aifmd.pdf.

¹¹³ "Comunicação sobre a revisão intercalar do Plano de Ação para a União dos Mercados de Capitais", COM(2017) 292 final, 8 de junho de 2017.

¹¹⁴ "União dos Mercados de Capitais: progressos realizados na criação de um mercado único para os capitais com vista a uma sólida União Económica e Monetária", COM(2019) 136 final, 15 de março de 2019, p. 3-4.

nível da UE, apenas será possível realizar a União dos Mercados de Capitais se tais medidas forem complementadas por reformas nacionais ambiciosas e de grande alcance para aprofundar os mercados de capitais¹¹⁵.

76 O TCE tem em curso uma auditoria separada sobre a aplicação do Plano de Ação para a União dos Mercados de Capitais.

¹¹⁵ *A Capital Market Union for Europe*, FMI, SDN/19/07, setembro de 2019.

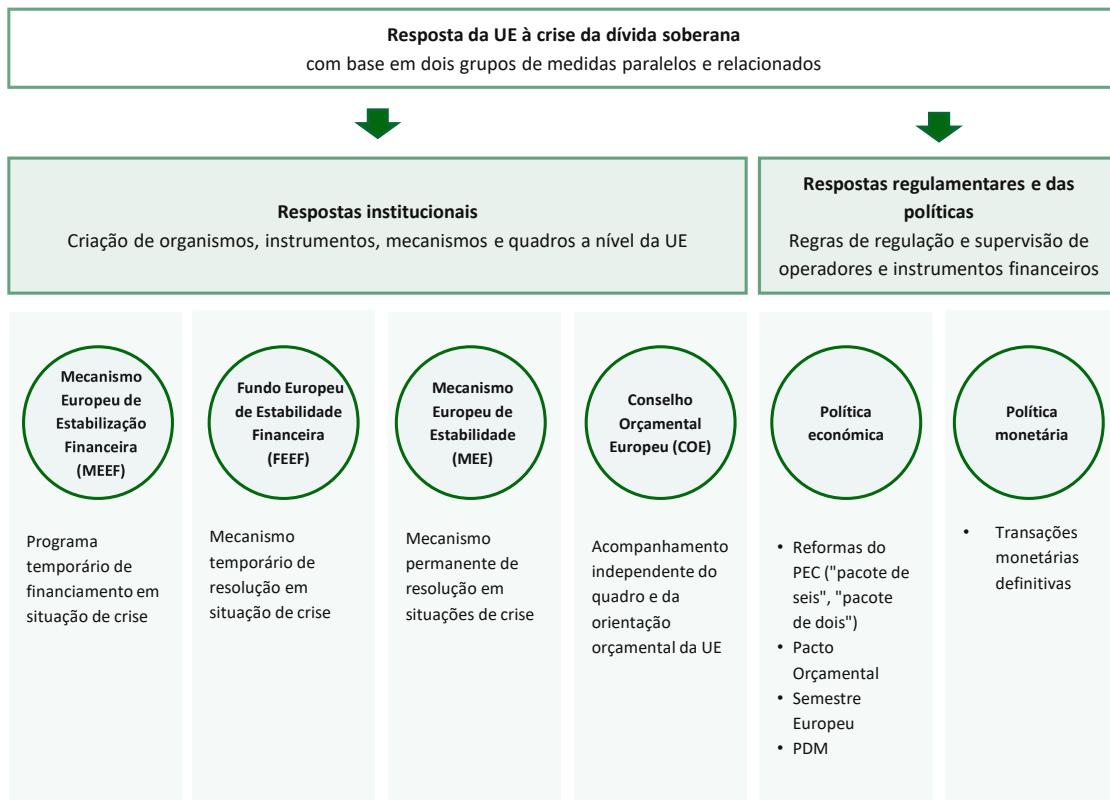
Resposta da UE à crise da dívida soberana

Visão geral

77 Além das deficiências no sistema financeiro, que eram comuns sobretudo a nível mundial, vários desafios específicos da UE transformaram a crise financeira da União numa crise da dívida soberana (ver pontos **13** a **17**). Foram tomadas várias iniciativas para responder à crise, a nível orçamental e do setor bancário, incluindo as seguintes (ver *figura 7*):

- **respostas institucionais:** Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF); Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF); Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE); Conselho Orçamental Europeu (COE);
- **respostas a nível das políticas:** "pacote de seis" e "pacote de dois", que reformaram o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), organizaram o Semestre Europeu, introduziram o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM) e definiram requisitos mínimos para os quadros orçamentais nacionais; Pacto Orçamental; transações monetárias definitivas pelo Banco Central Europeu.

Figura 7 – Resposta da UE à crise da dívida soberana



Fonte: TCE.

Respostas institucionais à crise da dívida soberana

Principais desenvolvimentos

78 O **MEEF** foi criado em 2010¹¹⁶ enquanto programa de financiamento temporário da UE. O seu objetivo era prestar assistência financeira aos Estados-Membros que se encontravam afetados ou seriamente ameaçados por perturbações severas de natureza económica ou financeira causadas por ocorrências excepcionais que não podiam controlar. O apoio poderia ser prestado através de empréstimos ou linhas de crédito, tendo em conta a possível aplicação do mecanismo de apoio financeiro às balanças de pagamentos, um instrumento já existente de assistência financeira a médio prazo a Estados-Membros não participantes na área do euro.

79 O **FEEF** foi um mecanismo temporário de resolução de crises criado em 2010. Tinha por objetivo salvaguardar a estabilidade financeira prestando assistência financeira aos

¹¹⁶ Conselho da UE, Regulamento (UE) nº 407/2010 que cria um mecanismo europeu de estabilização financeira, 11 de maio de 2010.

Estados-Membros da área do euro, principalmente através de empréstimos. Em 2012, foi substituído nessa função pelo MEE, **deixando de poder prestar assistência financeira**. Contudo, ainda pode:

- receber reembolsos de empréstimos dos países beneficiários;
- efetuar pagamentos de capital em dívida e juros a titulares de obrigações do FEEF;
- renovar obrigações não executadas.

80 O MEE foi criado em 2012 por um tratado entre os Estados-Membros da área do euro¹¹⁷ enquanto organização intergovernamental permanente. Tem como missão prestar assistência financeira aos países da área do euro confrontados ou ameaçados por graves problemas de financiamento. Esta assistência apenas pode ser prestada se existirem provas de que é **necessária para salvaguardar a estabilidade financeira dos membros do MEE ou da área do euro no seu todo**. O MEE presta assistência financeira aos Estados-Membros da área do euro que enfrentam ou estão ameaçados por graves problemas de financiamento, sob uma rigorosa condicionalidade económica que é adequada ao instrumento financeiro escolhido e debatida com a Comissão e o beneficiário. Em circunstâncias específicas, pode também recapitalizar diretamente instituições financeiras de importância sistémica na área do euro. A Comissão e o MEE avaliam regularmente os riscos de reembolso por parte dos Estados-Membros beneficiários que saíram de programas de assistência financeira. O Tribunal iniciou uma auditoria destinada a avaliar a eficácia da supervisão pós-programa pela Comissão.

81 Em 2015, a Comissão criou o COE¹¹⁸. Este organismo tem como objetivo reforçar o quadro de governação económica em vigor, realizando uma avaliação anual da aplicação do quadro orçamental da UE, bem como da adequação da orientação orçamental na área do euro e a nível nacional.

¹¹⁷ Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade, 2 de fevereiro de 2012.

¹¹⁸ Comissão Europeia, Decisão (UE) 2015/1937 que cria um Conselho Orçamental Europeu independente com funções consultivas, 21 de outubro de 2015; Comissão Europeia, Decisão (UE) 2016/221 que altera a Decisão (UE) 2015/1937 que cria um Conselho Orçamental Europeu independente com funções consultivas, 12 de fevereiro de 2016.

Progressos e principais desafios

82 Desde 2008, vários Estados-Membros em dificuldades financeiras receberam empréstimos **da UE** (Letónia, Hungria e Roménia, do mecanismo de apoio financeiro às balanças de pagamentos; Irlanda e Portugal, do MEEF), bem como de **fundos de resgate intergovernamentais** (Grécia, do mecanismo de empréstimo à Grécia; Grécia, Irlanda e Portugal, do FEEF; Chipre, Grécia e Espanha, do MEE).

- No seu relatório sobre a assistência macrofinanceira¹¹⁹, o Tribunal afirmou que a **Comissão não estava preparada para assegurar a gestão dos programas de assistência macrofinanceira** e recomendou o estabelecimento de um quadro aplicável a toda a instituição para permitir a rápida mobilização de recursos humanos e técnicos e controlos horizontais à coerência da condicionalidade macroeconómica;
- Neste último relatório, bem como no segundo relatório que publicou sobre a gestão de crises¹²⁰, o Tribunal recomendou igualmente que, **nos seus preparativos, a Comissão melhorasse os procedimentos gerais de conceção de programas de apoio e clarificasse o papel das condições dos programas**. O Tribunal salientou também a **importância de estabelecer acordos de cooperação robustos entre a Comissão e as outras partes interessadas internacionais** envolvidas, como o BCE e o FMI. Durante a presente análise, o Tribunal observou que houve desenvolvimentos neste domínio entre a Comissão, o BCE, o MEE e as AES.

83 No relatório especial sobre os requisitos da UE aplicáveis aos quadros orçamentais nacionais¹²¹, o Tribunal concluiu que **a estrutura e o mandato do COE podiam ser melhorados no que respeita à sua independência** e que a Comissão podia ignorar as propostas e recomendações deste Conselho sem apresentar explicações adequadas.

¹¹⁹ TCE, Relatório Especial 18/2015, "Assistência financeira prestada a países em dificuldades".

¹²⁰ TCE, Relatório Especial 17/2017, "A intervenção da Comissão na crise financeira grega".

¹²¹ TCE, Relatório Especial 22/2019, "Requisitos da UE aplicáveis aos quadros orçamentais nacionais: devem continuar a ser reforçados e a sua aplicação deve ser mais bem acompanhada".

Respostas das políticas para melhorar a governação económica

Principais desenvolvimentos

84 O PEC consiste num conjunto de regras em vigor desde 1997¹²², cujo objetivo é assegurar a solidez das finanças públicas dos Estados-Membros da UE e a coordenação das suas políticas orçamentais, definindo limiares para o défice público e a dívida pública nacionais, os chamados "critérios orçamentais de Maastricht".

- O PEC é composto por duas vertentes:
 - a **vertente preventiva**, destinada a assegurar que as políticas orçamentais dos Estados-Membros da UE são sólidas e coordenadas, definindo parâmetros e metas orçamentais;
 - a **vertente corretiva**, que se refere ao **procedimento relativo aos défices excessivos (PDE)**¹²³, introduzida pelo Tratado de Maastricht com a finalidade de impulsionar os Estados-Membros a adotarem respostas políticas adequadas para corrigir os défices excessivos. Esta vertente aplica metas orçamentais mais rigorosas aos Estados-Membros que ultrapassem os limites máximos de défice orçamental ou de dívida definidos no PEC (3% e 60% do PIB, respetivamente). Desde a sua introdução, o PDE foi iniciado em 25 Estados-Membros¹²⁴, mas ainda não foram impostas sanções financeiras. Todos os PDE foram encerrados, com exceção de um PDE relativo à Roménia que está em curso em 2020.

¹²² Resolução do Conselho Europeu sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento Amesterdão, 17 de junho de 1997.

¹²³ Artigo 126º do TFUE.

¹²⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en.

- O "pacote de seis", de 2011¹²⁵, e o "pacote de dois", de 2013¹²⁶, introduziram várias alterações às vertentes preventiva e corretiva do PEC. Em concreto, estas regras:
 - introduziram uma base de referência de despesas para o aumento anual das despesas de um Estado-Membro, líquido de medidas em matéria de receitas;
 - criaram o Semestre Europeu para coordenar o acompanhamento das políticas orçamentais e económicas na UE e melhorar a tempestividade do aconselhamento em matéria de políticas prestado aos Estados-Membros;
 - permitiram que o PDE fosse aberto apenas com base na redução insuficiente da dívida excessiva em relação ao valor de referência (ou seja, 60% do PIB);
 - continuaram a impor sanções financeiras graduais até um máximo de 0,5% do PIB do Estado-Membro em questão;
 - introduziram um calendário orçamental comum e a correção dos défices excessivos nos Estados-Membros da área do euro;
 - introduziram novas regras relativas à supervisão melhorada, do programa e pós-programa dos Estados-Membros da área do euro.

85 A fim de resolver algumas das deficiências remanescentes do quadro reforçado da UE para a governação orçamental ao abrigo do "pacote de seis", entrou em vigor em 2013 o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, de natureza intergovernamental, e em especial o seu título III, designado por **Pacto Orçamental**. Este tratado assenta principalmente na adoção de regras orçamentais nacionais estreitamente associadas às da vertente preventiva do PEC, introduzindo em particular uma regra de equilíbrio orçamental e um mecanismo de correção desencadeado automaticamente a nível nacional em caso de violação desta regra.

86 O **Semestre Europeu** é um ciclo *ex ante* de coordenação das políticas económicas e orçamentais dos Estados-Membros da UE, tendo sido introduzido com o "pacote de seis" como parte de uma reforma mais ampla da governação económica da União. **Implica uma avaliação e recomendações sobre as políticas orçamentais e económicas dos Estados-Membros em conformidade com o PEC, o PDM e as políticas da União**

¹²⁵ Regulamentos (UE) n.ºs 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011 e 1177/2011 e Diretiva 2011/85/UE.

¹²⁶ Regulamento (UE) nº 472/2013 e Regulamento (UE) nº 473/2013.

para o crescimento e o emprego. Todos os Estados-Membros, exceto os que estiverem sob um programa de ajustamento macroeconómico, participam no Semestre Europeu, procedendo a um diálogo pormenorizado com a Comissão sobre as suas políticas económicas nacionais. O principal objetivo é assegurar políticas orçamentais sustentáveis, acompanhar e corrigir desequilíbrios macroeconómicos e recomendar políticas estruturais para o crescimento e o emprego.

87 O PDM foi introduzido no âmbito do "pacote de seis". Visa identificar, prevenir e subsequentemente resolver os desequilíbrios macroeconómicos dos Estados-Membros da UE que podem afetar não apenas a estabilidade económica dos Estados-Membros em questão, mas também a área do euro ou a União no seu conjunto. A Comissão definiu um **painel de avaliação com indicadores de stock e de fluxo principais e secundários, associados a limiares**, que fornece informações sobre as deteriorações e acumulações de desequilíbrios macroeconómicos a curto e a longo prazo. Consoante forem ou não violados um ou mais limiares, existem três resultados possíveis para um Estado-Membro:

- **sem desequilíbrio macroeconómico**, se a situação macroeconómica for sólida;
- **desequilíbrio macroeconómico seguido de recomendações de ações preventivas**; ou
- **desequilíbrio macroeconómico excessivo** com consequências negativas para outros Estados-Membros, que pode conduzir à ativação do **procedimento por desequilíbrio excessivo**, exigindo a aplicação de medidas corretivas. Em caso de incumprimento contínuo e repetido das recomendações do Conselho, pode ser imposto um conjunto de sanções a esse Estado-Membro da área do euro. Até ao momento, o procedimento por desequilíbrio excessivo nunca foi desencadeado.

88 O BCE também desempenhou um papel fulcral na área do euro no seguimento da crise da dívida soberana. Um importante ponto de viragem na confiança do mercado e na resposta à crise foi a afirmação de Mario Draghi, presidente do BCE, em 2012¹²⁷, de que o BCE estava disposto a fazer o que fosse necessário para preservar o euro. No âmbito do programa de transações monetárias definitivas, o BCE pode comprar obrigações soberanas da área do euro no mercado aberto respeitantes a países sob um programa de ajustamento (FEEF, MEE). A sua introdução visou proteger a transmissão adequada e a coerência da política monetária, sendo as transações realizadas sob um

¹²⁷ Intervenção de Mario Draghi, presidente do BCE, na Conferência Mundial sobre Investimento, em Londres, 26 de julho de 2012.

quadro específico¹²⁸. No seguimento dos compromissos assumidos pelo BCE de tomar todas as medidas necessárias e do lançamento do programa de transações monetárias definitivas, o diferencial das remunerações das obrigações soberanas da área do euro estabilizou.

Progressos e principais desafios

89 Nas suas auditorias à coordenação da política orçamental¹²⁹, o Tribunal concluiu que **a governação económica a nível da UE é cada vez mais complexa e que garantir a aplicação das regras é difícil e se baseia num elevado grau de discricionariedade e apreciação de peritos na Comissão e subsequentemente no Conselho**. O Tribunal concluiu também que as disposições em matéria de flexibilidade, aplicadas cumulativamente, podem não conduzir à constituição atempada das reservas orçamentais necessárias e a uma combinação de políticas que permitam assegurar simultaneamente a estabilidade e o crescimento. Além disso, alguns Estados-Membros continuam a apresentar níveis elevados de dívida pública.

90 Na sua auditoria ao PDM, em 2018, o Tribunal concluiu que o procedimento está, em geral, bem concebido e se baseia em análises de boa qualidade. Contudo, salientou os **desafios relativos à ativação da vertente coerciva do procedimento por desequilíbrio excessivo** e as considerações políticas associadas à aplicação deste quadro. Além disso, o Relatório da Comissão sobre o Mecanismo de Alerta, de 2019¹³⁰, relativo aos desequilíbrios macroeconómicos dos Estados-Membros, demonstra que existem **desequilíbrios económicos duradouros ou emergentes em domínios importantes**, como a dívida privada e pública, as posições de investimento

¹²⁸ Comunicado de imprensa do BCE, *Technical features of Outright Monetary Transactions*, 6 de setembro de 2012.

¹²⁹ TCE, Relatório Especial 10/2016, "Necessidade de mais melhorias para assegurar uma aplicação eficaz do procedimento relativo aos défices excessivos"; Relatório Especial 03/2018, "Auditoria do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM)"; Relatório Especial 18/2018, "O principal objetivo da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento foi atingido?"; Relatório Especial 22/2019, "Requisitos da UE aplicáveis aos quadros orçamentais nacionais: devem continuar a ser reforçados e a sua aplicação deve ser mais bem acompanhada".

¹³⁰ Relatório da Comissão sobre o Mecanismo de Alerta 2019 (preparado em conformidade com os artigos 3º e 4º do Regulamento (UE) nº 1176/2011 sobre a prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos), COM(2018) 758 final.

internacional, o mercado da habitação e os níveis de desemprego em alguns Estados-Membros.

91 A auditoria do Tribunal ao **Semestre Europeu** confirmou que o processo deu origem a recomendações específicas por país pertinentes que abordam as metas orçamentais de médio prazo, os desequilíbrios macroeconómicos e outras reformas estruturais necessárias. Contudo, embora tenham sido realizados "alguns progressos" na aplicação de mais de dois terços das recomendações específicas por país, a **baixa taxa de plena aplicação das recomendações pelos Estados-Membros** demonstra que é necessário envidar mais esforços para acelerar a aplicação de reformas importantes e necessárias. A principal responsabilidade neste contexto situa-se a nível nacional.

92 Em conjunto, estas auditorias salientam um ponto comum sobre os desafios enfrentados e a necessidade de utilizar plenamente todos os procedimentos de acompanhamento disponíveis na UE para **aumentar a eficácia da coordenação a nível da União**.

Impacto da crise causada pela COVID-19 e resposta política inicial da UE

93 O contexto económico da UE mudou consideravelmente quando a pandemia de COVID-19 atingiu a Europa em março deste ano. A COVID-19 é uma **séria ameaça à saúde pública na UE, e as medidas de confinamento tomadas provocaram um grande choque económico** (no [anexo III](#) mostram-se os custos das crises financeira e da dívida soberana entre 2008 e 2017 e o custo inicial (parcialmente estimado) da resposta à pandemia de COVID-19).

94 As medidas sanitárias e de confinamento no âmbito da COVID-19 provocaram perturbações na produção, nos serviços e nas cadeias de abastecimento mundiais e afetaram setores importantes como o turismo, os transportes e o comércio. Segundo a Comissão, **prevê-se que o PIB da UE diminua 7,4% (7,7% na área do euro) este ano, uma queda maior do que a sofrida durante a crise financeira e da dívida soberana de 2008-2012, e que recupere 6% (6,3% na área do euro) em 2021¹³¹**.

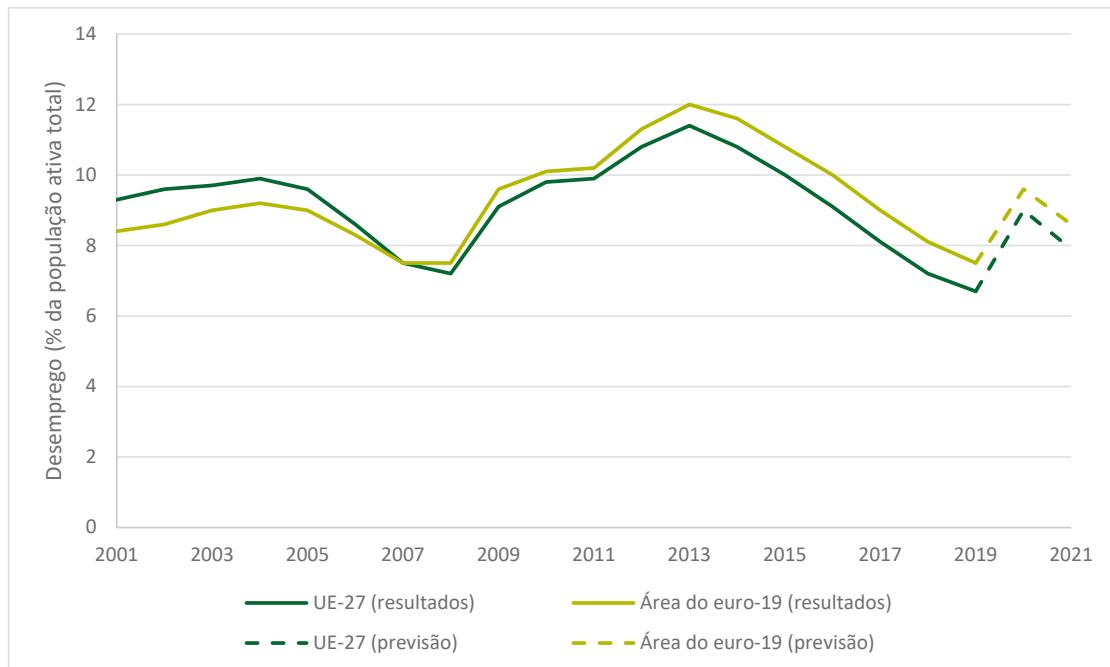
Setor financeiro

Impacto inicial da crise causada pela COVID-19

95 Os bancos chegaram à crise causada pela COVID-19 mais capitalizados e com melhor gestão da liquidez do que em crises anteriores. As medidas de confinamento conduziram a uma **perda significativa de rendimentos para as empresas**, bem como a **aumentos na procura de empréstimos e nos riscos de incumprimento das empresas**. Além disso, o **aumento das taxas de desemprego** (ver [figura 8](#)) poderá resultar em incumprimentos nos empréstimos e créditos hipotecários privados, com potenciais efeitos nos preços dos imóveis.

¹³¹ Comissão Europeia, *Spring 2020 Economic Forecast: A deep and uneven recession, an uncertain recovery*, 6 de maio de 2020.

Figura 8 – Taxa de desemprego (número de desempregados em percentagem da população ativa total com idade entre 15 e 74 anos, 2001-2021)



Fonte: Eurostat e previsões económicas da primavera de 2020 da Comissão.

96 Por conseguinte, nos próximos anos, os bancos estarão provavelmente expostos a um volume maior de créditos não produtivos e a perdas provocadas pelas necessárias reestruturações de dívida privada. De acordo com estimativas preliminares, que não têm em conta o impacto das medidas políticas, a EBA prevê que o rácio de cobertura médio dos créditos não produtivos atinja níveis semelhantes aos verificados após a crise de 2008-2012¹³².

97 É importante que os mecanismos pertinentes consigam cumprir a sua missão sempre que necessário, especialmente no contexto da crise provocada pelo surto de COVID-19. O impacto da crise atual nos bancos dependerá principalmente da evolução da crise e da subsequente retoma, dos fundos próprios dos bancos disponíveis antes da crise, do seu nível de exposição aos setores mais afetados e do correspondente nível de apoio público à economia real.

98 A pandemia conduziu a uma elevada volatilidade nos mercados de capitais e a um maior achatamento da curva da taxa de permuta (swap) do euro (as permutas são utilizadas para cobertura do risco de taxa de juro, e a curva da taxa de permuta pode

¹³² EBA, *The EU banking sector: first insights into the COVID-19 impacts*, 25 de maio de 2020.

indicar a evolução esperada da taxa de juro), com uma queda significativa do valor de mercado dos ativos financeiros e um aumento do valor de mercado dos passivos de seguros de longo prazo e de pensões de prestações definidas, o que terá **implicações negativas nos setores dos seguros e das pensões**. Segundo os resultados dos recentes testes de esforço no setor dos seguros¹³³, a maioria dos seguradores revelou rácios de solvabilidade adequados nos cenários de esforço do mercado testados. Os fundos de pensões, conhecidos por instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP), revelaram rácios de cobertura ligeiramente melhores (cobertura dos passivos pelos ativos) em 2019, mas têm-se debatido com uma conjuntura de taxas de juro e rendimentos persistentemente baixos, que afetou a rendibilidade dos seus investimentos e a valorização das obrigações decorrentes das prestações definidas¹³⁴.

99 O CERS, a ESMA e a EIOPA solicitaram medidas para fazer face às vulnerabilidades sistémicas relacionadas com a COVID-19¹³⁵. Em especial, a ESMA comunicou que a elevada volatilidade e as questões de avaliação inerentes provocadas pela pandemia de COVID-19 geraram **dificuldades de liquidez em alguns segmentos do setor dos fundos de investimento**. A ESMA manifestou também apoio à recomendação do CERS sobre um trabalho de supervisão específico das ANC em relação a fundos de investimento que têm exposições significativas à dívida das empresas e ao setor imobiliário, salientando também a importância de uma utilização atempada e eficaz de instrumentos de gestão da liquidez por fundos de investimento com exposições a ativos de menor liquidez. A EIOPA tomou também várias iniciativas¹³⁶, como a publicação de uma declaração sobre a distribuição de dividendos e a aplicação de políticas de remuneração variável no contexto da COVID-19 ou o apelo à ação de seguradores e intermediários para atenuar o impacto da pandemia nos consumidores. Em relação às IRPPP, a EIOPA sublinhou a necessidade de terem consciência das implicações da pandemia de COVID-19 nos fundos de pensões em termos da continuidade das atividades, em especial os pagamentos de prestações e a entrada de contribuições, os efeitos sobre a liquidez e os níveis de financiamento, bem como os possíveis efeitos negativos a longo prazo de uma

¹³³ EIOPA, *2018 insurance stress test report*, p. 6.

¹³⁴ EIOPA, *2017 IORP Stress Test Report*, 13 de dezembro de 2017, pontos 243 e 235; *2019 Institutions for Occupational Retirement Provision (IORPs) Stress Test Report*, 19/673, 17 de dezembro de 2019, pp. 15-48.

¹³⁵ https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-158-2232_statement_esrb_recommendation.pdf.

¹³⁶ Ver a lista completa das medidas relativas à COVID-19 instituídas pela EIOPA em <https://www.eiopa.europa.eu/browse/covid-19-measures>.

decisão dos membros das IRPPP de recorrerem às poupanças ou alterarem a opção de investimento num momento inoportuno.

Respostas iniciais da UE

100 As autoridades nacionais tomaram decisões rápidas para libertar amortecedores de capital anticíclicos e outras reservas macroprudenciais de fundos próprios, que **aumentaram a capacidade dos bancos para concederem empréstimos à economia real e absorverem perdas inesperadas** (ver *anexo IV* e *anexo V*). As autoridades da UE e nacionais também tomaram outras **medidas para aumentar a capacidade de os bancos concederem empréstimos**, designadamente: o alívio temporário dos requisitos de liquidez e de fundos próprios; a prorrogação de disposições transitórias destinadas a atenuar o impacto do reforço da constituição de provisões ao abrigo da IFRS 9 no que respeita ao capital regulamentar; e um tratamento regulamentar mais favorável dos empréstimos com garantia pública¹³⁷. As autoridades de supervisão também continuam a assumir a responsabilidade de acompanhar o risco de crédito dos bancos, o nível das imparidades e dos créditos não produtivos e o impacto destes. Esta ação é essencial para garantir a identificação atempada de bancos em situação ou em risco de insolvência.

101 A fim de proporcionar uma maior capacidade para absorver perdas durante a crise pandémica, o BCE solicitou aos bancos que não pagassem dividendos até, pelo menos, outubro de 2020.

102 De modo a equilibrar a necessidade de resolubilidade de todos os bancos e o alívio para o setor em período de crise, o CUR adotou o método de, durante o ciclo de planeamento das resoluções de 2020, adiar determinados pedidos de informações ou de dados ou os elementos a entregar pelos bancos, mantendo simultaneamente os principais relatórios normalizados que permitem calcular os requisitos mínimos aplicáveis aos fundos próprios e passivos elegíveis dos bancos. O CUR declarou que adotaria uma abordagem prospectiva em relação aos bancos que tenham dificuldades em cumprir as metas destes requisitos antes da entrada em vigor das novas decisões.

¹³⁷ Comissão Europeia, *Banking package to facilitate lending to households and businesses in the EU*, 28 de abril de 2020.

Anunciou igualmente que irá conceder um **alívio temporário dos referidos requisitos** aos bancos nessa situação¹³⁸.

103 Em 28 de abril, a Comissão publicou uma **comunicação interpretativa**¹³⁹ que **confirma a flexibilidade das regras**, em consonância com o Comité de Basileia, designadamente flexibilidade para moratórias públicas e privadas nos reembolsos de empréstimos¹⁴⁰ e medidas de supervisão que permitem aos bancos utilizar temporariamente reservas de liquidez e de fundos próprios.

104 A Comissão também propôs um **conjunto de alterações no Regulamento Requisitos de Fundos Próprios mediante medidas temporárias excepcionais**, abrangendo uma prorrogação em dois anos dos atuais mecanismos transitórios para atenuar o impacto da IFRS 9 no capital regulamentar dos bancos e um diferimento em um ano dos novos requisitos do rácio de alavancagem previstos no Regulamento Requisitos de Fundos Próprios revisto (RRFP II)¹⁴¹.

105 As AES e o MUS estão a tomar várias medidas e a emitir orientações de coordenação para as autoridades competentes dos Estados-Membros responsáveis pelos diferentes setores do sistema financeiro. A Comissão salientou que **as AES têm de assegurar que, se as ANC aplicarem uma abordagem flexível em diferentes Estados-Membros, essa abordagem seja aplicada de forma coerente**, sem criar condições desleais no mercado interno¹⁴².

¹³⁸ Blogue do CUR em 1 de abril, 8 de abril e 17 de junho de 2020, bem como a intervenção de Sebastiano Laviola, membro do CUR, na Conferência das Instituições Financeiras, em 2 de junho de 2020.

¹³⁹ Comissão Europeia, *Coronavirus Response: Banking package to facilitate lending to households and businesses in the EU*, 28 de abril de 2020.

¹⁴⁰ *EBA Guidelines on treatment of public and private moratoria in light of COVID-19 measures*, 2 de abril de 2020.

¹⁴¹ Regulamento (UE) 2019/876 que altera o Regulamento (UE) nº 575/2013 no que diz respeito ao rácio de alavancagem, ao rácio de financiamento estável líquido, aos requisitos de fundos próprios e passivos elegíveis, ao risco de crédito de contraparte, ao risco de mercado, às posições em risco sobre contrapartes centrais, às posições em risco sobre organismos de investimento coletivo, aos grandes riscos e aos requisitos de reporte e divulgação de informações, e o Regulamento (UE) nº 648/2012, 20 de maio de 2019.

¹⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0169&rid=2>.

Política orçamental e económica

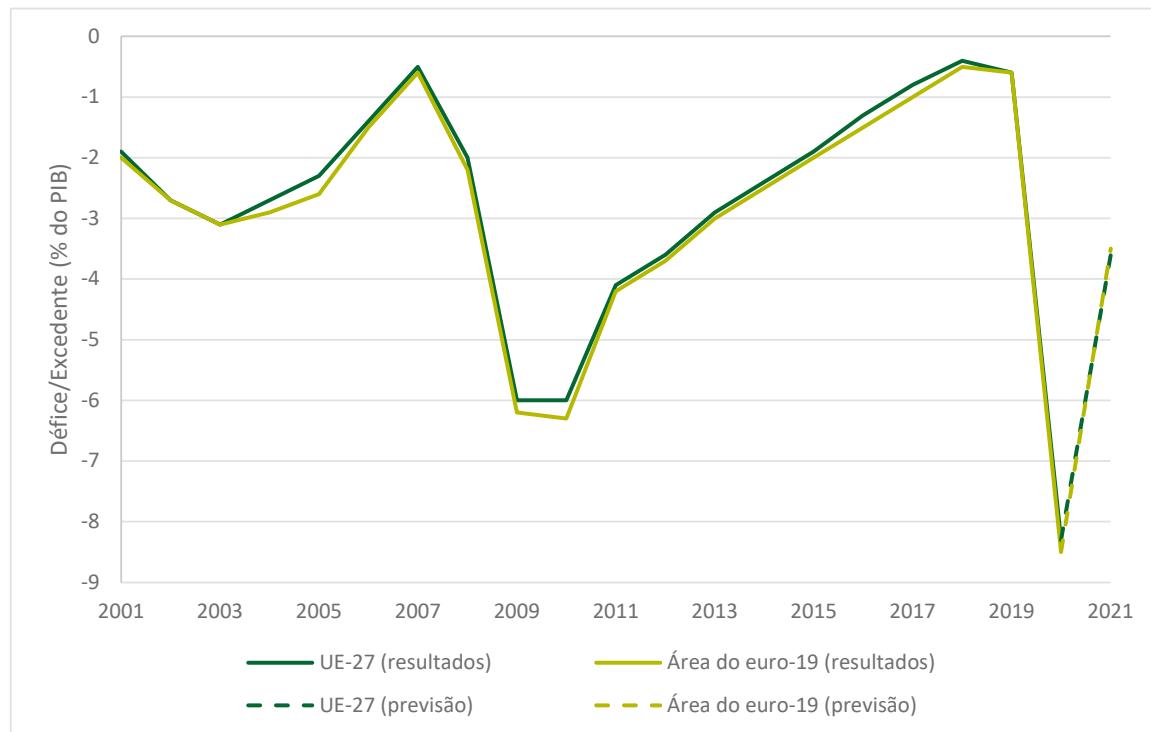
Impacto inicial da crise causada pela COVID-19

106 A crise causada pela COVID-19 provocará uma **grave deterioração dos défices orçamentais** (ver [figura 9](#)) e **das dívidas públicas** (ver [figura 10](#)), já que exerce uma pressão significativa sobre as despesas e as receitas públicas nos Estados-Membros. Em especial, os governos tomaram medidas para resgatar operadores empresariais sistémicos, auxiliar empresas e prestar apoio social geral. Por outro lado, o apoio ao crédito das empresas com base em garantias dos Estados-Membros e da UE poderá aumentar **as despesas orçamentais a médio prazo**. Por conseguinte, a crise poderá ter efeitos desiguais nos Estados-Membros e aprofundar a sua divergência (segundo a Comissão, estas disparidades serão ilustradas pelo facto de que, **em alguns Estados-Membros, a recessão chegará perto dos 10%, enquanto a média será de 6%-7,5%.**)¹⁴³.

107 O **programa de compra de ativos do BCE** assegura a transmissão adequada da política monetária. A elegibilidade confirmada de todos os Estados-Membros para **linhas de crédito do MEE** também proporciona a tranquilidade de saber que estará disponível apoio aos Estados-Membros para aliviar parcialmente estas pressões.

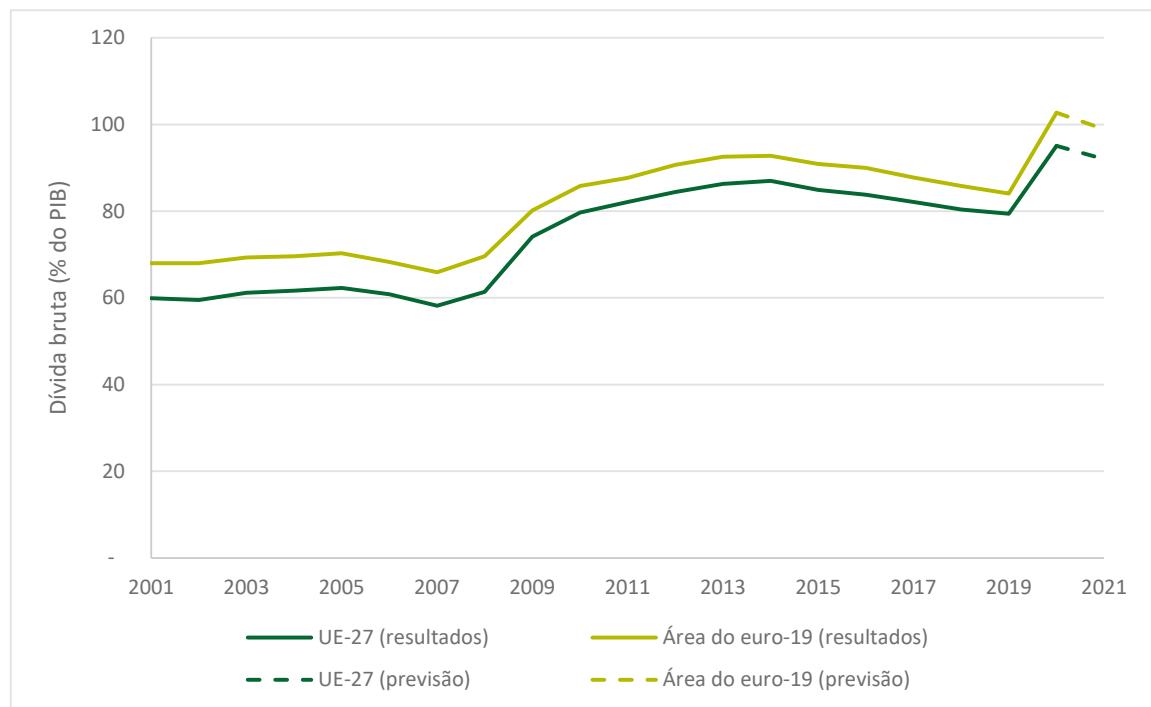
¹⁴³ "A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração", COM(2020) 456 final, 27 de maio de 2020, p. 3.

Figura 9 – Défice (-) e excedente (+) das administrações públicas (em percentagem do PIB, 2001-2021)



Fonte: Eurostat e previsões económicas da primavera de 2020 da Comissão.

Figura 10 – Dívida bruta das administrações públicas (em percentagem do PIB, 2001-2021)



Fonte: Eurostat e previsões económicas da primavera de 2020 da Comissão.

108 A alteração das taxas dos títulos de dívida pública que pode ocorrer em resultado da incerteza durante e após a crise poderá ter um impacto negativo nos bancos expostos, prejudicando a sua rentabilidade ou mesmo a sua viabilidade. Os riscos são maiores nos Estados-Membros com menos margem de manobra orçamental.

Respostas iniciais da UE

109 Para responder a esta nova realidade económica, a UE disponibilizou apoio orçamental e económico aos Estados-Membros através de diferentes instrumentos económicos e orçamentais para reforçar a recuperação e voltar ao crescimento.

110 Nos últimos meses, houve desenvolvimentos importantes com impacto na coordenação orçamental e económica a nível da UE e no **Semestre Europeu**, que incluem os seguintes:

- **ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral ao abrigo do PEC**, permitindo que os Estados-Membros se desviem dos requisitos da vertente preventiva (ou seja, de atingir o objetivo orçamental de médio prazo ou a trajetória de ajustamento) e dando à Comissão a possibilidade de recomendar uma prorrogação do prazo para os Estados-Membros corrigirem os défices excessivos no âmbito da vertente corretiva (ou seja, o PDE);
- **ativação de cláusulas de derrogação nacionais pelos Estados-Membros**, permitindo que estes suspendam as restrições definidas nos seus quadros orçamentais em caso de recessão económica grave e outras circunstâncias excepcionais;
- **novas orientações da Comissão para os programas de estabilidade ou de convergência de 2020**, simplificando o formato e conteúdo destes programas no atual ciclo de 2020.

111 Além disso, a UE definiu **novos instrumentos orçamentais** para apoiar a recuperação dos Estados-Membros e proteger o mercado interno da UE e a estabilidade do euro. É o caso, em especial, do instrumento **Next Generation EU**, no valor de 750 mil milhões de euros, cujo elemento central é o novo mecanismo de recuperação e resiliência da UE, e de **três redes de segurança** com um montante total de 540 mil milhões de euros (ver [anexo IV](#)).

112 Para proteger a coesão do mercado único da UE e assegurar condições de concorrência equitativas, a Comissão propôs¹⁴⁴ várias iniciativas, como o grupo de trabalho para a aplicação das regras do mercado único, o Instrumento de Apoio à Solvabilidade, o pacto em matéria de migração e asilo, o Mecanismo de Investimento Estratégico e a estratégia no domínio farmacêutico. Além disso, a UE adaptou as regras em matéria de auxílios estatais, adotando um **novo quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal** em 19 de março de 2020¹⁴⁵ e prolongando-o em 3 de abril¹⁴⁶ (ver *anexo IV*). Foram também aprovados e ativados vários outros instrumentos suscetíveis de reforçar a recuperação, como o instrumento temporário de apoio para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) e o apoio na crise pandémica do MEE (ver *anexo IV*).

113 Foram igualmente tomadas numerosas medidas orçamentais e económicas a nível nacional. Estima-se que as medidas de apoio orçamental previstas até ao momento representem mais de 3% do PIB da UE-27 e que as medidas para fornecer apoio de liquidez aos setores e empresas que enfrentam dificuldades representem mais de 16% do PIB da UE-27¹⁴⁷. Segundo o *European Fiscal Monitor*, a maioria dos Estados-Membros aumentará as suas despesas em aproximadamente 1,6% do PIB e permitirá isenções fiscais correspondentes a mais 1,4% do PIB no âmbito da sua resposta orçamental. No *anexo V* são apresentadas mais informações sobre as medidas nacionais tomadas em resposta à crise causada pela COVID-19.

114 Em 15 de abril de 2020, os dois Presidentes apresentaram um **roteiro europeu comum com vista a levantar as medidas de contenção da COVID-19**¹⁴⁸. O relatório salienta **quatro domínios de ação principais como parte do caminho a seguir**:

- medidas para restabelecer o funcionamento do mercado único;

¹⁴⁴ "A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração", COM(2020) 456 final, 27 de maio de 2020, p. 11-15.

¹⁴⁵ Comissão Europeia, "Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19", C(2020) 1863 final.

¹⁴⁶ Comissão Europeia, "Alteração ao Quadro Temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19", C(2020) 2215 final.

¹⁴⁷ Eurogrupo, *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, 9 de abril de 2020.

¹⁴⁸ Comissão Europeia e Conselho Europeu, "Roteiro para a recuperação – Rumo a uma Europa mais resiliente, mais sustentável e mais justa", 15 de abril de 2020.

- esforços acrescidos para impulsionar o investimento;
- ação mundial, em particular na vizinhança mais próxima da UE;
- um sistema funcional de governação da UE e nacional.

Observações finais

115 A crise financeira, económica e da dívida soberana de 2008-2012 teve efeitos a longo prazo no crescimento e na estabilidade orçamental na UE.

116 Na altura, o sistema financeiro da UE caracterizava-se por uma supervisão insuficiente, incluindo uma cooperação débil sobre as atividades transfronteiriças dos bancos e os riscos conexos; por regras inadequadas em matéria de avaliação dos riscos e requisitos de fundos próprios; e pela ausência de um quadro de gestão de crises para os grandes bancos (pontos **08** a **09**).

117 A crise financeira de 2008 transformou-se rapidamente numa crise da dívida soberana. As perdas de receita fiscal, as medidas de auxílio estatal para apoiar os bancos e os estímulos orçamentais ajudaram a estabilizar a economia na fase inicial da crise, mas conduziram a um aumento significativo da dívida pública. Este facto, associado à arquitetura institucional incompleta da área do euro, gerou pressões sobre a remuneração das obrigações soberanas e as notações de risco de alguns Estados-Membros, e a crise da dívida soberana transmitiu-se novamente ao setor bancário e à economia em geral (pontos **11** a **16**).

118 Para superar estas insuficiências e contribuir para um sistema financeiro mais forte e com maior capacidade de resistência, a **UE reforçou o seu quadro institucional e regulamentar**: criou autoridades de supervisão a nível da UE; aumentou o rigor das regras microprudenciais e macroprudenciais aplicáveis aos bancos e às suas autoridades de supervisão; adotou um novo quadro de gestão de crises para bancos em situação ou em risco de insolvência; e lançou a União Bancária e a União dos Mercados de Capitais (pontos **18** a **25**).

119 As medidas tomadas na sequência da crise financeira e da dívida soberana produziram os seguintes efeitos:

- **melhor regulação do sistema financeiro** – reforçou-se a regulação e o escrutínio em resposta ao contágio e a outros riscos que afetam os bancos e os intermediários financeiros não bancários (pontos **37**, **45** a **46**);
- **um sistema bancário com reservas reforçadas de capital e de liquidez e melhores opções de recapitalização interna** – a União Bancária e a EBA contribuíram para reduzir os riscos para a estabilidade financeira (pontos **38** a **43**);

- o maior coordenação das políticas económicas e dos orçamentos nacionais – o Semestre Europeu, composto pelo PEC revisto, pelo PDM e pelas políticas da União para o crescimento e o emprego, permite uma ampla coordenação das políticas económicas em toda a UE, prestando maior atenção aos níveis de dívida (pontos 78 a 89).

120 No entanto, **subsistem desafios e insuficiências**, que incluem a baixa rentabilidade dos bancos, o elevado nível de créditos não produtivos em alguns Estados-Membros e a concentração ainda elevada de exposições à dívida soberana em alguns bancos (pontos 49 a 62).

121 A crise revelou **vulnerabilidades noutros setores do sistema financeiro, incluindo os seguros e os fundos de pensões, outros intermediários financeiros não bancários, fundos de investimento e infraestruturas de mercado** (pontos 63 a 70). Foram também desenvolvidas várias respostas políticas para, no futuro, atenuar potenciais riscos com origem nestes setores, em especial no que respeita a grandes operadores sistémicos.

122 Os desafios atuais incluem a necessidade de concluir a União Bancária (pontos 33 a 37) e a União dos Mercados de Capitais (pontos 74 a 76); o ritmo insuficiente de convergência económica entre os Estados-Membros; limitações ao desempenho das autoridades da UE; deficiências na cooperação a vários níveis entre as autoridades da UE e nacionais; deficiências no processo de responsabilização; e o enfraquecimento das situações orçamentais na maioria dos Estados-Membros. Muitas destas questões foram abrangidas por relatórios recentes do TCE (pontos 27 a 33 e 49 a 77).

123 As auditorias do Tribunal relativas ao PDE, à vertente preventiva do PEC, ao PDM e ao Semestre Europeu concluíram que os processos de coordenação da UE geram avaliações sólidas e recomendações pertinentes. Contudo, embora se tenham realizado pelo menos "alguns progressos" na aplicação de mais de dois terços das recomendações específicas por país entre 2011 e 2018, a lentidão com que os Estados-Membros as aplicam plenamente continua a ser um desafio. A principal responsabilidade situa-se a nível nacional (pontos 90 a 93).

124 Em 2020, a UE confrontou-se com uma nova crise em resultado da pandemia de COVID-19, que afeta a produção, as cadeias de abastecimento e o consumo e exerce pressão sobre as finanças públicas. A reação inicial consistiu em tomar medidas políticas de natureza monetária, orçamental e prudencial para proteger o setor financeiro dos

impactos económicos, evitando que a crise económica evolua para uma crise financeira (pontos **94** a **100**).

125 A análise do Tribunal revela que o conjunto de instrumentos da UE para enfrentar a crise foi melhorado. Contudo, a crise atual é diferente, poderá ter uma dimensão maior, consoante a sua profundidade e a rapidez da retoma, e comporta um elevado nível de incerteza sobre as formas de ultrapassar os riscos sanitários que a estão a provocar. **Os ensinamentos retirados da crise de 2008-2012 mostram que:**

- os custos de uma crise são significativos e criam uma pressão extraordinária sobre as finanças públicas, com o risco de repercussões tripartidas entre os setores económicos, as entidades soberanas e o setor financeiro;
- uma resposta forte e comum da UE, complementada por políticas económicas e orçamentais coordenadas, bem como políticas monetárias sólidas, permitem obter bons resultados na gestão e superação de uma crise e no reforço da recuperação;
- um mercado único sólido, a coesão, a solidariedade e um desenvolvimento económico equilibrado, o restabelecimento dos investimentos e o apoio às empresas são fundamentais para sair de uma crise e retomar o caminho do crescimento económico.

126 Em resultado dos ensinamentos retirados das crises financeira e da dívida soberana, os bancos estão hoje sujeitos a um escrutínio muito maior das suas operações e dispõem de mais reservas de fundos próprios e de liquidez para absorver perdas. Globalmente, a União Bancária e a EBA contribuem para reduzir os riscos para a estabilidade financeira. No entanto, os lucros continuaram a ser moderados e as exposições à dívida soberana permanecem elevadas, o mesmo acontecendo com o nível de créditos não produtivos. Dependendo da duração e da profundidade da recessão associada à crise causada pela COVID-19, as perdas de crédito poderão tornar o sistema financeiro mais frágil (pontos **100** a **108**).

127 A ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral ao abrigo do PEC permite que todos os Estados-Membros apliquem imediatamente políticas orçamentais de apoio. No entanto, **os países que já entraram na crise com níveis elevados de dívida pública poderão enfrentar uma vulnerabilidade acrescida** (pontos **109** a **114**). Segundo as previsões da primavera de 2020 realizadas pela Comissão, a crise causada pela COVID-19 poderá conduzir a um agravamento das divergências económicas na UE. Os impactos da pandemia variam consoante os Estados-Membros. O efeito em cada um será influenciado por fatores como a evolução da crise sanitária, a dimensão do setor do turismo e a margem para respostas discricionárias em matéria de política orçamental,

que poderão distorcer o mercado interno. **O caminho a seguir para ultrapassar a COVID-19 implicará mais respostas institucionais e políticas.**

O presente documento de análise foi adotado pela Câmara IV, presidida por Alex BRENNINKMEIJER, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 8 de setembro de 2020.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

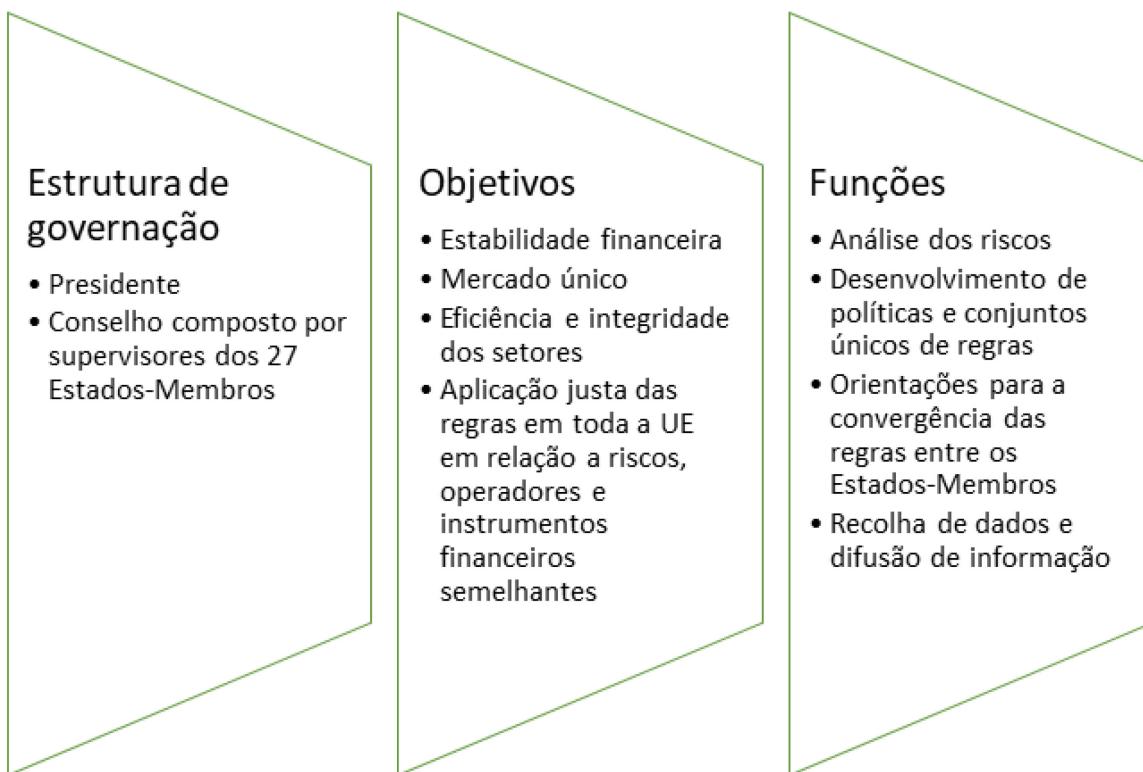
Anexos

Anexo I – Semelhanças entre as três AES

01 As três AES (EBA, ESMA e EIOPA) substituíram os anteriores "comités de nível 3". Partilham algumas semelhanças em termos de governação, objetivos e funções (ver [figura 1](#)):

- **governação:** são governadas por um Conselho de Supervisores, que toma todas as decisões estratégicas. Este órgão é composto pelo presidente da AES em causa, por um representante de cada um dos 27 Estados-Membros e por outros membros (sem direito a voto);
- **objetivos:** contribuir para a estabilidade do sistema financeiro a curto, médio e longo prazo; melhorar o funcionamento do mercado interno; garantir a integridade, a transparência, a eficiência e o bom funcionamento dos mercados financeiros; reforçar a coordenação da supervisão a nível internacional; evitar a arbitragem regulamentar; e reforçar a proteção dos clientes e dos investidores;
- **funções essenciais:** realizar análises de riscos e elaborar regularmente painéis de riscos, relatórios estatísticos e outros documentos estratégicos, que também servem para sinalizar eventuais riscos sistémicos ao CERS; desenvolver políticas e conjuntos únicos de regras com normas técnicas e regulamentares para regulamentos delegados da Comissão (regras de nível 2) e para orientações e documentos de esclarecimento (normas de nível 3 e 4);
- **convergência:** a fim de construir um quadro de supervisão comum entre as ANC, as AES emitem orientações, pareceres e documentos de esclarecimento, realizam avaliações entre pares para avaliar as práticas de supervisão nacionais, são mediadoras entre as ANC e tomam medidas em resposta a violações da legislação da UE;
- **recolha de dados e difusão de informação:** as AES compilam e disponibilizam um repositório central com o conjunto único de regras, listas de ANC nos Estados-Membros, todas as orientações e normas técnicas, regtos e dados.

Figura 1 – Governação e papel das AES



Fonte: TCE.

02 Durante 10 anos de funcionamento, as AES desenvolveram continuamente o seu papel e aplicaram uma intensa agenda de reformas. Em setembro de 2017, a Comissão propôs um pacote de reformas¹⁴⁹ para melhorar os mandatos, a governação e o financiamento das três AES. As propostas incluíram a criação de um conselho executivo independente (que seria responsável pelas decisões caso a caso e por algumas questões de supervisão), o reforço do papel das AES na validação dos modelos internos e a melhoria dos instrumentos disponíveis para promover a convergência no domínio da supervisão.

03 Em 2019, os regulamentos de base das AES foram alterados pelo Regulamento (UE) 2019/2175. Daí resultou o reforço das funções dos respetivos presidentes no que respeita à orientação das ordens de trabalhos dos conselhos e à supervisão das investigações, das decisões nos processos, das resoluções de litígios e dos processos por violação da legislação da União.

¹⁴⁹ Comissão Europeia, "Reforçar a supervisão integrada para consolidar a União dos Mercados de Capitais e a integração financeira num ambiente em evolução", 20 de setembro de 2017.

Anexo II — Quatro fases principais do quadro de gestão de crises da UE aplicável aos bancos

01 Fase 1 – Preparação para a resolução e garantia de que todos os bancos são suscetíveis de resolução. Durante a "fase de supervisão em curso e preparação geral", as autoridades de supervisão acompanham o cumprimento das regras prudenciais pelos bancos, assegurando ainda que estes dispõem de planos de recuperação apropriados. As autoridades de resolução criam e atualizam planos de resolução¹⁵⁰ e asseguram a preparação dos bancos para uma eventual resolução.

02 Fase 2 – Recuperação. As autoridades de supervisão bancária têm em vigor procedimentos de deteção de crises destinados a identificar possíveis problemas. O processo anual de análise e avaliação de supervisão constitui um instrumento essencial para este efeito. Durante a "fase de recuperação", os bancos podem utilizar voluntariamente as opções de recuperação estabelecidas no plano de recuperação ou outras opções de gestão, se a sua situação se deteriorar.

03 Fase 3 – Intervenção precoce. Esta fase é desencadeada pelas autoridades de supervisão¹⁵¹ se a situação se continuar a deteriorar. Estas podem tomar várias medidas intrusivas com vista a melhorar a situação, nomeadamente exigir o recurso a opções de recuperação ou mesmo substituir os órgãos de administração do banco¹⁵². Se as autoridades de supervisão tomarem medidas de intervenção rápida, as autoridades de resolução têm de ser notificadas de modo a poderem iniciar os preparativos para uma possível resolução. Embora esteja prevista uma fase de intervenção precoce, esta não constitui um requisito prévio para declarar que um banco está em situação ou em risco de insolvência¹⁵³.

04 Fase 4 – Resolução ou liquidação. Se a situação não melhorar, inicia-se uma "fase de resolução ou de liquidação", mediante uma avaliação de que o banco está em

¹⁵⁰ CUR, *Introduction to Resolution Planning*, 14 de junho de 2019.

¹⁵¹ EBA, "Orientações relativas a fatores de desencadeamento para a utilização de medidas de intervenção precoce nos termos do artigo 27º, nº 4, da Diretiva 2014/59/UE", 8 de maio de 2015.

¹⁵² Artigo 27º, nº 1, da Diretiva 2014/59/UE.

¹⁵³ Artigo 18º, nº 3, do Regulamento (UE) nº 806/2014.

situação ou em risco de insolvência¹⁵⁴. As autoridades de supervisão ou de resolução¹⁵⁵ devem declarar que um banco está em situação ou em risco de insolvência quando estiverem reunidas as condições pertinentes. Por conseguinte, deve também avaliar-se se existe uma perspetiva razoável de que eventuais medidas alternativas do setor privado ou uma ação de supervisão impeçam a insolvência do banco num prazo razoável.

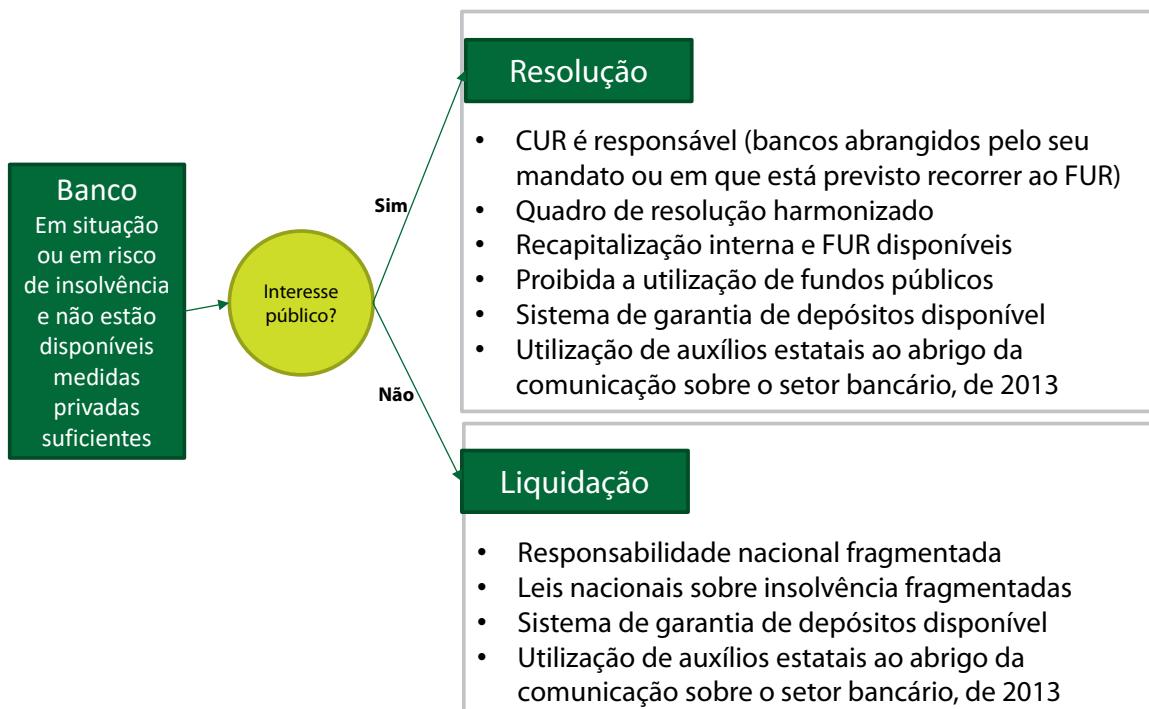
05 Quando um banco é declarado em situação ou em risco de insolvência e não existe nenhuma perspetiva de outras medidas que impeçam a sua insolvência, as autoridades de resolução têm de avaliar se o banco deve ser liquidado ao abrigo dos procedimentos nacionais nesta matéria ou colocado em resolução com base na avaliação de interesse público (ver *figura 1*). O procedimento predefinido para tratar de um banco nestas circunstâncias é a liquidação ao abrigo das regras nacionais em matéria de insolvência. Contudo, se um teste de interesse público determinar que a resolução é necessária e proporcionada para atingir um ou mais dos cinco objetivos da resolução, é tomada uma medida nesse sentido¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Artigo 32º, nº 4, da Diretiva 2014/59/UE.

¹⁵⁵ O CUR e as autoridades nacionais de resolução de alguns Estados-Membros também podem realizar uma avaliação de situação ou risco de insolvência em condições específicas.

¹⁵⁶ Artigo 32º, nº 5, da Diretiva 2014/59/UE.

Figura 1 – Árvore de decisão para recorrer à resolução ou, enquanto procedimento predefinido, à liquidação de bancos na União Bancária



Fonte: TCE.

06 Caso se considere que a resolução não é necessária e proporcionada por razões de interesse público, aplica-se a liquidação ao abrigo das regras nacionais em matéria de insolvência. Se, pelo contrário, a resolução for considerada necessária e proporcionada por razões de interesse público, a autoridade de resolução deve elaborar um programa de resolução¹⁵⁷, que define, entre outros elementos, os instrumentos de resolução a utilizar e se, e em que medida, o FUR será utilizado. Caso se recorra ao FUR, a Comissão tem de aprovar a sua utilização do ponto de vista dos auxílios estatais e da concorrência¹⁵⁸ e, subsequentemente, aprovar também o programa de resolução. Além disso, o Conselho poderá ter de tomar uma decisão final sobre os elementos do programa de resolução¹⁵⁹. Após a sua aprovação, as autoridades nacionais de resolução são responsáveis por aplicá-lo nos Estados-Membros ao abrigo das legislações nacionais.

¹⁵⁷ Artigo 18º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 806/2014.

¹⁵⁸ Artigo 19º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 806/2014.

¹⁵⁹ Artigo 18º, nº 7, do Regulamento (UE) nº 806/2014.

Anexo III — Exemplos de custos da crise financeira e da dívida soberana e de custos da crise causada pela COVID-19

Parâmetro económico	Crise financeira e da dívida soberana	Crise causada pela COVID-19
Auxílios estatais	Foram aprovados auxílios estatais ao setor financeiro num montante total de 5 058,9 mil milhões de euros (40,3% do PIB da UE) entre 1 de outubro de 2008 e 1 de outubro de 2012, principalmente sob a forma de garantias das obrigações e dos depósitos dos bancos ¹⁶⁰ .	Até 21 de maio, as medidas nacionais a nível de liquidez, incluindo os programas aprovados pela Comissão ao abrigo do novo quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal (abrangendo as garantias), ascendiam a cerca de 2,5 biliões de euros ¹⁶¹ .

¹⁶⁰ Comissão Europeia, painel de avaliação dos auxílios estatais de 2013.

¹⁶¹ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

Parâmetro económico	Crise financeira e da dívida soberana	Crise causada pela COVID-19
Custo orçamental direto líquido	Os custos orçamentais diretos líquidos relativos ao período de 2007-2018 totalizaram 246 mil milhões de euros (2% do PIB da UE em 2018) ¹⁶² .	Em abril e maio de 2020, os Estados-Membros tomaram medidas orçamentais discricionárias correspondentes a cerca de 3,2% do PIB da UE e criaram mecanismos de liquidez correspondentes a 22% do PIB da União ¹⁶³ . Estima-se que os efeitos económicos negativos no contexto da pandemia, juntamente com as medidas orçamentais discricionárias adotadas pelos Estados-Membros da área do euro em resposta a esses efeitos, criem custos adicionais para a área do euro num montante aproximado de 830 mil milhões de euros (cerca de 7% do PIB) em 2020 e 280 mil milhões de euros (cerca de 2% do PIB) em 2021. Entre os Estados-Membros, estes custos adicionais deverão oscilar entre cerca de 6% do PIB e mais de 9% do PIB em 2020 e entre cerca de 1,5% do PIB e 4,4% do PIB em 2021 ¹⁶⁴ .

¹⁶² Eurostat supplementary table for reporting government interventions to support financial institutions, abril de 2019.

¹⁶³ <https://www.eib.org/en/stories/economy-covid-19#>.

¹⁶⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/annex_2_debt_sustainability.pdf.

Parâmetro económico	Crise financeira e da dívida soberana	Crise causada pela COVID-19
Garantias	Entre 2007 e 2018, oito Estados-Membros concederam garantias, que variaram entre 10% e 190% do PIB do Estado-Membro em questão . Os passivos contingentes atingiram um pico de cerca de 12% do PIB da UE (1 421 mil milhões de euros) no final de 2009, tendo diminuído para 0,8% no final de 2018. O impacto total nas dívidas públicas atingiu um pico de 6% do PIB da UE (778 mil milhões de euros) em 2010, tendo diminuído para 3% em 2018.	Estima-se que, até 9 de abril, os Estados-Membros tenham autorizado apoios à liquidez (sistemas de garantia pública e diferimento de pagamentos de impostos), destinados a setores e empresas que enfrentam perturbações e escassez de liquidez, correspondentes a 16% do PIB da UE ¹⁶⁵ . A União disponibiliza 25 mil milhões de euros para que o Banco Europeu de Investimento (BEI) mobilize um máximo de 200 mil milhões de euros em investimentos para apoiar as empresas, em especial pequenas e médias empresas ¹⁶⁶ .
Assistência financeira aos Estados-Membros	No total, a UE (através do mecanismo de apoio financeiro às balanças de pagamentos e do MEEF) e os Estados-Membros da área do euro (através do FEEF, do MEE e do mecanismo de empréstimo à Grécia) concederam 414,7 mil milhões de euros em assistência financeira.	Com base nas linhas de crédito preventivas existentes, o MEE prestará apoio na crise pandémica de até 2% do PIB de 2019 a cada país da área do euro (até 240 mil milhões no total) para financiar despesas relacionadas com a saúde. Além disso, a Comissão Europeia adotou uma proposta relativa a um pacote de assistência macrofinanceira de 3 mil milhões de euros para dez parceiros do alargamento e da vizinhança a fim de os ajudar a limitar os efeitos económicos negativos da pandemia ¹⁶⁷ .

¹⁶⁵ Eurogrupo, *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, 9 de abril de 2020.

¹⁶⁶ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

¹⁶⁷ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

Parâmetro económico	Crise financeira e da dívida soberana	Crise causada pela COVID-19
Assistência de liquidez em situação de crise concedida pelos bancos centrais	Foram concedidos 1,3 biliões de euros em empréstimos a instituições de crédito no final de 2012, através do Eurosistema, para injetar liquidez no sistema bancário, especialmente em países vulneráveis ¹⁶⁸ .	O BCE anunciou assistência de liquidez correspondente a 7,3% do PIB da área do euro (750 mil milhões de euros através do novo programa de compras de emergência por pandemia, até ao final do ano, além dos 120 mil milhões de euros decididos anteriormente) ¹⁶⁹ . À data da elaboração do presente documento, não estava disponível uma estimativa das medidas de liquidez tomadas pelos bancos centrais nacionais em resposta à crise causada pela COVID-19.
Perdas de produção económica	Em 2016, a Comissão estimou que o crescimento potencial na área do euro tinha descido de 1,9% no período de 2000-2008 para 0,5% no período seguinte (2009-2014) ¹⁷⁰ .	A Comissão estimou que o crescimento potencial na área do euro tinha subido de 0,7% no período de 2011-2015 para 1,3% no período seguinte (2016-2018) ¹⁷¹ . Em 2020, prevê-se que o PIB da área do euro caia 7,7%, recuperando aproximadamente 6,3% em 2021. Não obstante, prevê-se que a produção em 2021 se situe 2 pontos percentuais abaixo do valor de 2019.

Fonte: TCE.

¹⁶⁸ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

¹⁶⁹ <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/european-central-bank-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>.

¹⁷⁰ *Economic Forecast Autumn 2016: Modest growth in challenging times*, Comissão Europeia, novembro de 2016, p. 64.

¹⁷¹ *Economic Forecast Spring 2020: A deep and uneven recession, an uncertain recovery*, Comissão Europeia, 6 de maio de 2020, p. 174.

Anexo IV — Síntese das medidas iniciais tomadas a nível da UE em reposta à crise causada pela COVID-19

Instituição	Medida	Descrição
Comissão Europeia	Instrumento <i>Next Generation EU</i>	<p>Em 27 de maio, no âmbito do novo plano de recuperação da UE, que tem um montante total de 1 850 mil milhões de euros, a Comissão propôs o instrumento Next Generation EU, com um orçamento de 750 mil milhões de euros. O <i>Next Generation EU</i> é um novo instrumento de recuperação excepcional, com 31 de dezembro de 2024 como data final, que deverá ser incorporado no novo QFP para proteger os meios de subsistência, apoiar a recuperação económica e impulsionar o crescimento.</p> <p>Os fundos para este instrumento deverão ser obtidos com um aumento temporário do limite máximo dos recursos próprios, que permitirá à UE contrair empréstimos nos mercados financeiros. Os fundos serão então canalizados para os Estados-Membros através de programas da UE e aplicados em três pilares, com 500 mil milhões de euros em subvenções e 250 mil milhões de euros em empréstimos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Pilar 1 – Apoiar os Estados-Membros para que recuperem, reparem danos e saiam fortalecidos, criando um novo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, com um orçamento de 560 mil milhões de euros; introduzindo a nova iniciativa REACT-EU, num montante de 55 mil milhões de euros, para complementar o apoio concedido aos Estados-Membros a título da coesão; e prestando apoio à transição ecológica. ○ Pilar 2 – Relançar a economia e o investimento privado, introduzindo um novo Instrumento de Apoio à Solvabilidade, num montante de 31 mil milhões de euros, destinado a mobilizar recursos privados para apoiar as empresas; reforçando o programa InvestEU, mais do que duplicando a sua capacidade; e criando um novo Mecanismo de Investimento Estratégico no âmbito do InvestEU, num montante de 15 mil milhões de euros, para aumentar a resiliência e a autonomia estratégica da UE em diversas tecnologias fundamentais e cadeias de valor. ○ Pilar 3 – Aprender as lições da crise, propondo a criação do Programa UE pela Saúde, num montante de 9,4 mil milhões de euros, a fim de aumentar a preparação da UE para uma crise sanitária; reforçando o programa rescEU e o Horizonte Europa; reforçando o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional e o Instrumento de Ajuda Humanitária.
	Iniciativa de Investimento em Resposta ao Coronavírus	<p>Trata-se de uma iniciativa concebida para apoiar os setores mais afetados e as regiões mais expostas nos Estados-Membros, que atribui 37 mil milhões de euros provenientes dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. A Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus + reforçou a flexibilidade na utilização do orçamento da UE, que é complementado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 28 mil milhões de euros provenientes dos fundos estruturais de 2014-2020 que ainda não tinham sido atribuídos a projetos específicos;

Instituição	Medida	Descrição
		<ul style="list-style-type: none"> ○ até 800 milhões de euros com origem nos fundos de solidariedade da UE, que serão disponibilizados aos Estados-Membros mais duramente atingidos.
	Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal	<p>Inclui cinco tipos de auxílio: 1) subvenções diretas, benefícios fiscais seletivos e pagamentos antecipados; 2) garantias do Estado; 3) empréstimos públicos bonificados a empresas; 4) salvaguardas para os bancos que canalizam auxílios estatais para a economia real; 5) seguro de crédito à exportação em operações garantidas a curto prazo.</p> <p>As medidas foram complementadas por apoio à investigação e desenvolvimento em relação ao coronavírus, à construção e modernização de infraestruturas de ensaio, à produção de bens relevantes para o combate ao surto do coronavírus, a medidas específicas para o diferimento de pagamentos de impostos e/ou a suspensão das contribuições para a segurança social, bem como medidas específicas de subvenções salariais para os trabalhadores.</p>
	Garantia ao Fundo Europeu de Investimento (FEI)	<p>Mil milhões de euros a disponibilizar a partir do orçamento da UE como garantia ao FEI, a fim de assegurar que os bancos fornecem liquidez suficiente para suprir as necessidades de capital das pequenas e médias empresas (PME) e das pequenas empresas de média capitalização, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 500 milhões de euros provenientes da Garantia da UE do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) atribuídos à garantia de empréstimo do programa COSME; ○ 100 milhões de euros provenientes da Garantia da UE do FEIE atribuídos à Garantia para as PME do InnovFin; ○ 250 milhões de euros provenientes da vertente de infraestruturas e inovação do FEIE atribuídos aos instrumentos de apoio para PME; ○ 150 milhões de euros para reafetação no âmbito da vertente PME do FEIE, de intervenções de longo prazo para intervenções de curto prazo.
	Regras orçamentais	<p>Apoio aos Estados-Membros, assegurando que têm liquidez suficiente e recorrendo à flexibilidade disponível no quadro das regras orçamentais da UE, em especial:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ tendo em conta as despesas adicionais devidas à crise causada pela COVID-19 ao avaliar o cumprimento das regras orçamentais da UE; ○ adaptando os esforços orçamentais exigidos aos Estados-Membros, tendo em consideração as suas situações nacionais específicas em caso de crescimento negativo ou de quedas substanciais da atividade; <p>Estas ações iniciais foram revogadas pela ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral ao abrigo do PEC.</p>

Instituição	Medida	Descrição
	Apoio para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE)	Uma nova iniciativa para prestar assistência financeira até um total de 100 mil milhões de euros sob a forma de empréstimos a todos os Estados-Membros, apoiada por um sistema de garantias dos Estados-Membros. A iniciativa SURE ajudará os Estados-Membros a financiarem principalmente regimes nacionais de tempo de trabalho reduzido e medidas semelhantes contra os riscos de desemprego e de perda de rendimentos, bem como, enquanto complemento, algumas medidas relacionadas com a saúde, em especial no local de trabalho.
Banco Central Europeu	Programa de compras de emergência por pandemia (PEPP)	Programa temporário para compra de títulos de dívida dos setores privado e público de forma flexível para combater os efeitos económicos da crise causada pela COVID-19. O PEPP tem um montante total de 750 mil milhões de euros e complementa as medidas adicionais de compra de ativos no valor de 120 mil milhões de euros .
	Compra de papel comercial	Compra de papel comercial com qualidade de crédito suficiente para alargar as cauções elegíveis nas operações de refinanciamento do BCE.
	Operações de refinanciamento	Disponibilização de um máximo de 3 biliões de euros em liquidez através de operações de refinanciamento, em particular empréstimos preferenciais a bancos, conhecidos por operações de refinanciamento de prazo alargado (ORPA), e de condições mais flexíveis num programa de empréstimos específico já existente.
	Autoridades de supervisão bancária europeias	Estima-se que sejam libertados 120 mil milhões de euros de fundos próprios adicionais dos bancos, que podem apoiar capacidades consideráveis dos bancos da área do euro: <ul style="list-style-type: none"> ○ reservas de fundos próprios e de liquidez – o BCE permitirá que os bancos operem temporariamente abaixo do nível de fundos próprios definido pelas orientações do pilar 2, da reserva de conservação de fundos próprios e do rácio de cobertura de liquidez; ○ composição dos fundos próprios segundo os requisitos do pilar 2 – os bancos poderão utilizar parcialmente instrumentos de capital que não são classificados como fundos próprios principais de nível 1 para cumprir os requisitos do pilar 2. Assim, é antecipada uma medida com entrada em vigor prevista para janeiro de 2021, com a revisão da Diretiva Requisitos de Fundos Próprios (DRFP V); ○ medidas de supervisão – o BCE também ponderará flexibilidade operacional na aplicação de medidas de supervisão específicas dos bancos.

Instituição	Medida	Descrição
Banco Europeu de Investimento	Apoio às PME	<p>O BEI/FEI visa suprir as necessidades de financiamento a curto prazo das PME provocadas pela COVID-19 através de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ sistemas de garantia aos bancos, com base em programas existentes para assegurar uma implantação imediata, mobilizando até 8 mil milhões de euros em financiamento; ○ linhas de liquidez para os bancos, de forma a assegurar um apoio adicional de 10 mil milhões de euros ao capital circulante das PME e das empresas de média capitalização; ○ programas de compra de instrumentos de dívida titularizados para transferir o risco em carteiras de empréstimos a PME, mobilizando mais 10 mil milhões de euros em apoio.
	Fundo de garantia do BEI	<p>Criação de um fundo de garantia pan-europeu de 25 mil milhões de euros para mobilizar até 200 mil milhões de euros em investimento para apoiar a economia real através de bancos locais e outros intermediários financeiros. O fundo será financiado pelos Estados-Membros da UE proporcionalmente à sua posição acionista no BEI.</p>
Mecanismo Europeu de Estabilidade	Apoio na crise pandémica	<p>Com base na linha de crédito com condições reforçadas do MEE, o apoio na crise pandémica poderá apoiar 2% do produto económico de um determinado país da área do euro para cobrir alguns dos custos da crise causada pela COVID-19 (um volume combinado de aproximadamente 240 mil milhões de euros, se os 19 países retirarem fundos da linha de crédito).</p>
Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma	Medidas para assegurar a continuidade das atividades, a estabilidade financeira e a proteção dos consumidores	<p>As medidas, como as recomendações sobre a flexibilidade da supervisão relativamente aos prazos para a comunicação de informações e a divulgação ao público, visam ajudar os seguradores a continuar a servir os seus clientes. Além disso, tendo em conta a incerteza global sobre a dimensão e a duração da crise, a EIOPA instou os seguradores e os fundos de pensões a adotarem uma abordagem prudente e a atenuarem o impacto da COVID-19, por exemplo, suspendendo temporariamente todas as distribuições de dividendos discricionárias e resgates de ações, com o objetivo de preservar o capital e contribuir para a estabilidade financeira. Por último, a EIOPA solicitou aos seguradores que identifiquem os produtos afetados devido à COVID-19 e considerem tomar medidas corretivas proporcionadas nos casos em que exista um possível tratamento injusto dos clientes.</p>

Fonte: TCE.

Anexo V — Síntese dos principais tipos de medidas de auxílio estatal em reposta à crise causada pela COVID-19

Medida	Descrição
Subvenções e injeções de capital	Objetivo: suprir as necessidades urgentes de liquidez das empresas. Limite: 800 000 euros por empresa (valor nominal total das medidas)/120 000 euros por empresa ativa no setor das pescas e da aquicultura/100 000 euros por empresa com atividade de produção agrícola.
Empréstimos (públicos) bonificados	Objetivo: assegurar que os bancos continuam a conceder empréstimos às empresas para suprir necessidades imediatas de capital circulante e de investimento. Limite: taxas de juro nulas apenas para empréstimos até 800 000 euros (montante nominal).
Garantias	Objetivo: apoiar empresas em situação de necessidade. Limite: para empréstimos até 800 000 euros (valor nominal), as garantias podem cobrir até 100%.
Seguros de crédito	Objetivo: proteger os exportadores europeus contra o risco de não pagamento por um comprador estrangeiro. Limite: devido ao surto do coronavírus, todos os Estados-Membros são temporariamente retirados da lista de países com "risco de mercado".
Benefícios fiscais e adiantamentos reembolsáveis	Objetivo: apoiar os setores, as regiões e os tipos de empresas mais afetados pela crise. Limite: ver subvenções e injeções de capital.
Subvenções salariais e diferimento das contribuições para a segurança social	Objetivo: apoiar empresas nos setores ou regiões mais afetados pela atual crise e que, de outra forma, teriam de dispensar trabalhadores. Limite: Não foram estabelecidos limites da UE.
Medidas setoriais: bancos	Objetivo: incentivar instituições de crédito que desempenham um papel crucial no apoio à atividade económica na UE. Limite: Não foram estabelecidos limites da UE.
Medidas para as famílias	Objetivo: substituir rendimentos perdidos. Limite: Não foram estabelecidos limites da UE.

Fonte: Comissão Europeia.

Glossário

Assistência financeira: apoio financeiro da UE (como os empréstimos) concedido a países em situação de dificuldade financeira para lhes permitir recuperar uma boa condição macroeconómica ou financeira e assegurar que possam cumprir as suas obrigações relativamente ao setor público ou à balança de pagamentos.

Autoridade nacional competente (ANC): organismo nacional responsável pela supervisão de determinadas entidades e mercados financeiros (como bancos, seguradores, fundos de pensões, fundos de investimento e infraestruturas de mercado), com poderes para desempenhar determinadas funções.

Auxílio estatal: apoio direto ou indireto do Estado a uma empresa ou organização que a coloca numa situação de vantagem em relação aos seus concorrentes.

Avaliação de situação ou risco de insolvência: avaliação realizada por uma entidade de supervisão bancária segundo a qual um banco se encontra numa ou mais das seguintes situações: i) deixou de cumprir, ou é provável que dentro de pouco tempo deixe de cumprir, determinados requisitos regulamentares de uma forma que justifique retirar a autorização de funcionamento; ii) os seus ativos são inferiores aos seus passivos, ou é provável que venham a sê-lo dentro de pouco tempo; iii) é incapaz, ou é provável que dentro de pouco tempo seja incapaz, de pagar as suas dívidas ou outras obrigações na data de vencimento; iv) necessita de um apoio financeiro público extraordinário.

Bancos: no presente documento de análise, as instituições de crédito e as empresas de investimento sujeitas à legislação pertinente da UE são consideradas como bancos.

Crédito não produtivo: crédito cujos pagamentos registam um determinado atraso em relação ao prazo de pagamento (normalmente, 90 dias) ou cujo reembolso integral é, comprovadamente, improvável.

Dívida soberana: montante devido pela administração central, incluindo por vezes a dívida de empresas públicas e sistemas de segurança social, a mutuantes nacionais ou estrangeiros.

Eurosistema: termo coletivo utilizado para designar o BCE e os bancos centrais nacionais dos países que adotaram o euro.

Mercado financeiro: mercado para compra e venda de ativos financeiros, como ações, obrigações, divisas e derivados.

Rácio de alavancagem: dimensão dos ativos e das obrigações extrapatrimoniais de um banco, sem ponderação do risco, em relação aos seus fundos próprios (definidos como fundos próprios de nível 1).

Recapitalização: injeção de capital numa empresa para melhorar a sua taxa de endividamento.

Requisito de capital de solvência: montante de fundos próprios que as empresas de seguros e resseguros na UE são obrigadas a ter.

Requisito de fundos próprios: montante de fundos próprios que um banco tem de deter, em relação aos seus ativos ponderados pelo risco, para estar mais bem preparado para suportar perdas inesperadas.

Resolução: liquidação ordenada de uma instituição financeira em situação de insolvência para assegurar a continuidade das suas funções essenciais, preservar a estabilidade financeira e proteger os fundos públicos minimizando a necessidade de apoio financeiro público.

Supervisão bancária: acompanhamento dos bancos e medidas de controlo adequadas para assegurar que operam de forma segura, sólida e em conformidade com as regras e os regulamentos aplicáveis.

Supervisão macroprudencial: supervisão dedicada à estabilidade de um sistema financeiro como um todo.

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

Teste de esforço: simulação destinada a avaliar a capacidade de uma instituição financeira para resistir a diferentes cenários de crise.

Lista de siglas e abreviaturas

AES: Autoridades Europeias de Supervisão

ANC: autoridade nacional competente

BCE: Banco Central Europeu

CCP: contraparte central

CEF: Conselho de Estabilidade Financeira

CERS: Comité Europeu do Risco Sistémico

COE: Conselho Orçamental Europeu

CUR: Conselho Único de Resolução

DG: Direção-Geral

DMIF: Diretiva Mercados de Instrumentos Financeiros

DRFP: Diretiva Requisitos de Fundos Próprios

EBA: Autoridade Bancária Europeia

ECFIN: Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão

EIOPA: Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma

ESMA: Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados

FEEF: Fundo Europeu de Estabilidade Financeira

FEI: Fundo Europeu de Investimento

FEIE: Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos

FISMA: Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais da Comissão

FMI: Fundo Monetário Internacional

FUR: Fundo Único de Resolução

IAIS: Associação Internacional de Supervisores de Seguros

IFRS: Normas Internacionais de Relato Financeiro

IRPPP II: Diretiva relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP)

IRPPP: instituições de realização de planos de pensões profissionais

MEE: Mecanismo Europeu de Estabilidade

MEEF: Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira

MUR: Mecanismo Único de Resolução

MUS: Mecanismo Único de Supervisão

PDE: procedimento relativo aos défices excessivos

PDM: procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos

PEC: Pacto de Estabilidade e Crescimento

PEPP: programa de compras de emergência por pandemia

PIB: Produto Interno Bruto

PME: Pequenas e médias empresas.

RMIF: Regulamento Mercados de Instrumentos Financeiros

RRFP II: Regulamento Requisitos de Fundos Próprios revisto

RRFP/DRFP IV: Regulamento Requisitos de Fundos Próprios e Diretiva Requisitos de Fundos Próprios IV

RRFP: Regulamento Requisitos de Fundos Próprios

SESD: Sistema Europeu de Seguro de Depósitos

SESF: Sistema Europeu de Supervisão Financeira

Solvência II: Diretiva relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício

SURE: apoio para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência

UE: União Europeia

Equipa do TCE

Documento de análise do TCE – De que forma a UE teve em conta os ensinamentos retirados das crises financeira e da dívida soberana de 2008-2012?

O presente documento de análise foi adotado pela Câmara IV, presidida pelo Membro do TCE Alex Brenninkmeijer. Os trabalhos foram realizados sob a responsabilidade de Ivana Maletić, Membro do TCE, com a colaboração de Sandra Diering, chefe de gabinete; Tea Japunčić, assessora de gabinete; Paul Stafford, responsável principal; Jacques Sciberras, responsável de tarefa; Mathias Blaas, auditor; Adrian Savin, auditor.

Devido à pandemia de COVID-19 e às rigorosas condições de confinamento, não é possível apresentar uma fotografia da equipa de auditoria.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2020.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [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 propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário clarificar os direitos adicionais 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 deve anular a autorização geral acima referida e 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.

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, não sendo permitido reutilizá-los.

O conjunto de sítios Internet 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 Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o consentimento prévio do Tribunal de Contas Europeu.

**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**



**TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU**