

Relatório Especial

## Conselho Único de Resolução: começou a complexa construção da União Bancária, mas há ainda muito a fazer

(apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4,  
segundo parágrafo, do TFUE)



4  
1977 - 2017



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

## **Equipa de auditoria**

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

O presente relatório foi elaborado pela Câmara de Auditoria IV – presidida pelo Membro do TCE Baudilio Tomé Muguruza – competente nos domínios da regulamentação dos mercados e economia competitiva. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Kevin Cardiff. Na elaboração do relatório, contou com a colaboração de Gediminas Mačys, chefe de gabinete; Shane Enright, assessor de gabinete; Zacharias Kolia, diretor e responsável principal e Helmut Kern, responsável de tarefa. A equipa de auditoria foi composta por Matthias Blaas, Helmut Frank, Vasileia Kalafati, Anna Ludwikowska, Radek Majer, Heikki Kivisto e Natalie Hagmayer.



*Da esquerda para a direita:* Natalie Hagmayer, Anna Ludwikowska, Shane Enright, Helmut Kern, Radek Majer, Helmut Frank, Kevin Cardiff, Matthias Blaas, Zacharias Kolia, Vasileia Kalafati e Gediminas Mačys.

## ÍNDICE

|   | Pontos    |
|---|-----------|
| Siglas e acrónimos  |           |
| Glossário   |           |
| Síntese   | I - XI    |
| Introdução  | 1 - 12    |
| A União Bancária  | 1 - 4     |
| Função do Conselho Único de Resolução   | 5 - 8     |
| Interação do CUR com as outras autoridades  | 9 - 12    |
| Âmbito e método de auditoria  | 13 - 23   |
| Âmbito da auditoria e metodologia   | 13 - 21   |
| Acesso a provas e questões de confidencialidade   | 22 - 23   |
| Observações   | 24 - 142  |
| Planos de resolução: ainda muito um trabalho em curso   | 24 - 83   |
| Planeamento em curso  | 25 - 34   |
| Síntese do conteúdo do plano de resolução   | 35 - 36   |
| Elementos essenciais dos planos de resolução ainda em falta   | 37 - 82   |
| Conformidade limitada com o conjunto de regras  | 83        |
| É necessário melhorar as orientações para o planeamento da resolução  | 84 - 102  |
| São necessárias atualizações e melhorias dos manuais e modelos  | 85 - 93   |
| Notas de política   | 94 - 99   |
| Política em matéria de impedimentos significativos e de requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis | 100 - 101 |
| Controlos de gestão e garantia da qualidade   | 102       |
| O CUR carece gravemente de pessoal  | 103 - 118 |

---

|   |           |
|---|-----------|
| As metas definidas em termos de pessoal nunca foram alcançadas            | 104 - 114 |
| A insuficiência de pessoal nos recursos humanos prejudicou o recrutamento | 115 - 118 |
| O quadro de cooperação com as ANR e o BCE necessita de melhorias          | 119 - 142 |
| Falta de clareza na cooperação com as ANR                                 | 120 - 129 |
| Lacunas do quadro de cooperação com o BCE                                 | 130 - 142 |
| Conclusões e recomendações  | 143 - 158 |
| O planeamento da resolução é um trabalho em curso                         | 146 - 150 |
| O sistema de regras de planeamento da resolução ainda não está completo   | 151       |
| Recursos humanos insuficientes  | 152 - 153 |
| É necessário melhorar o quadro de cooperação com as ANR                   | 154       |
| É necessário melhorar o Memorando de Entendimento com o BCE               | 155       |
| O quadro legislativo coloca desafios ao CUR                               | 156 - 158 |

Anexo I — Síntese das componentes mais importantes do Conjunto Único de Regras

Anexo II — Lista de provas não fornecidas

Anexo III — Lista dos elementos em falta nas sínteses dos principais elementos do plano incluídas na amostra

Resposta do CUR

---

**SIGLAS E ACRÓNIMOS**

|                 |   |
|-----------------|---|
| ANC             | Autoridade nacional competente  |
| ANR             | Autoridade nacional de resolução  |
| BCE             | Banco Central Europeu   |
| CR              | Colégio de resolução  |
| CUR             | Conselho Único de Resolução   |
| Diretiva RRB    | Diretiva relativa à recuperação e resolução bancárias - Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento e que altera a Diretiva 82/891/CEE do Conselho e as Diretivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE, e os Regulamentos (UE) nº 1093/2010 e (UE) nº 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 173 de 12.6.2014, p. 190). |
| Diretiva SGD    | Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (JO L 173 de 12.6.2014, p. 149).  |
| EBA             | Autoridade Bancária Europeia  |
| ETC             | Equivalente a tempo completo  |
| FUR             | Fundo Único de Resolução  |
| MUR             | Mecanismo Único de Resolução  |
| MUS             | Mecanismo Único de Supervisão   |
| Regulamento MUR | Regulamento (UE) nº 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 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 e que altera o Regulamento (UE) nº 1093/2010 (JO L 225 de 30.7.2014, p. 1).   |
| SGD             | Sistema de garantia de depósitos  |
| SREP            | Processo de análise e avaliação para fins de supervisão   |
| SRI             | Situação ou risco de insolvência  |
| TCE             | Tribunal de Contas Europeu  |
| TFUE            | Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia   |

**GLOSSÁRIO**

|   |  |
|---|--|
| Colégios de resolução                                       | Organismos compostos por membros de várias autoridades nacionais de resolução e criados para assegurar a cooperação de todas as autoridades competentes em todas as fases da resolução de um grupo bancário transfronteiriço.  |
| Equipas internas de resolução                               | Nos termos do artigo 83º do Regulamento MUR, o CUR pode criar equipas internas de resolução compostas pelo seu próprio pessoal e por pessoal das autoridades nacionais de resolução, bem como observadores dos Estados-Membros que não pertencem à área do euro, se for caso disso. As equipas internas de resolução são essenciais para a cooperação e a comunicação entre o CUR e as ANR quando da elaboração dos planos de resolução. Estas equipas são criadas para todos os bancos abrangidos pelo mandato do CUR e são lideradas por coordenadores nomeados de entre os quadros superiores do mesmo. |
| Funções críticas  | Atividades, serviços ou operações de um banco cuja interrupção possa conduzir a uma perturbação de estabilidade financeira ou de serviços essenciais para a economia real.   |
| Impedimentos significativos                                 | Obstáculos graves que possam impedir a liquidação ou a resolução de um banco, identificados pelas autoridades de resolução durante a avaliação da resolubilidade dos bancos. As autoridades de resolução dispõem de poderes abrangentes para exigir que os bancos reduzam ou eliminem todos esses obstáculos dentro de um prazo determinado. Por exemplo, o CUR pode exigir que um banco proceda à alienação de ativos específicos, limite as suas atividades ou altere as suas estruturas a nível jurídico ou operacional.  |
| Instrumento de recapitalização interna ( <i>bail-in</i> )   | Instrumento de resolução que implica a redução dos passivos de um banco, resultando na redução forçada do valor nominal dos depósitos dos clientes e das obrigações. Os passivos que podem ser sujeitos à recapitalização interna são denominados "passivos suscetíveis de recapitalização interna".   |
| Linha de negócio crítica                                    | Principais fontes importantes de rendimento ou lucro de um banco.  |
| Requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis | Requisito que os bancos devem cumprir a todo o momento, detendo instrumentos "suscetíveis de recapitalização interna" para garantir que as perdas podem ser absorvidas e os bancos recapitalizados se entrarem em dificuldades financeiras e forem subsequentemente colocados em resolução.  |
| Resolução   | Liquidação ordenada de um banco em situação de insolvência de modo a garantir a continuidade das suas funções essenciais e preservar a estabilidade financeira. Visa igualmente proteger as finanças públicas, limitando o recurso ao apoio financeiro público extraordinário.   |

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| Sistema de garantia de depósitos | Regime destinado a proteger os depositantes, a fim de garantir que estes são protegidos até um certo valor máximo e dentro de certos limites de perdas em caso de insolvência de um banco.  |
| Supervisão                       | A supervisão bancária é o acompanhamento do desempenho e das operações financeiras dos bancos pelas autoridades públicas, a fim de assegurar que estão a funcionar de forma segura e com uma base sólida e cumprem as regras e os regulamentos. |

---

## SÍNTESE

- I. Para evitar uma repetição da crise financeira de 2008 na Europa, a UE desenvolveu novas estruturas institucionais para garantir um setor financeiro mais seguro para o mercado único, entre as quais o Mecanismo Único de Supervisão (MUS) e o Mecanismo Único de Resolução (MUR). O presente relatório incide sobre o Conselho Único de Resolução (CUR), que, juntamente com as autoridades nacionais de resolução (ANR) da área do euro, formam o MUR.
  
  - II. Foi elaborado um "Conjunto Único de Regras" de legislação harmonizada e orientações sobre a resolução e a supervisão dos bancos. No que diz respeito à resolução, o Conjunto Único de Regras abrange um certo número de elementos que, no seu todo, orientará os trabalhos do CUR. Criado em 2015, o CUR está ainda em fase de "arranque" e foi obrigado a assumir grandes responsabilidades num prazo muito curto.
  
  - III. Os trabalhos do CUR devem ser considerados como parte integrante de um sistema que inclui igualmente as autoridades de supervisão (por exemplo, o BCE) e as entidades reguladoras (como a Autoridade Bancária Europeia). As autoridades de supervisão são responsáveis pela supervisão prudencial permanente dos bancos abrangidos pelo seu mandato. Caso as medidas de recuperação ou de intervenção não sejam eficazes, um banco é considerado em "situação ou risco de insolvência" e as autoridades de resolução devem intervir. O CUR, com a assistência das autoridades nacionais de resolução, é responsável pelo planeamento de contingência para a resolução dos bancos abrangidos pelo seu mandato, bem como pela gestão dos procedimentos de resolução bancária, na medida do necessário e adequado. O seu mandato abrange todos os bancos significativos e bancos transfronteiriços menos significativos da área do euro.
  
  - IV. O TFUE permite que o Tribunal Europeu de Contas tenha pleno acesso a toda a documentação da entidade auditada que seja necessária para a auditoria. No âmbito da presente auditoria, o Tribunal obteve uma extensa documentação por parte da gestão e do pessoal do CUR que lhe permitiu tirar as conclusões do presente relatório com confiança. No entanto, nem toda a documentação solicitada foi fornecida.
-



V. O Tribunal constatou que a tarefa de criar o CUR a partir do nada, num prazo muito curto, constituiu um desafio muito importante e identificou insuficiências na preparação dos planos de resolução por parte desta entidade. Embora essas insuficiências devam ser colmatadas, tanto no interior do CUR como nos atos legislativos e acordos de cooperação que lhe são aplicáveis, devem igualmente ser analisadas tendo em conta que este está na fase de arranque.

VI. O CUR não concluiu ainda o planeamento da resolução para os bancos abrangidos pelo seu mandato. Apesar de ter trabalhado arduamente para garantir a existência, pelo menos, das versões preliminares dos planos de resolução para a maior parte dos bancos, os planos adotados em 2016 não satisfaziam um número considerável de requisitos estabelecidos no Conjunto Único de Regras. Embora esse problema seja em parte atenuado pela disponibilidade de informações contextuais adicionais, persistem deficiências significativas em relação aos requisitos legislativos.

VII. O CUR deve determinar, em primeiro lugar, quando deve ser elaborado o primeiro plano de resolução plenamente conforme com o Conjunto Único de Regras para cada banco abrangido pelo seu mandato. De seguida, deve trabalhar no sentido da preparação desses planos, atribuindo-lhes uma prioridade em função do seu nível de risco. Cada plano deve abordar a resolubilidade do banco em causa e a exequibilidade e a credibilidade das estratégias de resolução escolhidas.

VIII. Para garantir que o setor bancário tem uma capacidade suficiente de absorção de perdas, o CUR deve igualmente finalizar um sistema de regras e orientações para o planeamento da resolução, incluindo uma política para determinar os requisitos mínimos de fundos próprios e de passivos elegíveis. Devem ser elaboradas ou atualizadas notas de orientação, conforme o caso, e concluído o manual do CUR sobre o planeamento da resolução.

IX. Desde o início, o CUR enfrentou dificuldades no recrutamento de pessoal em número suficiente e com as qualificações adequadas. Os atrasos na contratação do pessoal tiveram um efeito negativo sobre todos os seus domínios de atividade, não obstante o empenho e a motivação do pessoal. O CUR deve acelerar os seus esforços de recrutamento e dotar

---

devidamente a unidade de recursos humanos para enfrentar as exigências de recrutamento, em especial para os cargos mais especializados e de grau superior. Se não for possível atingir as metas em termos de pessoal, ou forem necessárias medidas provisórias, o CUR deve ponderar soluções alternativas.

X. Ainda não é clara a distribuição das tarefas operacionais entre as autoridades nacionais e o CUR, incluindo a repartição de responsabilidades, e as equipas internas de resolução não têm pessoal suficiente. O CUR necessita urgentemente de resolver estas questões.

XI. O CUR acumulou uma experiência considerável na aplicação do quadro legislativo. À luz desta experiência, deverá convidar o legislador a proceder a ajustamentos que permitam melhorar a eficácia do seu trabalho e a sua contribuição sistémica. Para o efeito, deverá incluir alterações que afetam o seu mandato, bem como a disponibilidade e o intercâmbio de informações com o BCE (nomeadamente no contexto do Memorando de Entendimento). Deverá também ser disponibilizado ao CUR um instrumento de moratória.

---

## **INTRODUÇÃO**

### ***A União Bancária***

1. Para evitar uma repetição da crise financeira de 2008 na Europa, a UE adotou um conjunto de políticas para garantir um setor financeiro mais seguro para o mercado único. Estas políticas incluem regras mais rigorosas em matéria de capital e liquidez para os bancos, a harmonização das regras para a gestão de bancos em situação de insolvência e uma melhor proteção dos depositantes. No seu conjunto, esta nova base legislativa, bem como os organismos e autoridades que a acompanham, formam o que é conhecido como União Bancária da UE.
2. A União Bancária tem dois pilares institucionais. O primeiro é a supervisão comum dos bancos através do Mecanismo Único de Supervisão (MUS). O segundo é um procedimento para a liquidação ordenada dos bancos<sup>1</sup>, o Mecanismo Único de Resolução (MUR). Foi proposto um terceiro pilar sob a forma de um sistema europeu de garantia de depósitos. O presente relatório incide sobre o Conselho Único de Resolução (CUR), que, juntamente com as autoridades nacionais de resolução (ANR) da área do euro, incorpora o "poder centralizado de resolução" exercido no âmbito do MUR para lidar com os bancos em situação de insolvência.
3. O CUR e as ANR são responsáveis pela gestão dos processos de resolução bancária em cooperação. O objetivo da resolução consiste em garantir a continuidade das funções críticas dos bancos. Se um banco não tiver funções críticas e a sua falência não acarretar riscos para a estabilidade financeira, a sua liquidação decorre ao abrigo dos processos normais de insolvência. O princípio subjacente ao novo quadro regulamentar consiste em minimizar a ocorrência de insolvências bancárias desestabilizantes e perturbadoras, proporcionando simultaneamente uma proteção adequada para os credores, no âmbito de um conjunto de regras nacionais e da UE. Aplicado de forma correta, permitirá limitar os custos orçamentais, bem como aumentar a estabilidade financeira que sustenta o crescimento económico.

---

<sup>1</sup> No presente relatório, o termo "banco" refere-se às entidades designadas no artigo 2º do Regulamento MUR.

---

4. Desde 2013, a UE tem vindo a desenvolver um conjunto de regras harmonizadas para a supervisão e a resolução dos bancos. Conceptualmente, são conhecidas como o "Conjunto Único de Regras". No que diz respeito à resolução (ver pormenores no *anexo I*), o Conjunto Único de Regras abrange principalmente o Regulamento relativo ao Mecanismo Único de Resolução (Regulamento MUR), a Diretiva relativa à recuperação e resolução bancárias (Diretiva RRB), os regulamentos delegados da Comissão e as normas e orientações da Autoridade Bancária Europeia (EBA).

### ***Função do Conselho Único de Resolução***

5. O CUR é responsável pela resolução, quando necessário, de todos os bancos significativos da área do euro, bem como de bancos transfronteiriços menos significativos<sup>2</sup>. Um banco transfronteiriço menos significativo é composto por uma empresa-mãe localizada na área do euro e pelo menos uma filial situada noutra Estado-Membro da área do euro. Em janeiro de 2017, o CUR abrangia 141 bancos, que representam mais de 80% do total dos ativos bancários da área do euro. As ANR são responsáveis pela resolução de todos os outros bancos a nível nacional, ou seja, cerca de 3 250 entidades jurídicas<sup>3</sup>.

6. As principais atribuições do CUR são:

- a) elaborar planos de resolução para todos os bancos abrangidos pelo seu mandato e fixar o nível de passivos e de fundos próprios que poderão ser objeto de recapitalização interna numa resolução (uma reserva de segurança conhecida como "requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis");
- b) adotar decisões de resolução sobre as medidas a adotar no contexto da resolução bancária;
- c) garantir a harmonização e a coerência no âmbito do MUR;

---

<sup>2</sup> Artigo 7º, nº 2, do Regulamento MUR e <https://srb.europa.eu/en/node/44>

<sup>3</sup> <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html>

---

d) administrar o Fundo Único de Resolução (FUR), que apoia financeiramente os processos de resolução em certas circunstâncias<sup>4</sup>.

7. Em conformidade com o Regulamento MUR, o CUR foi criado em agosto de 2014 e tornou-se uma agência independente em janeiro de 2015. Foi gerido pela Comissão a título provisório (durante uns meses) até os membros executivos do seu conselho de administração entrarem em funções. Com sede em Bruxelas, empregava cerca de 170 pessoas no final de 2016. É ainda, essencialmente, uma entidade nova.

8. Toma as suas decisões em sessões executivas e sessões plenárias. As primeiras contam com o presidente, o vice-presidente e quatro membros permanentes (que não são representantes das ANR). O presidente (ou o vice-presidente) e os quatro observadores permanentes votam nas sessões executivas. Nas que estão relacionadas com um banco específico participa também um representante da ANR desse Estado-Membro (sessão executiva "alargada"). Nas sessões plenárias participa um representante de cada ANR, devendo estas sessões ser organizadas para decidir a resolução se o FUR tiver prestado um apoio superior a 5 mil milhões de euros (ou se o apoio de liquidez exceder 10 mil milhões de euros) para a resolução em causa.

#### ***Interação do CUR com as outras autoridades***

9. O procedimento aplicável a um banco em dificuldades financeiras é, em princípio, constituído por três fases operacionais (ver ***figura 1***) após a sua preparação e planeamento. A primeira é a fase de recuperação, em que o banco é obrigado a executar as ações previstas no seu próprio plano de recuperação. Este plano é avaliado pela autoridade de supervisão, que é o BCE no caso dos bancos de importância significativa da área do euro.

10. A fase seguinte, mais determinante, é a intervenção precoce, estando a autoridade de supervisão habilitada a aplicar medidas específicas. O CUR não toma decisões nas duas

---

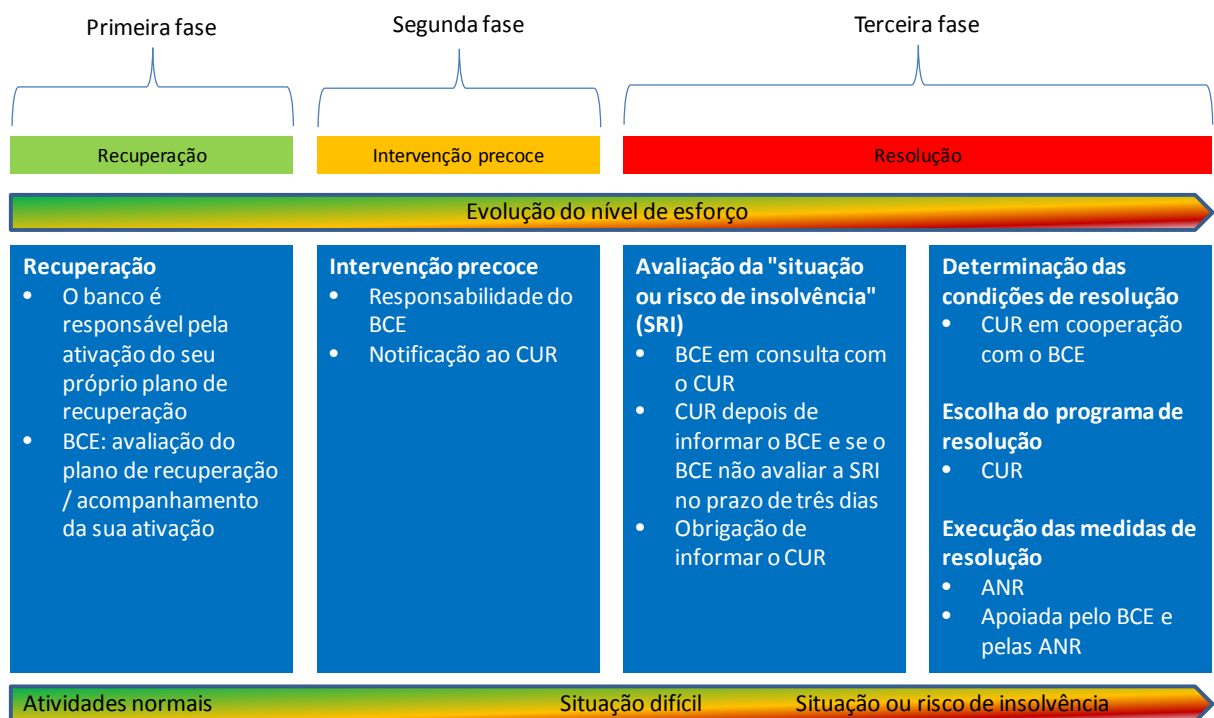
<sup>4</sup> O FUR é constituído por contribuições dos bancos da área do euro. Na medida em que as perdas são repercutidas no FUR, apenas pode ser utilizado se os acionistas ou credores, incluindo os obrigacionistas, já tiverem absorvido perdas de, pelo menos, 8% do total do passivo para proceder à resolução do banco (artigo 27º, nº 7, e artigo 76º, nº 3, do Regulamento MUR).

---

primeiras fases, mas tem uma responsabilidade partilhada no acompanhamento da situação do banco e elabora eventuais medidas de resolução previstas quando da fase seguinte.

11. A terceira fase consiste na resolução, sendo aqui que o papel do CUR assume uma importância crucial. Uma resolução é desencadeada quando o BCE informa o CUR de que um banco sob a sua supervisão é considerado em "situação ou risco de insolvência" ou se o CUR independentemente fizer a mesma avaliação. O CUR pode decidir colocar uma entidade sob resolução apenas se se verificarem igualmente as seguintes condições: ausência de medidas alternativas e a resolução ser considerada do interesse público (em vez de se aplicarem as regras relativas à insolvência). Uma vez que o sistema envolve o BCE, o CUR e várias outras autoridades nacionais e europeias, a existência de comunicações de elevada qualidade e a compreensão mútua são essenciais para o seu êxito.

**Figura 1 — Da recuperação à resolução**



Fonte: TCE, adaptado a partir do BCE.

12. O CUR só pode adotar um programa de resolução que envolva a utilização do FUR se a Comissão tiver decidido que esta é permitida ao abrigo das regras em matéria de auxílios estatais. Em seguida, a Comissão aprova o montante do Fundo a disponibilizar para o programa de resolução.

## **ÂMBITO E MÉTODO DE AUDITORIA**

### ***Âmbito da auditoria e metodologia***

13. O Tribunal examinou se o CUR está equipado para proceder a resoluções bancárias de forma eficaz. Analisou, em especial:

- a) a qualidade do planeamento da resolução do CUR para os diferentes bancos (ver **pontos 24-83**);
- b) se o CUR foi adequadamente instituído para cumprir o seu quadro regulamentar aplicável ao planeamento da resolução (ver **pontos 84-102**);
- c) se o CUR dispõe dos recursos humanos adequados para executar as tarefas que lhe são confiadas e se o quadro de cooperação é adequado (ver **pontos 103-142**).

14. O presente relatório irá apresentar conclusões e recomendações (ver **pontos 143-158** com base nesta estrutura.

15. Em relação à alínea a), o Tribunal examinou se os planos de resolução do CUR são adequados e sistemáticos e incluem avaliações da resolubilidade e a determinação do requisito mínimo de fundos próprios.

16. Para o efeito, a população da auditoria era constituída por 58 planos de resolução completos que o CUR tinha preparado para os bancos até ao final de janeiro de 2017. Destes planos, o CUR forneceu cinco capítulos fundamentais (ver **ponto 26**), que o Tribunal examinou, tendo selecionado aleatoriamente oito exemplos de cada capítulo desta população, com um máximo de dois capítulos para cada plano, ou seja, um total de 40 capítulos (abrangendo 31 bancos diferentes). O CUR retirou dos capítulos selecionados todos os dados específicos referentes ao banco em causa e os dados provenientes do BCE. Esta abordagem permitiu que a equipa de auditoria examinasse com algum pormenor aspetos cruciais dos planos e retirasse conclusões importantes, mas não possibilitou uma compreensão global da sua exaustividade e coerência interna, tendo obrigado o Tribunal a procurar informações suplementares (ver **ponto 36**), que foram fornecidas relativamente a três bancos.

---

17. No que respeita à alínea b), o Tribunal avaliou se o CUR aplica um sistema adequado de regras, incluindo manuais, orientações e enquadramentos para o planeamento da resolução.

18. Quanto à alínea c), o Tribunal avaliou se o CUR contratou um número adequado de agentes com as competências apropriadas e lhes deu formação complementar. Analisou ainda a eficácia da cooperação do CUR com as ANR e o BCE.

19. Para efetuar a auditoria, o Tribunal utilizou critérios obtidos a partir das seguintes fontes:

- a) os requisitos legais do Regulamento MUR e da Diretiva RRB;
- b) o Regulamento Delegado da Comissão que especifica o conteúdo dos planos de resolução;
- c) a lista das características fundamentais dos mecanismos eficazes de resolução das instituições financeiras publicada pelo Conselho de Estabilidade Financeira;
- d) o modelo das quatro linhas de defesa elaborado pelo Instituto para a Estabilidade Financeira<sup>5</sup>.

20. O Tribunal realizou a maioria dos trabalhos de auditoria no local entre outubro de 2016 e julho de 2017, no que diz respeito aos planos de resolução adotados até janeiro de 2017.

21. As provas de auditoria consistem em informações recolhidas através de reuniões e entrevistas com o pessoal do CUR, bem como no exame de documentação interna do CUR, nos dados disponíveis ao público, nas declarações da gestão do CUR<sup>6</sup> (quando é caso disso) e num inquérito junto de 20 ANR<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> <http://www.bis.org/fsi/fsipapers11.htm>.

<sup>6</sup> Declarações escritas do CUR em resposta a elementos de prova pedidos.

<sup>7</sup> Embora sejam 19 os Estados-Membros que participam no MUR, a Espanha tem duas autoridades com responsabilidades na resolução, o que perfaz uma população de 20 entidades no inquérito.

---



### ***Acesso a provas e questões de confidencialidade***

22. Os direitos para a realização da auditoria e o mandato para esta auditoria de resultados provêm das disposições gerais do artigo 287º do TFUE, que atribuem ao Tribunal de Contas Europeu pleno acesso a toda a documentação necessária para a tarefa de auditoria. No decurso da auditoria, o CUR argumentou que se colocavam questões de confidencialidade especiais, decorrentes de preocupações em matéria de estabilidade financeira, aos seus dados e práticas relacionados com bancos específicos (ver também o **ponto 16**). O Tratado não prevê quaisquer exceções especiais a este respeito, mas o Tribunal conseguiu chegar a um acordo especial sobre o tratamento e a proteção deste tipo de dados e colaborou com a gestão do CUR no sentido de reduzir quaisquer riscos aparentes ou reais, assegurando simultaneamente o acesso aos dados necessários para a auditoria, nomeadamente trabalhando em larga medida com dados tornados anónimos, tendo em conta as necessidades da auditoria.

23. A cooperação e a assistência do CUR permitiram que o Tribunal realizasse vastos trabalhos de auditoria e retirasse com confiança as conclusões delineadas neste primeiro relatório especial sobre as suas operações. A documentação foi amplamente disponibilizada, mas com algumas exceções significativas. Em especial, entre outras implicações, a ausência de determinados documentos de carácter político (que o CUR declarava existirem apenas em forma de projeto) levou a que não se tenha avaliado cabalmente se as políticas do CUR estão plenamente em conformidade com o Conjunto Único de Regras e o acesso principalmente a dados anónimos em relação aos planos de resolução levou a que não se avaliasse a sua exaustividade e coerência interna. No entanto, foi possível formular algumas conclusões bem assentes em provas sobre os planos de resolução, como se evidencia no presente relatório (ver **anexo II**).

### **OBSERVAÇÕES**

#### ***Planos de resolução: ainda muito um trabalho em curso***

24. A presente secção examina os principais elementos dos planos de resolução elaborados pelo CUR e apresenta as constatações relativas à conformidade com o Conjunto Único de Regras.

---

## Planeamento em curso

25. O planeamento da resolução, que é a tarefa operacional permanente do CUR, aplica-se a todos os bancos abrangidos pelo seu mandato, e não apenas aos considerados em dificuldades. O processo de planeamento da resolução começa com a elaboração de um plano de resolução. Neste contexto, o CUR deve determinar as funções críticas e as linhas de negócio críticas do banco. Na próxima fase, o CUR avalia se o banco pode ser liquidado ao abrigo da legislação nacional em matéria de insolvência; esta é a abordagem por defeito, a menos que o CUR considere que a resolução é do interesse público. Se for tomada uma decisão de interesse público, o CUR está obrigado a elaborar uma estratégia de resolução adaptada às circunstâncias específicas do banco. Em seguida, pondera os prováveis impedimentos à resolução efetiva do banco<sup>8</sup>, já que o plano de resolução deve incluir a forma de atenuar esses obstáculos. A ***figura 2*** ilustra o processo de planeamento da resolução.

---

<sup>8</sup> Artigo 17º, nº 5, alínea g), da Diretiva RRB.

---

**Figura 2 — Processo de planeamento da resolução<sup>9</sup>**



Fonte: CUR.

26. Um plano de resolução contém os seguintes capítulos principais<sup>10</sup>:

- a) análise estratégica das atividades: determinação das funções críticas e das linhas de negócio críticas do banco;
- b) estratégia de resolução privilegiada: este capítulo avalia a exequibilidade e a credibilidade da estratégia de resolução;

<sup>9</sup> A figura indica os "pontos de entrada" únicos e múltiplos. Este termo refere-se ao número de entidades jurídicas às quais o CUR aplicará as medidas de resolução. Um ponto de entrada único significa que as medidas de resolução serão aplicadas apenas a uma entidade (por exemplo, a empresa-mãe de um grupo bancário), ao passo que uma abordagem de ponto de entrada múltiplo prevê que as medidas de resolução serão aplicadas a mais de uma entidade (por exemplo, várias filiais).

<sup>10</sup> Página 19 da introdução do CUR para o planeamento da resolução: <https://srb.europa.eu/en/node/163>.

- c) continuidade financeira e operacional: avaliação dos pré-requisitos financeiros e operacionais para assegurar a continuidade durante a resolução;
- d) síntese da avaliação da resolubilidade: avaliação da existência de impedimentos significativos à resolubilidade e a forma como podem ser eliminados. Neste capítulo, o CUR determina também o requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis;
- e) síntese dos principais elementos do plano.

#### Abordagem do CUR em matéria de planeamento da resolução

27. O CUR elabora os planos de resolução em quatro fases. Começa com um plano transitório de resolução, que posteriormente atualiza e amplia:

- a) os planos transitórios de resolução (ou planos da primeira fase) incidem em aspetos da análise estratégica das atividades. Não estão sujeitos à aprovação do CUR em sessão executiva alargada (ver **ponto 8**), sendo principalmente para uso interno;
- b) os planos da segunda fase são mais abrangentes do que os planos transitórios de resolução e estão sujeitos a aprovação em sessão executiva alargada (ver **ponto 8**). São enviados a colégios de resolução para decisão, mas não determinam os impedimentos significativos nem o requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis;
- c) os planos da terceira fase determinam o requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis a nível consolidado;
- d) os planos da quarta fase determinam os impedimentos significativos e o requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis a nível consolidado e a nível de cada entidade.

28. Em janeiro de 2017, o CUR foi incumbido pelo legislador da adoção de 130 planos de resolução<sup>11</sup>, não prevendo a legislação qualquer etapa intermédia. Até à data, ficou aquém

---

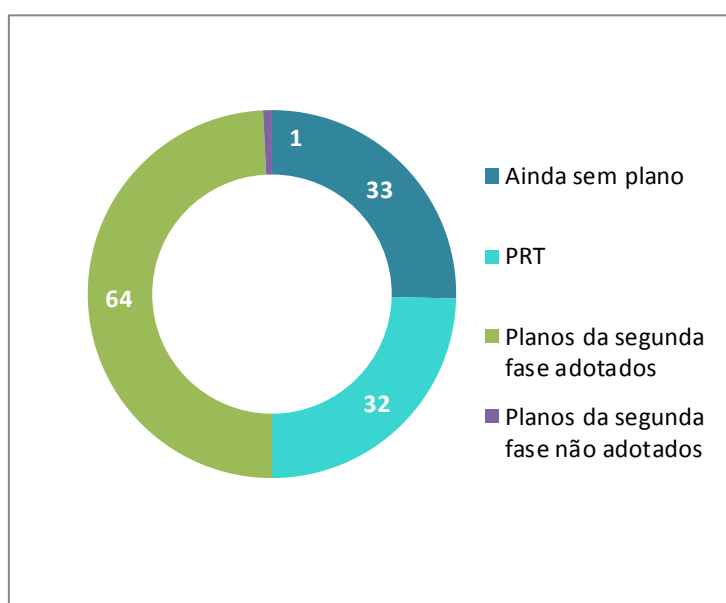
<sup>11</sup> Em janeiro de 2017, 141 bancos estiveram sob responsabilidade do CUR (oito bancos com importância sistémica global, 118 outros bancos significativos e 15 bancos transfronteiriços

---

deste objetivo devido à falta de recursos (ver **pontos 103-124**). No final de janeiro de 2017, tinha elaborado 65 planos da segunda fase, dos quais 64 tinham sido adotados<sup>12</sup>, bem como planos transitórios de resolução para mais 32 bancos (ver **figura 3**).

29. A legislação<sup>13</sup> exige que o CUR determine uma data específica até à qual sejam elaborados os primeiros planos de resolução conformes ao Conjunto Único de Regras, mas este não o fez.

**Figura 3 — Situação dos planos de resolução no final de janeiro de 2017**



Fonte: TCE, com base em dados do CUR.

30. Em 2016, as equipas internas de resolução do CUR começaram a elaborar planos abrangentes da segunda fase. De acordo com as declarações da gestão do CUR, eram pormenorizados e variavam entre 150 e 300 páginas. No segundo semestre de 2016, em sessão executiva, o CUR tomou a decisão política de elaborar planos de resolução mais

---

menos significativos). No entanto, onze foram considerados parte de um grupo, pelo que só foram necessários 130 planos de resolução.

<sup>12</sup> O CUR tinha aprovado 58 planos de resolução em que assumiu o papel de autoridade de resolução e seis planos de resolução em que outra autoridade de resolução tinha esse papel (ver artigo 2º, nº 1, ponto 44, da Diretiva RRB).

<sup>13</sup> Artigo 8º, nº 12, do Regulamento MUR.

---

curtos, de cerca de 40 páginas. Esta decisão foi adotada a fim de facilitar o processo de tomada de decisão e a gestão desse processo.

31. Embora os bancos variem imenso em termos de complexidade, este limite indicativo do comprimento do texto aplica-se a todos os planos. Em consequência, muitas informações necessárias e/ou obrigatórias não estão incluídas, como se refere na secção seguinte.

32. A **figura 4** resume a estrutura do CUR para a elaboração dos planos de resolução a partir de 2017 e mostra as partes interessadas às quais é enviada cada parte dos mesmos. Nem todas as partes interessadas recebem o mesmo conjunto de informações por parte do CUR. É de notar que as notas técnicas contextuais, que contêm informações importantes como estratégias de resolução alternativas, não são fornecidas aos colégios de resolução nem ao CUR em sessão executiva. Não há qualquer disposição legislativa<sup>14</sup> que preveja uma limitação da partilha de informações pertinentes com os membros do colégio de resolução.

---

<sup>14</sup> O artigo 88º, nº 3, da Diretiva RRB exige apenas que as ANR de países terceiros estejam sujeitas a requisitos de confidencialidade.

---

**Figura 4 — Estrutura e destinatários de planos de resolução, a partir de 2017**

|                                 | <b>Plano</b>   | <b>Anexos</b>  | <b>Notas técnicas contextuais</b>  | <b>Diapositivos de apresentação</b>                       |
|---------------------------------|--|--|--|---|
| Conteúdo                        | Resultados e resumo de alto nível da análise exigida | Anexos normalizados, como listas (pessoas de contacto, sistemas informáticos, etc.), modelos com informações relativas aos passivos/modelos da EBA, avaliação da resolubilidade, proposta fundamentada de requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis, planos de pontos de entrada múltiplos, propostas dos bancos sobre a forma de eliminar os obstáculos | Análises técnicas/pressupostos subjacentes às principais componentes do plano de resolução (por exemplo, funções críticas, acesso à infraestrutura dos mercados financeiros, instrumentos de resolução/estratégias alternativas, acesso a liquidez a curto prazo, ónus sobre ativos, continuidade operacional) | Para apresentação do plano aos colégios de resolução (CR) |
| Partilhados com <sup>15</sup> : | MUR, sessão executiva alargada, membros do CR        | MUR, sessão executiva alargada, membros do CR  | MUR, BCE   | Membros e observadores do CR                              |

Fonte: Adaptado do CUR.

33. O plano de trabalho do CUR para 2017 previa a elaboração de 27 planos transitórios de resolução dos 33 planos que não tinham sido iniciados até ao final de janeiro de 2017. Os 32 planos transitórios de resolução já existentes deviam ser retomados na segunda fase, e os 65 planos da segunda fase existentes deviam avançar para a terceira fase. O prazo previsto era o primeiro trimestre de 2018.

---

<sup>15</sup> No contexto deste quadro, "MUR" significa que os planos de resolução são partilhados com as ANR que participam na equipa interna de resolução. Os membros dos CR são definidos no artigo 88º, nº 2, da Diretiva RRB. Os observadores dos CR são, por exemplo, as autoridades de resolução de países terceiros (artigo 88º, nº 3, da Diretiva RRB) ou as ANR quando o CUR participa como membro do CR.

---

34. Tendo em conta os progressos realizados até ao final de julho de 2017, o volume de trabalho previsto e o atual pessoal do CUR, este plano parece excessivamente otimista (ver igualmente os **pontos 114, 124 e 125**).

### **Síntese do conteúdo do plano de resolução**

35. O Conjunto Único de Regras estabelece orientações sobre o conteúdo dos planos de resolução. Para avaliar o cumprimento das regras por parte do CUR, o Tribunal desenvolveu um vasto conjunto de critérios com base nos requisitos do Conjunto Único de Regras aplicáveis aos planos de resolução, tendo examinado em seguida os planos de resolução constantes da amostra. Como será demonstrado nos pontos seguintes, os planos de resolução propriamente ditos só cumpriam uma minoria dos critérios aplicados.

36. O CUR informou o Tribunal de que, apesar de os planos de resolução carecerem de pormenor, dispunha de informações suplementares consideráveis para complementar quase metade do total previsto de planos. Embora estes dados não fizessem formalmente parte dos planos de resolução, constituíram, no entanto, um elemento importante das informações de base subjacentes à compreensão e à tomada de decisões por parte do CUR em relação aos bancos abrangidos pelo seu mandato. A análise deste material relativamente a três bancos certificou que havia menos lacunas nos dados do CUR do que se pode inferir de uma leitura apenas dos planos de resolução. No entanto, subsistem deficiências graves no que se refere aos requisitos do Conjunto Único de Regras.

### **Elementos essenciais dos planos de resolução ainda em falta**

37. Nos pontos seguintes, apresentam-se os domínios em que a avaliação do Tribunal revelou que os planos de resolução do CUR não cumpriam os requisitos do Conjunto Único de Regras.

#### **Análise estratégica das atividades**

38. Neste domínio, os planos de resolução ficaram aquém de diversas formas. Por exemplo, não descreviam adequadamente a estrutura dos grupos bancários em causa nem avaliavam os modelos de negócio, a governação ou a propriedade para efeitos de planeamento da resolução, sendo as únicas informações financeiras disponíveis de carácter geral e

---



consolidado, em vez de serem específicas de cada entidade material, em conformidade com o previsto no manual de planeamento da resolução. Estas insuficiências foram, em parte, mas não totalmente, atenuadas pela disponibilização de dados suplementares constantes das informações e notas contextuais.

39. Acima de tudo, os planos incluídos na amostra estavam incompletos em termos das interdependências críticas de organização a nível interno e externo<sup>16</sup>. Embora o CUR disponha de informações sobre as contrapartes significativas, o Tribunal não encontrou qualquer análise dessas contrapartes que identificasse potenciais riscos de contágio.

#### *Funções críticas*

40. A análise estratégica das atividades deve determinar as funções que são tão importantes que a sua cessação teria um impacto sobre a estabilidade financeira ou a economia real. Deve igualmente examinar em que medida as funções de um banco podem ser substituídas pelas de outro banco ou bancos no mercado. A lógica seguida pelo CUR nas suas avaliações nem sempre era clara nos capítulos incluídos na amostra.

41. No entanto, o CUR realizou progressos significativos, fornecendo orientações às equipas internas de resolução através de um modelo para a recolha de dados sobre as funções críticas, a aplicar a partir de 2017.

42. O CUR não foi capaz de fornecer uma visão geral das funções críticas para todos os bancos abrangidos pelo seu mandato. A maioria dos capítulos da amostra tratava a aceitação de depósitos como uma função crítica. Alguns planos de resolução diferenciavam os depósitos de particulares dos de empresas, mas não todos.

43. A necessidade potencial de retirar da recapitalização interna determinados passivos como depósitos não cobertos e privilegiados, devido ao facto de fazerem parte de uma "função crítica", reduz o montante de passivos disponíveis para recapitalização interna e reforça a importância de se prever um requisito mínimo de fundos próprios e de passivos

---

<sup>16</sup> Por exemplo, faltavam muitas vezes elementos intragrupo como o ativo e o passivo, os fundos próprios, os derivados e os acordos de transferência de perdas.

---

elegíveis adequado. No entanto, os planos de resolução elaborados até à data não quantificaram o requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis, o que aumenta a probabilidade de que os bancos não sejam considerados suscetíveis de resolução.

### Estratégia de resolução privilegiada

#### *Apreciação da credibilidade e exequibilidade da liquidação*

44. Antes de determinar uma estratégia de resolução, o CUR tem de avaliar se a liquidação ao abrigo dos processos normais de insolvência é credível e, em caso afirmativo, se é também possível.

45. Ao avaliar a credibilidade da liquidação, considera o impacto provável sobre o sistema financeiro. Mais especificamente, necessita de avaliar se a liquidação poderia atingir os objetivos da resolução<sup>17</sup>, entre os quais figura a proteção dos depósitos garantidos<sup>18</sup>.

46. Na sua avaliação da credibilidade, o CUR declarou em vários casos que o sistema de garantia de depósitos (SGD) aplicável não estava em condições de satisfazer os requisitos da Diretiva SGD, nem dispunha de fundos suficientes para proceder à liquidação de um banco significativo. Por conseguinte, é mais difícil alcançar o objetivo de proteger os depósitos cobertos através da liquidação.

47. Para avaliar a exequibilidade da liquidação, o CUR deve determinar se os sistemas de informação de gestão são capazes de fornecer as informações exigidas pela Diretiva SGD. Por exemplo, é necessário dispor do valor total dos depósitos cobertos por depositante, uma vez que o SGD é obrigado a pagar o montante garantido de 100 000 euros por depositante dentro de um determinado prazo<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Artigo 24º, nº 2, do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão.

<sup>18</sup> Artigo 14º, nº 1, do Regulamento MUR.

<sup>19</sup> Artigo 8º da Diretiva SGD.

---

48. O Tribunal não encontrou quaisquer informações, nos planos de resolução incluídos na amostra, sobre o montante de financiamento do SGD disponível para facilitar essa avaliação.

49. Os SGD nacionais não são legalmente obrigados a cooperar com o CUR. Não obstante, o Regulamento Delegado sugere que o CUR consulte os SGD nacionais<sup>20</sup>, o que este não fez.

50. Apesar de a maioria dos planos de resolução concluir que a liquidação não era credível, a fundamentação dessas conclusões era redigida de forma vaga, indicando, por exemplo, que haveria efeitos negativos substanciais para o setor bancário nacional. Não eram fornecidos os dados mais específicos exigidos pelo Conjunto Único de Regras<sup>21</sup>.

51. As medidas de resolução podem ser tomadas no interesse público, se forem necessárias para alcançar os objetivos da resolução e forem proporcionais aos mesmos. Deve igualmente ter sido determinado que a liquidação não permitiria alcançar os objetivos da resolução na mesma medida. As únicas declarações deste tipo nos planos de resolução eram muito genéricas e careciam de mais pormenor.

52. Estava igualmente em falta a declaração obrigatória que indica como a liquidação do banco afetaria o recurso a apoio público extraordinário<sup>22</sup>.

#### *Definição de uma estratégia de resolução privilegiada*

53. No final de janeiro de 2017, o CUR tinha desenvolvido estratégias de resolução com base no facto de que os impedimentos potenciais (que podem ser significativos) serão resolvidos no futuro, quando tiverem também sido estabelecidas as quotas relativas ao requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis.

---

<sup>20</sup> Considerando 20 do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão.

<sup>21</sup> Artigo 24º, nº 2, do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão.

<sup>22</sup> Artigo 24º, nº 1, do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão.

---

54. O Tribunal não encontrou estratégias de resolução privilegiadas que contemplassem igualmente a evolução imprevisível a curto prazo. Por conseguinte, se forem necessárias decisões de resolução no futuro próximo, é provável que se afastem dos planos.

55. O Conjunto Único de Regras exige a descrição de quaisquer alternativas consideradas para a estratégia de resolução privilegiada no caso de esta não poder ser aplicada<sup>23</sup>. O Tribunal constatou que a grande maioria dos capítulos incluídos na amostra não ponderava alternativas à estratégia privilegiada.

56. O Conjunto Único de Regras exige que o capítulo relativo à estratégia de resolução forneça uma estimativa do calendário para a execução de cada aspeto significativo do plano<sup>24</sup>. No entanto, nenhum dos capítulos incluídos na amostra continha esse calendário.

#### *Determinação dos instrumentos e poderes de resolução*

57. Na grande maioria dos planos, o instrumento de resolução escolhido foi a recapitalização interna do banco sem este deixar de estar aberto ao público. Neste cenário, o banco deverá de preferência encerrar numa sexta-feira e abrir de novo como normalmente na segunda-feira seguinte, tendo sido tomadas medidas de resolução através de recapitalização interna durante o fim de semana.

58. Alguns planos de resolução indicam que os sistemas informáticos dos bancos teriam problemas em fornecer os dados necessários em tempo útil para a recapitalização interna.

59. Um exame interno realizado pelo CUR incidiu sobre uma série de questões operacionais relacionadas com o instrumento de recapitalização interna. Concluiu que é necessário prosseguir os trabalhos, nomeadamente sobre o calendário previsto e os aspetos práticos da cascata de reduções e conversões. Só está previsto que o CUR forneça orientações internas

---

<sup>23</sup> Considerando 22 e artigo 22º, nº 2, alínea e), do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão.

<sup>24</sup> Artigo 22º, nº 2, alínea d), do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão.

---

sobre a aplicação da recapitalização interna no quarto trimestre de 2017, embora a grande maioria dos planos de resolução já considerem o recurso a este instrumento.

60. Proceder à recapitalização interna de depósitos e obrigações no espaço de 48 horas seria um enorme desafio técnico para a maioria dos bancos, dada a complexidade da sua gestão e sistemas informáticos. Antes que um plano de recapitalização interna possa ser executado, os sistemas de gestão devem poder calcular o montante disponível para essa recapitalização. A prática atual do CUR não consiste em solicitar aos bancos que testem o recurso potencial ao instrumento de recapitalização interna para demonstrar a sua exequibilidade.

61. No entender do Tribunal, a capacidade de absorção de perdas do banco estará sobrestimada caso inclua passivos que não possam ser objeto de recapitalização interna no prazo previsto pela estratégia de resolução.

62. Recentemente, a Comissão propôs a introdução de um instrumento de moratória à escala da UE que poderia ser utilizado, por exemplo, para suspender obrigações de pagamento bancário durante um máximo de cinco dias úteis. De acordo com a proposta, embora a autoridade de supervisão devesse consultar a autoridade de resolução, esta última não estaria, por si só, habilitada a ativar o instrumento<sup>25</sup>. A opção de um instrumento de moratória que as autoridades de resolução possam utilizar poderá dar uma certa flexibilidade (nomeadamente para o banco em causa) na preparação de uma recapitalização interna.

63. O Conjunto Único de Regras exige uma avaliação da aplicabilidade dos instrumentos de resolução<sup>26</sup>. O Tribunal não encontrou esta informação em nenhum dos planos de resolução.

---

<sup>25</sup> Artigo 29º-A da proposta da Comissão de alteração da Diretiva RRB  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2016:0852:FIN>.

<sup>26</sup> Artigo 25º, nº 3, alíneas a) e e), do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão.

---

64. O Conjunto Único de Regras exige também que o CUR mencione os poderes de resolução que pretende utilizar nos planos<sup>27</sup>. No entanto, não se encontrou essa menção em nenhuma das amostras. Pode tratar-se, por exemplo, do poder de prorrogar os prazos de vencimento ou rescindir contratos específicos, em vez de atuar globalmente como no caso das moratórias. Os poderes são referidos no modelo do programa de resolução. Contudo, ao determinar qual deve ser utilizado, é necessário analisar e compreender o tipo de passivos a que esses poderes seriam aplicados, e os planos de resolução constantes na amostra não continham essas informações pormenorizadas.

*Avaliação da exequibilidade e da credibilidade da estratégia de resolução privilegiada*

65. O Tribunal não encontrou avaliações da exequibilidade das estratégias de resolução selecionadas em nenhum dos capítulos incluídos na amostra. Por conseguinte, os planos não continham uma conclusão indicando se era possível aplicar a estratégia de resolução privilegiada eficazmente e num prazo adequado, como é exigido pelo Conjunto Único de Regras<sup>28</sup>.

66. As autoridades de resolução devem também avaliar a credibilidade de uma estratégia, o que implica ter em consideração o impacto provável da resolução sobre os sistemas financeiros e a economia real. No entanto, também esta avaliação estava em falta nos planos da amostra. O CUR não tinha avaliado o impacto potencial dos instrumentos de resolução selecionados (em especial, o instrumento de recapitalização interna), nem tinha considerado o impacto sobre outras instituições financeiras, as PME e os pequenos investidores<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Artigo 10º, nº 7, da Diretiva RRB.

<sup>28</sup> Artigos 26º a 31º do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão.

<sup>29</sup> Artigo 32º do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão.

---

### *Avaliação para efeitos de resolução*

67. O Conjunto Único de Regras exige uma descrição das informações necessárias para aplicar a estratégia de resolução<sup>30</sup>. Uma parte importante dessa descrição é a prestação de informações sobre a avaliação do banco para efeitos de resolução, que é um processo muito complexo e moroso. O Tribunal não encontrou declarações a este respeito em nenhum dos capítulos da amostra. Conseqüentemente, o CUR não pôde cumprir a sua obrigação de avaliar a capacidade do banco para fornecer essas informações<sup>31</sup>.

### Continuidade financeira e operacional

68. O Conjunto Único de Regras estabelece que os planos de resolução devem incluir uma análise dos requisitos de financiamento decorrentes da estratégia de resolução. Os planos examinados, contudo, não iam além de afirmações gerais sobre o financiamento no capítulo relativo à continuidade financeira. Faltavam informações sobre o modo de financiamento, durante o processo de resolução, de filiais e sucursais situadas em Estados-Membros não participantes<sup>32</sup>.

69. Os planos também não continham informações sobre a aplicabilidade de acordos de nível de serviço na eventualidade de uma resolução. Em caso de separação das funções críticas, não é claro se estes acordos continuam a ser aplicáveis. Muitos dos planos não faziam qualquer menção a medidas de emergência, nomeadamente no que respeita aos sistemas de pagamento e liquidação.

### Avaliação da resolubilidade

70. Um banco deve ser considerado suscetível de resolução se for exequível e credível proceder à sua liquidação ao abrigo dos processos normais de insolvência ou à sua resolução através da aplicação de medidas de resolução.

---

<sup>30</sup> Artigo 22º, nº 3, alínea a), do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão.

<sup>31</sup> Artigo 29º, nº 3, do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão.

<sup>32</sup> Artigo 22º, nº 2, alínea d), e nº 5, do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão.

---

71. Em nenhum dos documentos incluídos na amostra, o CUR concluiu categoricamente se a resolução do banco era realmente possível. Embora, em alguns capítulos, constasse uma breve síntese da avaliação da resolubilidade, na maior parte deles a síntese estava limitada à determinação de um número reduzido de eventuais impedimentos.

72. O Regulamento MUR exige que o CUR informe oportunamente a EBA caso um banco não seja considerado suscetível de resolução. Em julho de 2017, o CUR não tinha enviado essas informações à EBA.

#### *Impedimentos significativos*

73. O Conjunto Único de Regras exige que o CUR determine e resolva os impedimentos significativos à resolução, classificando-os em, pelo menos, as seguintes categorias: a) estrutura e operações; b) recursos financeiros; c) informação; d) questões transfronteiriças e e) questões jurídicas. Não obstante esta obrigação jurídica, ainda não teve início o processo destinado a resolver os impedimentos significativos. Nos seus planos da segunda fase, o CUR não foi além da identificação de eventuais impedimentos.

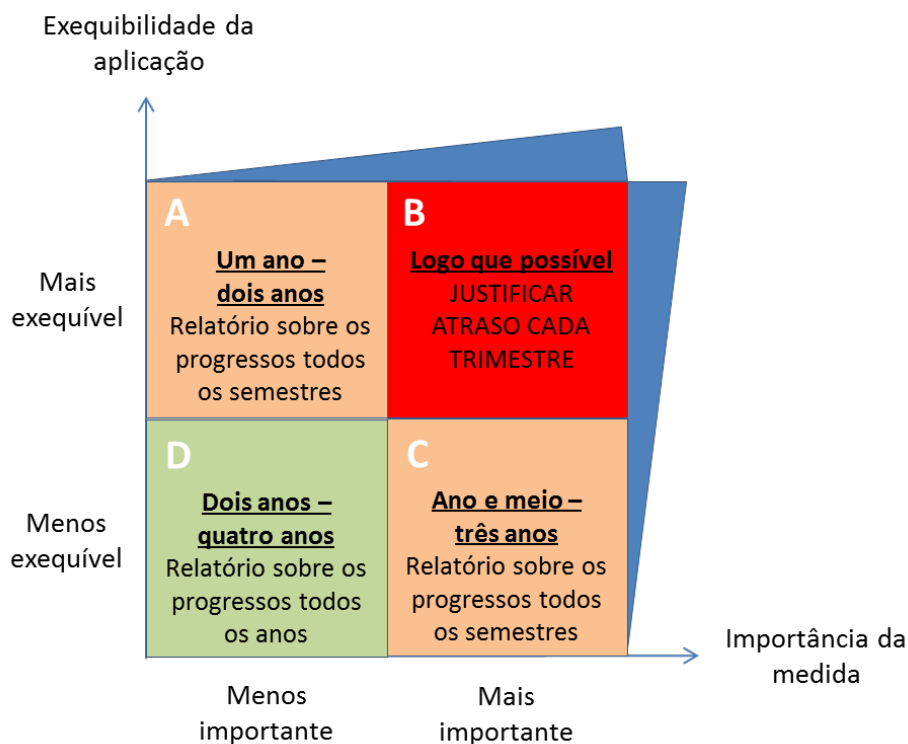
74. De acordo com o CUR, todo o processo de determinação de impedimentos significativos, incluindo a consulta das autoridades competentes e as decisões conjuntas pelos colégios de resolução, levará cerca de um ano, não se esperando agora que se inicie antes de 2018.

75. A ***figura 5*** é retirada do manual de planeamento da resolução e indica o período de tempo previsto para a resolução de impedimentos, consoante a exequibilidade da aplicação e a importância da medida.

---



**Figura 5 — Período de tempo previsto para a resolução de impedimentos**



Fonte: CUR.

76. Tal como indicado no **ponto 28**, apenas 65 planos da terceira fase deverão estar disponíveis até ao final do primeiro trimestre de 2018. Partindo do princípio de que os planos de resolução passam para a quarta fase em meados de 2019, os bancos deverão ter tempo para resolver todos os impedimentos significativos até meados de 2022.

#### *Requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis*

77. Uma das partes essenciais de um plano de resolução é a determinação do requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis. Trata-se de um cálculo do montante mínimo de fundos próprios e de passivos (incluindo depósitos) que um banco necessita de deter para conversão ou redução em caso de recapitalização interna. O CUR ainda não fixou metas aplicáveis a esse requisito, quer a nível consolidado ou a nível de cada entidade.

78. Durante os seminários realizados em 2016, foram discutidas informalmente com os bancos quotas indicativas e não vinculativas aplicáveis a este requisito calculadas a nível consolidado, mas essas quotas não foram partilhadas com os colégios de resolução. Até à

data, não foram considerados fatores específicos dos bancos, como a exclusão de determinados passivos da recapitalização interna, os impedimentos significativos e os requisitos que resultam do processo de análise e avaliação para fins de supervisão (SREP).

79. Uma vez que não foram ainda definidos os requisitos mínimos de fundos próprios e de passivos elegíveis, não há um acompanhamento das quotas reais aplicáveis a esses requisitos.

#### Sínteses dos principais elementos do plano

80. O CUR deve incluir em todos os planos de resolução uma síntese dos principais elementos, isto é, dos elementos previstos no quadro jurídico<sup>33</sup>. As informações constantes das sínteses que o Tribunal examinou ficam muito aquém deste requisito. Os elementos em falta são enumerados no **anexo III**.

#### Divulgação dos planos de resolução

81. O CUR está obrigado a divulgar todas as partes importantes dos planos de resolução aos bancos em causa. Até agora, os bancos receberam apenas informações indicativas limitadas, como os cálculos do requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis a nível do grupo ou os eventuais impedimentos. O Regulamento MUR também exige que o CUR tenha em conta o retorno de informações dos bancos. No entanto, os planos de resolução examinados não continham quaisquer observações provenientes dos bancos em causa.

82. O CUR alega que as diferentes componentes do Conjunto Único de Regras tratam involuntariamente a questão da divulgação de diversas formas. O Regulamento MUR<sup>34</sup> menciona elementos significativos do plano de resolução, ao passo que a Diretiva RRB<sup>35</sup> e o

---

<sup>33</sup> Artigo 22º, nº 1, do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão.

<sup>34</sup> Artigo 8º, nº 6, do Regulamento MUR.

<sup>35</sup> Artigo 10º, nº 1, da Diretiva RRB.

---

Regulamento Delegado da Comissão<sup>36</sup> apenas exigem a divulgação da síntese dos principais elementos.

### **Conformidade limitada com o conjunto de regras**

83. Resumindo as observações do Tribunal formuladas nos **pontos 37 a 82**, os planos constantes da amostra não cumprem o Conjunto Único de Regras. O grau de conformidade melhora caso se tomem em consideração as informações contextuais mencionadas no **ponto 36**, embora se tenha observado que essas informações não são recolhidas para todos os bancos.

### ***É necessário melhorar as orientações para o planeamento da resolução***

84. O Tribunal auditou o sistema de manuais e procedimentos de que o CUR dispõe para o planeamento da resolução e concluiu que existem orientações de base, mas que é preciso continuar a trabalhar.

### **São necessárias atualizações e melhorias dos manuais e modelos**

85. São necessários procedimentos, manuais e diretrizes apropriados para assegurar uma abordagem correta e coerente do planeamento da resolução entre os principais intervenientes no processo. O CUR tomou medidas adequadas para conduzir este processo elaborando um manual de planeamento da resolução, que foi redigido com o auxílio das ANR. Está também a desenvolver um conjunto de documentos de política interna e externa.

86. O objetivo do manual de planeamento da resolução é promover uma abordagem coerente nesta matéria no CUR e nas ANR. O CUR adotou-o como um projeto de documento interno em março de 2016. Desde essa altura, as equipas internas de resolução foram obrigadas a utilizá-lo na elaboração dos planos de resolução. O referido manual foi "congelado" (não sujeito a atualizações) durante um ano, a fim de recolher as informações facultadas pelas equipas internas de resolução sobre as primeiras experiências de trabalho com ele.

---

<sup>36</sup> Artigo 72º do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão.

---

87. Para além do exposto, o CUR tem vindo a desenvolver ou tenciona desenvolver modelos de relatórios<sup>37</sup>, com o objetivo de assegurar que todas as informações que recebe dos bancos chegam num formato normalizado para o seu planeamento e tomada de decisões em matéria de resolução. Estes modelos completam as informações já fornecidas pelos modelos do BCE e da EBA<sup>38</sup>. Em casos específicos, o CUR pode também solicitar informações diretamente a um banco.

88. Pelas razões a seguir expostas, o manual de planeamento da resolução deve ser mais desenvolvido. No entanto, o CUR já adiou a atualização prevista por duas vezes, a primeira para o final de 2017 e, posteriormente, para o segundo trimestre de 2018.

89. A primeira razão para a atualização do manual de planeamento da resolução consiste em incluir orientações políticas sobre uma série de questões específicas. Por exemplo, tal como exigido pelo Conjunto Único de Regras, o manual de planeamento da resolução trata da determinação de impedimentos significativos, mas não obriga a que esta seja efetuada nos planos de resolução da segunda fase.

90. Em segundo lugar, este manual não tem em consideração determinadas disposições legislativas importantes. Por exemplo, embora o Regulamento Delegado da Comissão<sup>39</sup> exija que os planos de resolução comportem uma síntese dos principais elementos, o manual de planeamento da resolução não faz referência a esta exigência. Do mesmo modo, embora o manual obrigue a uma avaliação da resolubilidade, o modelo que apresenta para a síntese dos principais elementos não prevê essa declaração. Além disso, nem o capítulo sobre a síntese dos principais elementos nem o capítulo sobre a avaliação da resolubilidade preveem

---

<sup>37</sup> Os modelos do CUR cobrem as informações relativas aos passivos, as funções críticas, a infraestrutura do mercado financeiro e as linhas de negócio críticas (em desenvolvimento).

<sup>38</sup> Regulamento de Execução (UE) 2016/1066 da Comissão.

<sup>39</sup> Artigo 22º, nº 2 a nº 8, do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão.

---

a obrigação de informar a EBA caso um banco não seja considerado suscetível de resolução<sup>40</sup>.

91. Em terceiro lugar, o manual de planeamento da resolução deve ser atualizado a fim de ter em conta a decisão política, de setembro de 2016, de suspender a elaboração de planos abrangentes de resolução e, em vez disso, preparar versões condensadas de cerca de 40 páginas (ver **ponto 30**). No entanto, não foram ainda fornecidas orientações sobre o conteúdo dos planos de resolução condensados. Esta alteração na abordagem do planeamento da resolução ocorreu numa altura em que muitos planos transitórios de resolução e planos da segunda fase tinham já sido desenvolvidos ou estavam em desenvolvimento, com base numa análise aprofundada. Num inquérito realizado pelo Tribunal, algumas ANR responderam que tinham sido obrigadas a gastar recursos valiosos na reformulação dos planos de resolução.

92. O Conjunto Único de Regras<sup>41</sup> permite a aplicação de obrigações simplificadas para certos bancos<sup>42</sup> no âmbito do planeamento da resolução. Até maio de 2017, o CUR não tinha feito uso desta opção para nenhum banco abrangido pelo seu mandato<sup>43</sup> e o manual de planeamento da resolução não se refere ao conteúdo dos planos de resolução simplificados e respetivos critérios de elegibilidade<sup>44</sup>. Metade das ANR que responderam ao inquérito do Tribunal confirmaram a falta de orientações do CUR a este respeito. Durante a auditoria, o CUR não facultou ao Tribunal nenhuma nota de política sobre este tema.

---

<sup>40</sup> Artigo 10º, nº 4 e nº 5, do Regulamento MUR.

<sup>41</sup> Artigo 4º da Diretiva RRB.

<sup>42</sup> Orientação 2015/16 da EBA.

<sup>43</sup> Em conformidade com o artigo 4º, nº 10, da Diretiva RRB, o CUR apenas pode aplicar obrigações simplificadas a bancos menos significativos. No que diz respeito aos bancos menos significativos da competência das ANR, o inquérito demonstrou que foram planeadas obrigações simplificadas para 2 400 deles.

<sup>44</sup> A EBA publicou um documento de consulta sobre critérios de elegibilidade, que fornece orientações para os casos em que um banco é elegível para a aplicação das obrigações simplificadas. A EBA publicará uma norma técnica regulamentar final após o prazo de consulta (8.8.2017).

---

93. Para além das melhorias ao manual de planeamento da resolução, é possível aperfeiçoar também os modelos de comunicação de informações desenvolvidos pelo CUR. Um dos objetivos destes modelos era obter informações que não estavam disponíveis a partir de outras fontes, evitando assim a duplicação do trabalho feito pelos bancos. Não há qualquer ligação entre os modelos do CUR e da EBA, embora solicitem algumas informações paralelas. Por exemplo, na grande maioria dos casos, os modelos com informações relativas aos passivos do CUR e o modelo da estrutura do passivo da EBA<sup>45</sup> requerem informações semelhantes sobre derivados. Para 2017, a fim de evitar a sobrecarga dos bancos com pedidos de dados quando existir uma sobreposição, o CUR permitiu que os bancos fornecessem dados apenas no seu modelo. Esta situação revela a complexidade do sistema que foi criado.

#### **Notas de política**

94. Para assegurar uma aplicação coerente da legislação em vigor e uma metodologia harmonizada em todos os planos de resolução, o CUR estabeleceu um programa de trabalho pormenorizado, com um certo número de notas de política a desenvolver em 2017 e no primeiro semestre de 2018. Como esta disposição das orientações políticas sobre temas essenciais ainda está em curso, será difícil a sua inclusão nos planos de resolução de 2017.

95. O calendário interno do CUR para a preparação destas notas em 2017 foi revisto em julho de 2017, resultando em atrasos na conclusão de várias notas. Dado que a unidade responsável por esta tarefa está atualmente com grande carência de pessoal (ver **ponto 109**), a data atualmente prevista para a sua conclusão também se afigura difícil de respeitar.

96. Em diversos pontos do inquérito, as ANR afirmaram que o CUR deveria colocar mais a tónica na determinação das melhores práticas e no fornecimento de orientações uniformes para o planeamento da resolução.

---

<sup>45</sup> Anexo i) do modelo do CUR e anexo V do modelo da EBA.

---

97. O Conjunto Único de Regras<sup>46</sup> exige que os planos de resolução tenham em consideração os cenários relevantes, incluindo o de insolvência de origem idiossincrática (específica a um banco) ou quando esta ocorre num período de instabilidade financeira mais generalizada ou de outros acontecimentos sistémicos. No entanto, uma nota de política do CUR solicita que os planos de resolução se baseiem apenas no cenário da origem idiossincrática, sendo os outros cenários utilizados para testar a credibilidade e a exequibilidade da estratégia de resolução privilegiada. Não foram encontradas provas nos planos de resolução incluídos na amostra de que tenham sido efetuados esses testes, nem qualquer descrição dos cenários tidos em conta.

98. A análise interna dos planos de resolução efetuada pelo próprio CUR mostra que não foi considerado um número suficiente de cenários pertinentes. O CUR declarou que são necessárias mais orientações para determinar de forma coerente que cenário deve ser utilizado.

99. Na análise transversal da primeira vaga de planos de resolução (elaborados em 2016) realizada pelo próprio CUR ficou ainda patente a ausência de uma metodologia coerente. A análise revelou que as diferentes interpretações da legislação em vigor e a ausência de uma metodologia harmonizada tinham conduzido a incoerências entre planos e a um nível insuficiente de pormenor. Por exemplo, algumas equipas internas de resolução realizaram avaliações por segmentos de atividade e não por entidades jurídicas. Vários planos consideraram que certos serviços de banca privada ou de gestão de ativos eram críticos, ao passo que outros planos, em circunstâncias semelhantes, os avaliaram como não sendo críticos.

### **Política em matéria de impedimentos significativos e de requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis**

100. Duas outras decisões políticas do CUR afetam a conformidade dos planos de resolução com o quadro legislativo. Em primeiro lugar, o Conjunto Único de Regras exige que os planos

---

<sup>46</sup> Artigo 8º, nº 6, do Regulamento MUR e artigo 10º, nº 3, da Diretiva RRB.

---

de resolução incluam uma determinação dos impedimentos significativos<sup>47</sup>. Trata-se de um processo consultivo que exige recursos, demora cerca de um ano e deve dar origem a ações de seguimento pelo CUR para resolver os impedimentos identificados. O CUR tomou a decisão política interna de iniciar este processo em 2018. Até essa data (ver ***pontos 73 e 74***), o CUR irá limitar-se a determinar impedimentos eventuais relativamente aos quais, como não são considerados "significativos", não irá tomar medidas formais. Na opinião do Tribunal, esta política provisória não cumpre os requisitos legais.

101. Em segundo lugar, não existe uma política definitiva do CUR sobre o cálculo do requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis. O CUR publicou a abordagem preliminar utilizada em 2016<sup>48</sup>, que se baseou em metas "informativas" aplicáveis a esse requisito (ver ***ponto 78***). Não está prevista até ao final de 2017 qualquer nota de política definitiva que vise definir metas vinculativas quanto a este requisito. O inquérito do Tribunal revelou que as ANR têm especial interesse em que o CUR faça avançar esta nota de política, bem como a nota relativa aos impedimentos significativos. É importante tomar medidas sobre estes pontos para assegurar que os planos estão em conformidade com o Conjunto Único de Regras e que os bancos têm uma capacidade suficiente de absorção de perdas.

### **Controlos de gestão e garantia da qualidade**

102. O CUR não forneceu ao Tribunal mais do que uma descrição geral dos seus quadros de controlo interno e de garantia da qualidade. O número de constatações apresentadas no presente relatório (ver ***pontos 37-82***) revela insuficiências nesses controlos de gestão, que são confirmadas pelo exercício transversal do próprio CUR, que detetou várias lacunas qualitativas nos planos de resolução.

### ***O CUR carece gravemente de pessoal***

103. A auditoria analisou questões relativas aos recursos humanos desde a criação do CUR e constatou que o recrutamento careceu da prioridade que é necessária na fase de arranque.

---

<sup>47</sup> Artigo 10º, nº 7, do Regulamento MUR e artigo 17º, nº 1, da Diretiva RRB.

<sup>48</sup> <https://srb.europa.eu/en/node/201>.

---



### **As metas definidas em termos de pessoal nunca foram alcançadas**

104. A Comissão estimou inicialmente que as necessidades do CUR em termos de pessoal seriam de 309 equivalentes a tempo completo (ETC)<sup>49</sup>. Este número resultou parcialmente da avaliação comparativa com a *US Federal Deposit Insurance Corporation*, que dispõe de um leque de funções semelhantes no domínio da resolução. No plano inicial, o CUR devia chegar a esse número até ao final de 2015. Em setembro de 2016, reveriu as suas necessidades de pessoal e aumentou a estimativa inicial para 350 ETC, a atingir em 2017. O projeto de orçamento plurianual para o período de 2018-2020 prevê um novo aumento, para 410 ETC até ao final de 2019, ou seja, um aumento de 33% em relação à estimativa original.

105. Desde o início que o número real de efetivos ficou sempre aquém da meta definida. As campanhas iniciais de recrutamento foram organizadas pela Comissão. Quando o CUR assumiu a plena responsabilidade pelo recrutamento, em março de 2015, contava com 35 efetivos. Este número aumentou para 101 até ao final de 2015 e para 171 até ao final de 2016.

106. A situação é mais grave no recrutamento de peritos em resolução e em elaboração de políticas, cuja necessidade foi subestimada em 2015 e 2016. Existe também uma escassez considerável de profissionais de informática e secretariado.

107. A falta de pessoal nas direções responsáveis pelo planeamento da resolução tem afetado significativamente esse processo. Em especial, teve efeitos no volume de trabalho dos coordenadores das equipas internas de resolução, a maioria dos quais são responsáveis por mais de dez bancos. As funções do CUR ao abrigo da legislação, como o planeamento da resolução de bancos transfronteiriços menos significativos, colocaram uma pressão adicional sobre os recursos, que já eram escassos.

---

<sup>49</sup> COM 2013(520) final, de 10 de julho de 2013. Este número não inclui os peritos nacionais destacados nem os estagiários.

---

108. Nos seus quadros de efetivos, o CUR apresenta as suas necessidades de pessoal em termos de números globais e de uma indicação do estatuto e graus pretendidos. O CUR determinou o número de efetivos de que necessita para realizar os trabalhos em função da dimensão de um grupo bancário. No entanto, não avaliou os conhecimentos especializados e outras competências necessárias em diferentes direções e unidades de planeamento da resolução. Algumas direções carecem ou têm falta de peritos específicos (por exemplo, peritos em avaliação) e de pessoal com as competências linguísticas pertinentes. Algumas unidades têm uma elevada proporção de elementos menos experientes.

109. Devido à escassez de recursos humanos, não foram concluídos trabalhos importantes relativos às políticas e às orientações. No final de março de 2017, a direção competente para a estratégia, os processos e a metodologia de resolução dispunha de apenas um terço dos efetivos definidos na sua meta em termos de pessoal. Para compensar parcialmente esta escassez, as direções responsáveis pelo planeamento da resolução dedicavam uma parte importante do seu tempo ao trabalho relativo às políticas e a outros aspetos não relacionados com a resolução (25% em 2016), em vez de se centrarem na sua atividade principal.

110. Uma elevada rotação de pessoal levou a uma falta de efetivos na unidade informática, que também não dispõe de um sistema informático adequado e, por conseguinte, não pode apoiar de forma eficaz o processo de planeamento da resolução. A instalação de um melhor sistema informático para o planeamento da resolução deve fazer parte da estratégia informática que está atualmente a ser desenvolvida.

111. A falta de pessoal do CUR resultou em taxas elevadas de horas extraordinárias, que representaram cerca de 15 000 horas, ou seja, 6% do tempo total de trabalho nos primeiros dez meses de 2016.

112. Na Europa, a resolução bancária é um domínio em evolução e a profissão de perito de resolução é ainda relativamente nova. Por isso, a maior parte do pessoal recrutado para lugares de planeamento da resolução precisa de adquirir conhecimentos no local de trabalho. Além disso, nos últimos dois a três anos, o CUR sofreu uma forte concorrência de outros organismos da UE (Comissão e BCE) e do setor bancário no recrutamento de pessoal

---

qualificado<sup>50</sup>. Quase 75% das ANR que responderam ao inquérito do Tribunal afirmaram que era também difícil recrutar pessoal de resolução para lugares nacionais.

113. O CUR confirmou que o recrutamento é difícil, devido à morosidade dos processos de recrutamento, ao número limitado de candidatos adequados num mercado de trabalho altamente competitivo e à escassez de candidatos dispostos a integrar o CUR com base em contratos temporários.

114. O CUR também informou que não atingirá as suas metas em termos de pessoal em 2017, dificultando assim o cumprimento pleno do seu mandato legal. Além disso, estima que, mesmo em 2020, o número total de efetivos à sua disposição não seja compatível com o número considerado necessário para que possa cumprir plenamente as suas obrigações.

#### **A insuficiência de pessoal nos recursos humanos prejudicou o recrutamento**

115. O recrutamento é especialmente importante para o CUR neste momento em que se encontra nos seus primeiros anos, dada a duração dos procedimentos de recrutamento e o grande número de pessoal necessário. No seu relatório anual de 2015, mencionou a constituição de uma equipa eficaz de recursos humanos como uma das prioridades fundamentais para a sua fase de arranque.

116. Em março de 2015, quando assumiu a responsabilidade pelo recrutamento, antes detida pela Comissão, a sua unidade de recursos humanos era constituída por duas pessoas, uma das quais se ocupava do recrutamento. No final de 2015, o número total de efetivos nos recursos humanos tinha aumentado para sete, dos quais apenas dois com responsabilidades em matéria de recrutamento. Em dezembro de 2016, a unidade de recursos humanos ainda tinha uma capacidade limitada, pois era composta por sete funcionários, dos quais apenas três trabalhavam no recrutamento.

---

<sup>50</sup> Por exemplo, de acordo com o relatório anual de 2015 do BCE sobre as atividades de supervisão, foram recrutados 1074 ETC: 769 para os domínios de atividade relacionados com a supervisão do setor bancário e 305 para serviços partilhados. O relatório de 2016 mostra que foram aprovados mais 160 ETC.

---

117. Para publicar as suas vagas, a unidade de recursos humanos utilizou apenas canais de recrutamento limitados, como o seu próprio sítio na Internet e o sítio de recrutamento da UE, bem como os meios de comunicação social, mas não a imprensa financeira especializada. Além disso, não dispõe de instrumentos informáticos personalizados para o recrutamento e a gestão do pessoal. Esta situação deu origem a um erro na verificação das candidaturas a emprego e a ineficiências no inventário dos processos do pessoal.

118. O programa de formação do CUR, parcialmente aberto a pessoal das ANR, centra-se no reforço dos conhecimentos de base do pessoal sobre resolução e na sensibilização para casos reais de resolução. Os eventos de formação selecionados constituem exemplos de boas práticas. Trata-se nomeadamente de apresentações de estudos de casos que visam, entre outras coisas, desenvolver uma cultura comum de resolução e de seminários à hora de almoço.

#### ***O quadro de cooperação com as ANR e o BCE necessita de melhorias***

119. A auditoria debruçou-se sobre a relação do CUR com as ANR e com o BCE e constatou que é necessário melhorar a partilha de informações e a cooperação.

#### **Falta de clareza na cooperação com as ANR**

120. O CUR deve cooperar com as ANR e coordená-las no âmbito do MUR.

121. Decidiu criar equipas internas de resolução com vista à resolução de todos os grupos bancários abrangidos pelo seu mandato, constituídas por uma combinação do seu pessoal com o das ANR, que são sempre lideradas pelo pessoal do CUR. O CUR criou um total de 75 equipas internas de resolução, algumas responsáveis por mais de um grupo.

122. A repartição das tarefas entre o CUR e as ANR ainda não é clara. No final de 2016, o CUR estabeleceu um grupo de trabalho para decidir a distribuição operacional do trabalho. No entender do Tribunal, é difícil estimar as necessidades de pessoal e orçamento sem uma distribuição clara das tarefas.

123. O Regulamento MUR não especifica o alcance exato do envolvimento respetivo do CUR e das ANR nas equipas internas de resolução. Em consequência, o CUR não tem controlo

---

sobre a composição, a experiência, os conhecimentos especializados ou a avaliação do desempenho do pessoal afetado pelas ANR para trabalhar nessas equipas. Só pode expressar os seus pontos de vista sobre o número mínimo de pessoal necessário para uma dessas equipas e o nível da contribuição das ANR. Os valores previstos para 2017 apresentam uma relação de cinco agentes do CUR para seis agentes das ANR. A título de comparação, a relação média entre o pessoal do BCE e o pessoal das autoridades nacionais competentes (ANC) nas equipas conjuntas de supervisão é de um para três<sup>51</sup>.

124. O atual nível de efetivos das equipas internas de resolução não é suficiente para as tarefas que lhes foram atribuídas. No final de 2016, o CUR tinha-lhes afetado cerca de 60 ETC. Este número deverá aumentar para 170 até ao final de 2017, embora seja evidente que, salvo se a atual distribuição das tarefas se alterar, uma proporção significativa destes efetivos continuará a ser afetada ao trabalho relativo às políticas e a outros aspetos não relacionados com a resolução.

125. As metas de pessoal de 2017 não eram realistas, tendo em conta as dificuldades de recrutamento. Em 2017, as ANR estão a planear afetar 155 ETC ao trabalho em equipas internas de resolução. Assim, até ao final de 2017, a média de afetação de pessoal do CUR para cada banco seria de 0,9 ETC e das ANR de 1,1 ETC, representando um total de apenas 2,0 ETC por banco. Tendo em conta a dimensão e a complexidade de muitos bancos, bem como o grau necessário de planeamento aprofundado, este número parece ser reduzido.

126. Como principal coordenador no âmbito do MUR, o CUR não só fornece orientação às ANR, mas é também responsável pela aplicação coerente do quadro legislativo. Para esse efeito, tem poderes para solicitar informações às ANR sobre o desempenho das suas funções. O acompanhamento do trabalho das ANR relativo aos bancos menos significativos também é importante, uma vez que o CUR pode assumir a responsabilidade direta desses bancos em determinadas circunstâncias. Até maio de 2017, o CUR não tinha utilizado essa

---

<sup>51</sup> Ponto 110 do Relatório Especial nº 29/2016 do Tribunal de Contas Europeu intitulado "Mecanismo Único de Supervisão: um bom início, mas são necessárias mais melhorias" (<http://eca.europa.eu>).

faculdade, nem tinha instituído uma função de supervisão das ANR. Por conseguinte, carece de informações acerca dos trabalhos em curso nas ANR.

127. No entanto, estabeleceu um sistema de alerta precoce, nos termos do qual as ANR são obrigadas a informá-lo sobre bancos menos significativos que apresentem sinais de uma grave deterioração. Além disso, o BCE fornece ao CUR uma lista indicando os bancos menos significativos de elevada prioridade, tendo assinalado 93 bancos desta forma a partir de maio de 2017<sup>52</sup>.

128. Para assegurar uma aplicação coerente do quadro legislativo, o CUR pode rever projetos de decisões das ANR sobre, por exemplo, planos de resolução e formular as observações que considere necessárias. Em 2016, as ANR centraram-se em bancos significativos e, por conseguinte, elaboraram poucos planos de resolução para bancos menos significativos. No entanto, no decurso da auditoria, o CUR informou o Tribunal de que, no futuro, as ANR iriam dar mais ênfase ao planeamento referente aos bancos menos significativos. No seu programa de trabalho para 2017, o CUR anunciou que iria desenvolver mais o seu papel no MUR através do acompanhamento e da avaliação de projetos de decisões de resolução adotadas pelas ANR sobre bancos menos significativos abrangidos pelo seu mandato. Esta atividade aumentaria significativamente o volume de trabalho do CUR.

129. Logo após a sua criação, o CUR organizou vários testes em torno de uma simulação de insolvência de um banco, implicando o BCE, a Comissão, o Conselho e as autoridades competentes do Reino Unido e dos EUA. No entanto, nenhuma ANR participou nestes exercícios, que abrangeram a tomada de decisão, mas não a totalidade do processo de resolução. Além disso, embora a organização do CUR, incluindo o seu pessoal e recursos informáticos, tenha registado alterações consideráveis desde então, não foram realizados novos testes.

---

<sup>52</sup> <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/hplsi.en.html>.

---

### Lacunas do quadro de cooperação com o BCE

130. Enquanto autoridade de supervisão direta para a maioria dos bancos abrangidos pelo mandato do CUR, o BCE deverá fornecer-lhe uma vasta gama de informações sobre esses bancos.

131. O CUR e o BCE celebraram um Memorando de Entendimento a fim de facilitar a cooperação mútua, que tem por base a obrigação jurídica de cooperação entre as duas partes. Tal como exigido pelo Regulamento MUR<sup>53</sup>, o CUR e o BCE publicaram o Memorando de Entendimento nos seus sítios Internet, mas existem quatro anexos que não foram divulgados até à data.

132. O Tribunal considera que o Memorando de Entendimento e seus anexos não são suficientemente abrangentes para garantir que o CUR obtém do BCE todas as informações de que necessita para desempenhar as suas tarefas em tempo oportuno e de forma eficiente. No contexto da preparação da resolução, algumas informações sobre a liquidez e o capital que seriam úteis para o CUR não são automaticamente partilhadas pelo BCE<sup>54</sup>. Em vez disso, o CUR é obrigado a efetuar pedidos especiais ao BCE para obter estas informações, o que custa tempo e recursos. As provas de auditoria sugerem que outras informações, tais como os resultados das inspeções no local, são partilhadas apenas parcialmente, e nem sempre rapidamente, pelo BCE. As avaliações resultantes do processo de análise e avaliação para fins de supervisão (SREP) não são partilhadas na medida exigida pelo Conjunto Único de Regras<sup>55</sup>.

133. Além disso, o Memorando de Entendimento não garante que o CUR irá receber informações da divisão de gestão de crises do BCE, o que também seria útil para o

---

<sup>53</sup> Artigo 30º, nº 7, do Regulamento MUR.

<sup>54</sup> Estas informações são recolhidas para efeitos do SREP no âmbito do processo de avaliação da adequação do capital interno e da liquidez interna.

<sup>55</sup> Artigo 4º, nº 1, do Regulamento Delegado (UE) 2016/1450.

---

planeamento da resolução. Até à data, não foram formalmente partilhadas mesmo informações gerais, como uma lista dos bancos atualmente controlados por esta divisão.

134. O Memorando de Entendimento prevê que o BCE e o CUR podem acordar participar nas inspeções no local um do outro. Até à data, o CUR não realizou quaisquer inspeções no local nem participou nas do BCE.

135. O CUR é responsável por 15 bancos transfronteiriços menos significativos que são diretamente supervisionados pelas autoridades nacionais competentes e só indiretamente pelo BCE. Esta incongruência entre os mandatos das duas autoridades constitui um desafio para o CUR. Por exemplo, o BCE dispõe de algumas informações de supervisão sobre todos os bancos da área do euro, que são, em parte, provenientes das ANC. No entanto, não concedeu ao CUR acesso às informações pertinentes sobre os 15 bancos transfronteiriços menos significativos. Por conseguinte, o CUR é obrigado a estabelecer quadros de cooperação adicionais que envolvem sistemas de partilha de informações com 17 autoridades nacionais de supervisão<sup>56</sup> e a organizar a transferência de dados separadamente com cada uma delas. Esta duplicação de esforços consome recursos do CUR e é ineficiente.

136. A parte mais importante da cooperação entre o CUR e o BCE é a gestão de crises. Como salientado nos **pontos 9-11**, há três fases no procedimento para lidar com uma crise bancária, uma das quais é a intervenção precoce.

137. O Conjunto Único de Regras exige a determinação de um conjunto de fatores de desencadeamento para a ativação das medidas de intervenção precoce<sup>57</sup>. A EBA emitiu uma orientação para promover uma utilização coerente dos referidos fatores. Em primeiro lugar, a orientação identifica esses fatores com base na pontuação resultante do processo de análise e avaliação para fins de supervisão (SREP), que é atualizada pelo menos uma vez por

---

<sup>56</sup> As empresas-mãe e as filiais dos 15 bancos transfronteiriços menos significativos estão localizadas em 17 Estados-Membros diferentes.

<sup>57</sup> Artigo 27º, nº 1 da Diretiva RRB e da Orientação GL/2015/03 da EBA.

---



ano. O BCE utiliza este fator de desencadeamento. Em segundo lugar, a orientação indica que as medidas de intervenção precoce podem ser desencadeadas por acontecimentos de grande importância. O BCE declara que também utiliza este fator de desencadeamento, o que constitui uma abordagem discricionária. A terceira abordagem que poderia ser utilizada consiste em identificar os fatores com base em indicadores fundamentais. Esta seria uma abordagem quantitativa, mas não é atualmente utilizada pelo BCE. Em caso de ocorrência de um fator, a autoridade de supervisão deve avaliar se deve ser ativada uma fase de intervenção precoce. Em conformidade com a orientação da EBA, a intervenção precoce não é ativada automaticamente, mas a ocorrência destes fatores, bem como os motivos para não se tomarem medidas, devem ser claramente documentados pela autoridade de supervisão. Logo que o BCE tiver decidido aplicar medidas de intervenção precoce, é obrigado a informar o CUR da sua decisão<sup>58</sup>.

138. Para que o CUR esteja pronto para enfrentar uma crise, é essencial que exista uma fase de intervenção precoce adequada, tal como previsto pelo quadro legislativo. A comunicação da intervenção precoce permite que o CUR atualize o seu plano de resolução e elabore um programa de resolução com base nas informações mais atualizadas. As regras em matéria de intervenção precoce concedem igualmente ao CUR certos direitos específicos, tais como o poder de exigir que o banco contacte potenciais compradores<sup>59</sup>. No entanto, um banco pode ser declarado em "situação ou risco de insolvência", mesmo que não tenha havido intervenção precoce, o que aconteceu em 2017.

139. Durante a fase de intervenção precoce, o BCE e o CUR devem cooperar estreitamente em matéria de acompanhamento do banco e partilhar todas as informações necessárias a fim de atualizar o plano de resolução e preparar a resolução.

140. O BCE e o CUR devem assegurar a coerência de todas as medidas durante a fase de intervenção precoce<sup>60</sup>. Para esse efeito, o CUR elaborou, mas (à data de julho de 2017) ainda

---

<sup>58</sup> Artigo 13º, nº 1, do Regulamento MUR.

<sup>59</sup> Artigo 13º, nº 3, do Regulamento MUR.

<sup>60</sup> Artigo 13º, nº 5, do Regulamento MUR.

---

não tinha adotado, um conjunto de etapas processuais. No momento presente, não existe nenhum quadro formal nem orientações *ex ante* aplicáveis aos bancos para a preparação de uma resolução.

141. Tal como mencionado no **ponto 11**, o CUR pode realizar a sua própria avaliação da situação ou risco de insolvência em determinadas circunstâncias<sup>61</sup>. O CUR ainda não estabeleceu um quadro para avaliar se um banco se encontra nessa situação ou risco. A título informativo, até ao final dos trabalhos de auditoria do Tribunal no local, o CUR ainda não tinha efetuado uma avaliação da situação ou risco de insolvência.

142. O atual quadro legislativo confere ao BCE o estatuto de observador permanente em todas as sessões do CUR, que lhe garante o direito de acesso a informações importantes numa vasta gama de domínios de intervenção. No entanto, o CUR não tem o mesmo estatuto nas reuniões do Conselho de Supervisão do BCE. O BCE pode convidar o presidente do CUR para participar como observador em algumas reuniões, mas não é obrigado a fazê-lo. Embora o BCE tenha declarado ao Tribunal que, na prática, o presidente do CUR é convidado para as reuniões em que se discutem matérias da esfera de competências do CUR, o BCE não é obrigado a efetuar esse convite. Deste modo, o CUR depende da boa vontade do BCE para o fluxo de determinadas informações de que necessita para preparar as resoluções.

## **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

143. A conceção e a criação de um enquadramento para a resolução de crises dos bancos na Europa era uma tarefa complexa, uma vez que os bancos não podem ser liquidados de forma ordenada com facilidade. Era necessária uma nova abordagem, uma vez que antes da crise a resolução de um banco não fazia parte da atividade quotidiana das autoridades reguladoras e de supervisão bancária. O CUR está ainda numa fase inicial da sua existência. A sua criação a partir do nada, num prazo muito curto, constituiu um desafio muito importante para a sua gestão, e a legislação aplicável continha poucas disposições para uma

---

<sup>61</sup> Artigo 18º, nº 1, do Regulamento MUR.

---

abordagem faseada da execução, ao mesmo tempo que definia um enorme número de tarefas a realizar. Todas as insuficiências detetadas pelo Tribunal devem ser consideradas neste contexto.

144. Por variados motivos, o CUR enfrentou dificuldades no recrutamento de pessoal em número suficiente e com as qualificações adequadas. Logo no seu início, em 2015, já estava aquém da sua meta em termos de pessoal. A lentidão do recrutamento foi depois agravada por processos de recrutamento ineficientes para uma tarefa difícil, combinados com um mercado de trabalho altamente competitivo. Estes atrasos na contratação do pessoal tiveram um efeito negativo sobre todos os domínios de atividade do CUR (em especial o planeamento da resolução e o trabalho relativo às políticas), não obstante o empenho e a motivação do seu pessoal.

145. A conclusão global do Tribunal é que, na presente fase relativamente precoce, existem lacunas na preparação do CUR para as suas funções, sendo necessário um conjunto de medidas (ver em seguida) para melhorar o sistema.

***O planeamento da resolução é um trabalho em curso***

146. O CUR não concluiu ainda o planeamento da resolução para os bancos abrangidos pelo seu mandato. Embora a abordagem do CUR consista em elaborar planos em várias fases, nenhum atingiu ainda a fase final e existem muitos casos de incumprimento do Conjunto Único de Regras (ver **pontos 27 e 83**).

147. As áreas problemáticas são nomeadamente a determinação de impedimentos significativos e a quota aplicável ao requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis. O CUR não respeitou a sua obrigação de fixar uma data para a elaboração do primeiro plano de resolução para cada banco (ver **ponto 29**).

148. Embora tenha trabalhado arduamente e demonstrado um grande empenho em assegurar que, no mínimo, existem versões preliminares dos planos de resolução para a maior parte dos bancos, os planos que adotou até à data não podem ser considerados conformes com o Conjunto Único de Regras. Esse problema é, em parte, atenuado pela disponibilidade de informações contextuais sobre muitos dos bancos para os quais foram

---

elaborados planos, mas persistem deficiências significativas em relação aos requisitos legislativos.

149. O Regulamento MUR exige que o CUR informe oportunamente a EBA caso considere que um banco não é suscetível de resolução (ver **ponto 72**). O Tribunal verificou que não havia uma declaração explícita do CUR em nenhum dos planos de resolução incluídos na amostra indicando que a resolução do banco era efetivamente possível (ver **ponto 71**).

150. Os planos de resolução não continham uma avaliação da exequibilidade das estratégias de resolução selecionadas (ver **ponto 65**). Por conseguinte, os planos examinados não permitiram concluir que a estratégia privilegiada poderia ser aplicada de forma eficaz e em tempo oportuno, como exigido pelo Conjunto Único de Regras. Também não existiam quaisquer avaliações da credibilidade da estratégia selecionada (ver **ponto 66**). Por último, o CUR não exige que os bancos testem a aplicabilidade do instrumento de recapitalização interna (ver **ponto 60**).

#### **Recomendação 1**

Para concluir o seu planeamento da resolução dos bancos abrangidos pelo seu mandato, o CUR deve:

- a) estabelecer uma data para a conclusão de um plano de resolução plenamente conforme para cada banco abrangido pelo seu mandato, utilizando uma abordagem baseada em prioridades para assegurar um elevado nível de preparação para os bancos de maior risco, bem como um plano de ação para uma execução atempada;
- b) incluir uma declaração específica sobre a resolubilidade em todos os planos de resolução e informar imediatamente a EBA se considerar que um banco não é suscetível de resolução;
- c) avaliar, em cada plano de resolução, a exequibilidade e a credibilidade da estratégia de resolução selecionada, tendo em conta se pode ser aplicada eficazmente e de forma atempada. Para avaliar a credibilidade, o CUR deve analisar o possível impacto dos instrumentos de resolução selecionados sobre outras instituições financeiras, as PME e os pequenos investidores. O CUR deve exigir que os bancos realizem testes para demonstrar que o passivo pode ser objeto de recapitalização interna de forma eficaz no prazo previsto pelo plano de resolução.

**Prazo de execução** para a recomendação a): logo que possível, mas nunca depois de junho de 2018.

**Prazo de execução** para as recomendações b) e c): logo que possível, mas nunca depois do final de 2018.

***O sistema de regras de planeamento da resolução ainda não está completo***

151. O CUR ainda não instaurou um sistema completo de regras aplicáveis ao planeamento da resolução. Especificamente, as orientações são ainda insuficientes ou inadequadas nos seguintes domínios:

- a) apesar da importância de determinar o requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis e os impedimentos significativos, não foram dadas orientações, ou estas estavam incompletas, ao pessoal do CUR e das ANR sobre a maneira de proceder para os bancos abrangidos pelo seu mandato (ver **ponto 100**);
- b) o manual de planeamento da resolução não foi atualizado para refletir as principais mudanças políticas e jurídicas; na sua versão atual, as orientações que fornece às ANR são limitadas e não vinculativas (ver **ponto 88**);
- c) a nota de política sobre os cenários aplicados não satisfaz os requisitos da Diretiva RRB (ver **ponto 97**).

**Recomendação 2**

O CUR deve finalizar o seu sistema de regras para o planeamento da resolução. Mais especificamente, deve:

- a) elaborar políticas claras e coerentes sobre o requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis e os impedimentos significativos, tendo em conta o atual quadro regulamentar da UE. As políticas devem ser aplicadas em todos os planos de resolução como meio de garantir que os bancos abrangidos pelo mandato do CUR dispõem de capacidade suficiente de absorção de perdas;

- b) atualizar o manual de planeamento da resolução, pelo menos, anualmente, para refletir as alterações políticas de fundo, a evolução do quadro legislativo e a experiência adquirida, e declarar esse manual vinculativo;
- c) incluir no manual de planeamento da resolução orientações relativas a todos os cenários de resolução exigidos ao abrigo da Diretiva RRB.

**Prazo de execução:** junho de 2018.

### ***Recursos humanos insuficientes***

152. O CUR tem carecido dos recursos humanos suficientes desde que se tornou operacionalmente independente (ver ***pontos 105-110***). Apesar de algumas melhorias recentes, a sua gestão não assegurou que a unidade de recursos humanos dispunha de pessoal suficiente e não deu a prioridade suficiente ao recrutamento (ver ***ponto 116***). Até o CUR se aproximar da realização da sua meta em termos de pessoal, a sua prioridade tem de continuar a ser dotar a sua própria unidade de recursos humanos, nomeadamente contratando peritos altamente qualificados em recrutamento.

153. Devido à escassez de pessoal, o CUR não tem podido cumprir plenamente o seu mandato legal de elaborar planos de resolução, adotar decisões de resolução e assegurar a harmonização e a coerência no âmbito do MUR (ver ***ponto 114***).

### **Recomendação 3**

O CUR deve acelerar os seus esforços de recrutamento e dotar devidamente a unidade de recursos humanos para responder às exigências de recrutamento. Deve ser dada especial atenção ao recrutamento de peritos em matéria de resolução e em elaboração de políticas, incluindo peritos de um grau superior. Se as metas em termos de pessoal não puderem ser cumpridas, ou se forem necessárias medidas provisórias, o CUR deve considerar soluções alternativas, como um maior número de destacamentos ou a externalização.

**Prazo de execução:** junho de 2018.

***É necessário melhorar o quadro de cooperação com as ANR***

154. A distribuição das tarefas operacionais entre as ANR e o CUR, incluindo a repartição de responsabilidades, ainda não é clara (ver **ponto 122**). O número atual de efetivos da equipa interna de resolução é insuficiente (ver **pontos 124 e 125**). O recrutamento de pessoal das equipas internas de resolução é da responsabilidade tanto do CUR como das ANR, não dispondo o CUR de poderes formais para influenciar a afetação de pessoal das ANR para essas equipas (ver **ponto 123**). Não se realizam regularmente testes que impliquem as ANR para verificar o funcionamento do processo de resolução (ver **ponto 129**).

**Recomendação 4**

O CUR deve:

- a) clarificar a distribuição operacional das tarefas e responsabilidades com as ANR;
- b) garantir que as equipas internas de resolução dispõem de pessoal adequado, se necessário instando as ANR a afetar mais pessoal;
- c) realizar regularmente testes de resolução bancária e assegurar que as ANR são plenamente implicadas nos mesmos.

**Prazo de execução para a):** logo que possível.

**Prazo de execução para b):** o mais tardar até ao final de 2018.

**Prazo de execução para c):** logo que possível e depois regulamente.

***É necessário melhorar o Memorando de Entendimento com o BCE***

155. No entender do Tribunal, o atual Memorando de Entendimento celebrado com o BCE não garante que o CUR recebe informações do mesmo de uma forma coerente e atempada (ver **pontos 132 e 133**). Além disso, nem todas as partes do Memorando de Entendimento são do domínio público, o que não é coerente com o quadro legislativo (ver **ponto 131**). Estão atualmente em curso negociações entre o CUR e o BCE que proporcionam a oportunidade de resolver plenamente estas questões.

**Recomendação 5**

O CUR deve colaborar com o BCE a fim de adaptar o Memorando de Entendimento de modo a garantir que recebe todas as informações necessárias para a sua função de resolução. Em caso de alteração, o Memorando de Entendimento deve ser publicado, tal como exigido pelo quadro legislativo.

**Prazo de execução:** no âmbito dos debates em curso com o BCE, mas, o mais tardar, em março de 2018.

***O quadro legislativo coloca desafios ao CUR***

156. O atual quadro legislativo cria uma incongruência entre os mandatos do CUR e do BCE. O CUR é diretamente responsável pelo planeamento da resolução de bancos transfronteiriços menos significativos, ao passo que o BCE só indiretamente os supervisiona. É assim imposta uma carga administrativa adicional ao CUR, uma vez que tem de comunicar diretamente e, separadamente, com muitas autoridades nacionais competentes (ver **ponto 135**).

157. A situação atual, em que o BCE tem o estatuto de observador permanente em todas as sessões do CUR, mas não o inverso, torna o CUR totalmente dependente da boa vontade do BCE no que se refere ao fluxo de informações (ver **ponto 142**).

158. Atualmente, o quadro jurídico não permite que o CUR imponha uma moratória operacional a um banco em processo de resolução, e a atual proposta da Comissão para alterar a Diretiva RRB não prevê esse instrumento no futuro (ver **ponto 62**).

**Recomendação 6**

À luz da experiência adquirida até à data com a execução do quadro atual, o CUR deve:

- a) convidar o legislador a adaptar os regulamentos aplicáveis a fim de alinhar os mandatos da autoridade de supervisão e da autoridade de resolução no que respeita aos bancos transfronteiriços menos significativos ou assegurar, de outra forma, que as informações fornecidas ao CUR são completas;



- b) convidar o legislador a tornar mais automático do que atualmente o fluxo de informações provenientes da autoridade de supervisão sobre os bancos em risco e outras alterações em curso que afetam o mandato do CUR;
- c) convidar o legislador a ponderar igualmente a possibilidade de colocar o instrumento de moratória à disposição do CUR.

**Prazo de execução:** março de 2018.

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Membro do Tribunal de Contas Europeu, no Luxemburgo, na sua reunião de 28 de novembro de 2017.

*Pelo Tribunal de Contas*

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*

---

**SÍNTESE DAS COMPONENTES MAIS IMPORTANTES DO CONJUNTO ÚNICO DE REGRAS**

| <b><u>TIPO</u></b> | <b><u>Domínio</u></b>               | <b><u>Autor</u></b> | <b><u>Título</u></b>   | <b><u>Hiperligação</u></b>  |
|--------------------|-------------------------------------|---------------------|--|---|
| Diretiva           | Supervisão e resolução              | PE, Conselho        | <b>Diretiva RRB:</b> Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento e que altera a Diretiva 82/891/CEE do Conselho, e as Diretivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e os Regulamentos (UE) nº 1093/2010 e (UE) nº 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho | <a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0059">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0059</a> |
| Regulamento        | Supervisão e resolução              | PE, Conselho        | <b>Regulamento MUR:</b> Regulamento (UE) nº 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 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 e que altera o Regulamento (UE) nº 1093/2010   | <a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=celex:32014R0806">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=celex:32014R0806</a>     |
| Diretiva           | Requisitos prudenciais e supervisão | PE, Conselho        | <b>Diretiva RFP IV:</b> Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a   | <a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32013L0036">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32013L0036</a>     |

| <u>TIPO</u>                                    | <u>Domínio</u>  | <u>Autor</u>  | <u>Título</u>  | <u>Hiperligação</u>   |
|--|---|---------------|--|---|
|  |   |               | Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE  |   |
| Regulamento                                    | Requisitos prudenciais  | PE, Conselho  | <b>Regulamento RFP:</b> Regulamento (UE) nº 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) nº 648/2012 | <a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32013R0575">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32013R0575</a> |
| Diretiva                                       | Sistemas de garantia de depósitos   | PE, Conselho  | <b>Diretiva SGD:</b> Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos   | <a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014L0049">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014L0049</a> |
| Normas, orientações, recomendações e pareceres | Supervisão e resolução; requisitos prudenciais; sistemas de garantia de depósitos | EBA, Comissão | Normas técnicas de regulamentação e de execução vinculativas; orientações, recomendações e pareceres não vinculativos  | <a href="http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook">http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook</a>           |

---

**ANEXO II****LISTA DE PROVAS NÃO FORNECIDAS**

| <b>Nº</b> | <b>Descrição/título do documento</b>  | <b>Data do pedido</b> |
|-----------|---|-----------------------|
| 1.        | Documento sobre o papel das direções operacionais   | 27 de fev. de 2017    |
| 2.        | Informações sobre a composição de uma unidade de planeamento da resolução com o pessoal completo na perspetiva dos tipos de lugares (competências e conhecimentos especializados) | 22 de dez. de 2016    |
| 3.        | Informações gerais (análise) sobre a forma como foram definidos diversos lugares relacionados com a resolução   | 27 de fev. de 2017    |
| 4.        | (Projeto de) manual de gestão de crises mencionado no programa de trabalho do CUR para 2017   | 17 de jan. de 2017    |
| 5.        | (Projeto de) estratégia informática e das atividades  | 8 de fev. de 2017     |
| 6.        | Modelo de ficha de informação de liquidez do BCE  | 17 de jan. de 2017    |
| 7.        | Síntese das decisões de política interna  | 28 de abril de 2017   |
| 8.        | Notificações do BCE, ao abrigo do artigo 13º, nº 1, do Regulamento MUR, sobre medidas de intervenção precoce ou de supervisão   | 10 de jan. de 2017    |
| 9.        | Retorno de informação do CUR ao BCE sobre os planos de recuperação e respetiva comunicação  | 10 de jan. de 2017    |
| 10.       | Orientações do BCE relativas à avaliação dos planos de resolução  | 10 de jan. de 2017    |
| 11.       | Planos de recuperação dos bancos  | 14 de março de 2017   |

**ANEXO III****LISTA DOS ELEMENTOS EM FALTA NAS SÍNTESES DOS PRINCIPAIS ELEMENTOS DO PLANO  
INCLUÍDAS NA AMOSTRA**

- Síntese das linhas de negócio críticas e funções críticas, o motivo pelo qual são mantidas e quais se espera sejam separadas
  - Síntese do calendário de resolução
  - Síntese de quaisquer alternativas da estratégia de resolução
  - Síntese de quaisquer alternativas do processo de decisão para a aplicação da estratégia de resolução
  - Síntese dos mecanismos de cooperação e coordenação entre as autoridades competentes
  - Síntese das informações para efeitos de avaliação
  - Acordos de partilha de informações entre as autoridades nacionais competentes
  - Síntese indicando se a informação nos termos do artigo 11º da Diretiva RRB está atualizada
  - Síntese dos mecanismos destinados a assegurar o acesso a sistemas de pagamento para manter funções críticas
  - Síntese da avaliação sobre a portabilidade das posições dos clientes
  - Confirmação de que a resolução não é financiada por apoios financeiros públicos extraordinários, assistência de liquidez de emergência ou qualquer assistência de liquidez não normalizada dos bancos centrais
  - Síntese das medidas propostas pelo banco ou pelo grupo ou exigidas pela autoridade de resolução para reduzir ou eliminar impedimentos
-

# Resposta do CUR

## I. Antecedentes

O Conselho Único de Resolução (CUR) e as Autoridades Nacionais de Resolução dos Estados-Membros participantes da União Bancária (ANR) formam conjuntamente o Mecanismo Único de Resolução (MUR), um dos pilares da União Bancária, cuja missão consiste em assegurar a resolução ordenada dos bancos e grupos bancários em situação de insolvência na União Bancária, com um impacto mínimo na economia real e nas finanças públicas. Uma das principais atribuições do CUR consiste no planeamento da resolução para as entidades e grupos abrangidos pelo seu mandato.

Ao aproximar-se o terceiro aniversário da criação do CUR e o segundo aniversário da aquisição de todos os seus poderes de resolução, este é um momento adequado para fazer um balanço dos progressos até agora alcançados. Nesse contexto, o CUR acolhe com agrado o relatório do Tribunal de Contas Europeu (TCE), que poderá ajudá-lo a realizar mais progressos no exercício da sua principal atribuição.

A este respeito, o CUR considera necessário destacar os desafios a que teve de fazer face durante os primeiros anos de atividade, os progressos significativos realizados juntamente com ANR, e o caminho a seguir para garantir a realização da sua visão de se tornar uma autoridade de resolução fiável e respeitada, com uma forte capacidade de resolução.

## II. Âmbito e método de auditoria (ponto IV da Síntese e pontos 13-23)

*Resposta ao ponto IV da síntese e ponto 23*

O CUR gostaria de registar positivamente a cooperação harmoniosa entre o TCE e o CUR durante toda a auditoria. O CUR proporcionou ao TCE amplo acesso aos seus registos e ao seu pessoal. Quaisquer exceções a esse acesso foram motivadas pelas seguintes razões devidamente justificadas:

- os documentos solicitados ainda não existiam, ou existia apenas a sua versão de projeto aquando do trabalho de campo da auditoria;
- os documentos solicitados emanavam do BCE ou estavam relacionados com o trabalho do BCE. Nesses casos, o CUR pediu ao TCE que submetesse os pedidos diretamente ao BCE; e
- os documentos solicitados incluíam informação altamente confidencial (ou seja informações sensíveis, relacionadas com bancos específicos, em relação à qual o CUR está geralmente sujeito a requisitos de confidencialidade, como o artigo 88.º do Regulamento MUR). Nesse caso, com vista a aplicar os mais altos padrões de confidencialidade, o CUR assegurou à equipa de auditoria o acesso parcial a determinados documentos sujeito a condições estritas.

### **III. Planos de Resolução (pontos V a VII da Síntese e pontos 24-83)**

O TCE sublinha que é necessário trabalho adicional em matéria de planeamento da resolução, incluindo a fixação de datas de conclusão dos planos de resolução plenamente conformes.

De um modo geral, o TCE analisou os principais elementos dos planos de resolução elaborados pelo CUR em 2016 («planos de resolução de 2016») e, portanto, as suas conclusões não refletem os progressos realizados durante o ciclo de planeamento da resolução de 2017. Muitas das suas conclusões foram tratadas nos planos de resolução que foram elaborados este ano. Além disso, o relatório do TCE inclui alguma informação projetada para o futuro relativa aos ciclos de planeamento da resolução a partir de 2017. Os comentários a seguir do CUR refletem, designadamente, a abordagem baseada em prioridades do CUR. O CUR estabelece continuamente prioridades. Este ciclo regular de estabelecimento de prioridades baseia-se no risco, mediante a ponderação da probabilidade e do potencial impacto dos riscos e das necessidades do CUR de considerar uma e outro; e com base na informação mais recente, as prioridades de trabalho do CUR podem, assim, ser adaptadas de uma forma flexível.

*Resposta ao ponto VII:*

O CUR não fixou formalmente uma data específica de conclusão dos planos de resolução plenamente conformes para todos os bancos abrangidos pelo seu mandato. No entanto, em conformidade com a sua abordagem baseada em prioridades, o CUR já identificou bancos tendo em conta o seu i) risco de insolvência [por exemplo, bancos com uma pontuação resultante do «Processo de análise e avaliação para fins de supervisão» (pontuação SREP) de 4], a sua ii) complexidade e a sua iii) dimensão [por exemplo, todos os Bancos de Importância Sistémica Global (G-SIB, Global Systemically Important Banks)] e incluiu os mesmos nos seus bancos prioritários. Tais bancos estarão entre os primeiros a ter uma meta vinculativa aplicável ao «requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis» a nível consolidado no ciclo de planeamento da resolução deste ano. Além disso, estes bancos pertencerão à primeira vaga de bancos que vão ter um plano de resolução plenamente conforme. A identificação de impedimentos substantivos terá início em 2018 e seguir-se-ão as notificações à Autoridade Bancária Europeia (EBA) relativas à resolubilidade bancária. O CUR pretende ter planos de resolução plenamente conformes para todos os bancos abrangidos pelo seu mandato em 2020. Refira-se que logo que o CUR determine que um banco tem um impedimento substantivo, previsto também para 2019, o planeamento da resolução desse banco é suspenso até que o impedimento substantivo tenha sido removido, conforme estipulado no artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva RRB. Nesse caso, a adoção de um plano de resolução plenamente conforme seria, por conseguinte atrasada.

*Resposta aos pontos 30 e 31:*

Em 2016, com vista a facilitar o processo de decisão (dentro e fora da crise) bem como as avaliações horizontais e a comparabilidade entre os planos de resolução, o CUR decidiu incluir apenas informações essenciais nos planos de resolução. Estes planos de resolução incluíam anexos (por exemplo, relativos à identificação das funções críticas e das linhas de negócio críticas, e à existência de interdependências financeiras) e eram ainda suportados por documentos de apoio que incluíam a análise subjacente e informações pormenorizadas. Estes últimos documentos de apoio refletem a

complexidade de cada situação e, portanto, diferem muito em termos do número de páginas.

*Resposta ao ponto 32:*

O trabalho de planeamento da resolução do CUR assegura, a partir de 2017, para além da redação dos planos de resolução e respetivos anexos, a elaboração de «Notas Técnicas Contextuais». As Notas Técnicas Contextuais foram introduzidas no planeamento da resolução como documentos de trabalho internos do MUR específicos de cada banco que contêm a análise técnica e pressupostos subjacentes aos planos de resolução, ao passo que todas as informações pertinentes para a tomada de decisão sobre o planeamento da resolução são incluídas no texto principal do plano de resolução ou nos seus anexos. Durante o ciclo de planeamento da resolução de 2017, as equipas internas de resolução produziram Notas Técnicas Contextuais sobre funções críticas, acesso às infraestruturas do mercado financeiro e continuidade operacional. As estratégias de resolução alternativas fazem parte dos planos de resolução e não das Notas Técnicas Contextuais.

*Resposta ao ponto 33:*

No primeiro trimestre de 2018, prevê-se que cerca de um terço dos 120 grupos bancários cuja autoridade de resolução ao nível do grupo é o CUR terão os denominados planos de resolução da «Fase três» (ou seja planos de resolução mais abrangentes do que os adotados em 2016 e que em princípio incluem o estabelecimento da meta aplicável ao «requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis» a nível consolidado).

*Resposta ao ponto 38:*

No que diz respeito às observações do TCE sobre a análise estratégica das atividades, o CUR observa que os planos de resolução de 2016 incluíam a estrutura da propriedade e uma descrição dos modelos de negócio dos bancos, incluindo a identificação das funções críticas e das linhas de negócio críticas.

Embora o CUR aceite que determinadas informações financeiras ao nível da entidade jurídica são úteis para o planeamento da resolução e esse é o motivo pelo qual estas foram previstas no manual sobre o planeamento da resolução, não existe a obrigação legal de incluir informações financeiras específicas nos planos de resolução.

*Resposta ao ponto 41:*

Para além dos progressos realizados pelo CUR no domínio das funções críticas, já mencionados no relatório do TCE, o CUR observa que em 2017 também desenvolveu uma política relativa à avaliação de dados pertinentes e à determinação das funções críticas, a aplicar a partir de 2017.

*Resposta ao ponto 42:*

Em resposta à declaração do TCE de que alguns dos planos de resolução de 2016 diferenciavam entre os depósitos de particulares e de empresas, mas não todos, o CUR observa que o modelo relativo às funções críticas referido no ponto 41 do relatório do TCE distingue entre depósitos das famílias, depósitos das empresas (PME e não PME) e depósitos das administrações públicas, enquanto potenciais funções críticas. Portanto, esta distinção reflete-se nos planos de resolução como parte do ciclo de planeamento da resolução de 2017.



*Resposta ao ponto 43:*

O CUR gostaria de clarificar que, de acordo com o regime jurídico, só os depósitos cobertos (ou seja, os depósitos não superiores a EUR 100 000) são automaticamente excluídos da recapitalização interna (artigo 27.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento MUR e artigo 44.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva RRB). Todos os outros depósitos, incluindo os depósitos privilegiados, são, em princípio, suscetíveis de recapitalização interna, e só podem ser excluídos desta se a autoridade de resolução exercer, apenas em circunstâncias excepcionais, a sua faculdade prevista no artigo 27.º, n.º 5, do Regulamento MUR e no artigo 44.º, n.º 3, da Diretiva RRB.

No caso de a aceitação de depósitos ser identificada como uma função crítica, tal não exige a exclusão automática destes passivos da recapitalização interna uma vez que a capacidade do banco para continuar a aceitar depósitos não é necessariamente prejudicada pelo facto de o montante desses depósitos ser reduzido na sequência da recapitalização interna: a infraestrutura mantém-se para esse efeito e o banco continuará a exercer a sua atividade pós-resolução. Por conseguinte, a sua exclusão só poderia ser justificada se, em circunstâncias excepcionais, fosse considerada necessária com base em fundamentos relativos à estabilidade financeira, de acordo com o artigo 27.º, n.º 5, alínea c), do Regulamento MUR e o artigo 44.º n.º 3, alínea c), da Diretiva RRB.

Além disso, o CUR observa que, na prática, a grande maioria de bancos abrangidos pelo mandato do CUR têm níveis significativos de outros tipos de passivos com uma posição hierárquica inferior à dos depósitos privilegiados (ou seja depósitos de pessoas singulares e de PME de valor superior a EUR 100 000), que devem ser objeto de recapitalização interna em primeiro lugar e na sua totalidade antes de que os depósitos privilegiados possam ser objeto de qualquer recapitalização interna. Assim, é menos provável, na prática, que se verifique a necessidade de excluir depósitos privilegiados da recapitalização interna porque é menos provável que estes sejam objeto de recapitalização interna.

Por último, refira-se que o CUR estabelecerá metas aplicáveis ao «requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis» a nível consolidado para os bancos prioritários no âmbito do ciclo de planeamento da resolução de 2017.

*Resposta ao ponto 47:*

Importa esclarecer que as autoridades de resolução não estão obrigadas a avaliar a capacidade do banco para fornecer as informações exigidas por um Sistema de Garantia de Depósitos (SGD) em todos os casos. O artigo 24.º do Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão (DR 2016/1075) explica que as autoridades de resolução avaliam, em primeiro lugar, a credibilidade do processo normal de insolvência. Só há necessidade de avaliar a viabilidade – e, portanto, a capacidade de um banco fornecer as necessárias informações a um SGD – se o processo normal de insolvência for considerado credível. Portanto, na grande maioria dos planos de resolução de 2016, não era necessária uma tal avaliação porque a liquidação do banco ao abrigo do processo normal de insolvência não era considerada credível.

*Resposta ao ponto 48:*

O CUR observa que o regime jurídico não obriga o CUR a incluir uma avaliação do financiamento do SGD disponível. Em especial, o artigo 24.º, n.º 4, do DR 2016/1075

exige que, ao avaliar a exequibilidade da liquidação, o CUR avalie apenas a capacidade do banco para fornecer as informações pertinentes.

Além disso, o nível de financiamento *ex ante* do SGD não representa o montante total dos fundos disponíveis para o SGD, uma vez que a Diretiva 2014/49/UE (Diretiva SGD) prevê fontes de financiamento adicionais, como o financiamento *ex post*, do SGD.

*Resposta ao ponto 60:*

A inadequação dos sistemas de informação dos bancos para todos os efeitos relacionados com a resolução, incluindo a recapitalização interna, foi identificada como um potencial impedimento para a resolução em relação a muitos bancos abrangidos pelo mandato do CUR. O CUR pediu aos bancos abrangidos pelo seu mandato que melhorem os seus sistemas de informação de gestão de modo a darem resposta a esta questão e a EBA formou um grupo de trabalho para fornecer orientações adicionais aos bancos sobre as capacidades que se espera que os seus sistemas de informação de gestão tenham para cumprirem os requisitos das autoridades de resolução.

*Resposta ao ponto 61:*

A recapitalização interna de passivos é legalmente exercida mediante a emissão de uma ordem administrativa e, portanto, produz efeitos no momento em que é emitida essa ordem. A implementação subsequente da recapitalização interna pode demorar algum tempo, mas os passivos não podem ser subtraídos à recapitalização interna durante este período de implementação.

*Resposta ao ponto 62:*

V. abaixo a resposta ao ponto XI da Síntese (v. Secção VII da presente resposta).

*Resposta ao ponto 63:*

No que diz respeito à aplicabilidade dos instrumentos de resolução, o artigo 25.º, n.º 3, alínea e), do DR 2016/1075 refere «a aplicabilidade dos instrumentos de resolução previstos, nomeadamente em países terceiros». Este ponto deve ser interpretado no sentido de se referir apenas à aplicação dos instrumentos de resolução em países terceiros e não na UE, uma vez que, de acordo com o artigo 66.º da Diretiva RRB, as medidas de resolução adotadas num Estado-Membro devem ser executadas noutros Estados-Membros. Por conseguinte, não é necessário efetuar a análise da exequibilidade quando a lei aplicável é a de um Estado-Membro da UE.

*Resposta ao ponto 66:*

O CUR observa que, na medida em que um banco tem volumes consideráveis de emissões de obrigações para retalho, esta situação foi identificada como um potencial impedimento para a utilização satisfatória dos instrumentos de resolução. Os bancos já foram instados a reduzir o montante dessa emissão para o futuro.

*Resposta ao ponto 67:*

A inadequação dos sistemas de informação dos bancos para todos os efeitos relacionados com a resolução, incluindo a avaliação, foi identificada como um potencial

impedimento para a resolução em relação a muitos bancos abrangidos pelo mandato do CUR. V. a resposta do CUR ao ponto 60.

*Resposta ao ponto 69:*

O CUR observa que no primeiro semestre de 2017 foram desenvolvidas notas de orientação sobre a continuidade operacional na resolução e nas infraestruturas do mercado financeiro (IMF) Os planos de resolução de 2017 incluirão, portanto, mais pormenores a este respeito.

*Resposta ao ponto 76:*

V. a resposta do CUR ao ponto 33.

*Resposta ao ponto 77:*

Como parte do ciclo de planeamento da resolução de 2017 a implementar em 2018, o CUR vai estabelecer metas vinculativas aplicáveis ao «requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis» a nível consolidado para os bancos prioritários.

*Resposta ao ponto 78:*

O CUR observa que a pontuação SREP foi utilizada, com outros fatores (por exemplo, dimensão, complexidade), no estabelecimento da lista dos bancos prioritários, que serão os primeiros a ter uma meta consolidada vinculativa aplicável ao «requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis» como parte do ciclo de planeamento da resolução de 2017.

Ao fixar a meta consolidada vinculativa aplicável ao «requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis», o CUR terá em conta os requisitos de fundos próprios do Pilar 2 do banco, que refletem a avaliação de supervisão, uma vez que os bancos com pontuações SREP mais elevadas enfrentam normalmente requisitos de fundos próprios do Pilar 2 mais elevados. Os requisitos de fundos próprios do Pilar 2 fazem parte integrante do cálculo tanto do montante de absorção das perdas como do montante de recapitalização do «requisito mínimos para os fundos próprios e para os passivos elegíveis» do banco e são utilizados pelo CUR no estabelecimento das suas metas aplicáveis ao «requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis».

Porém, ao CUR apenas é normalmente enviada a pontuação SREP do banco e uma cópia da carta enviada aos bancos com uma apresentação dos respetivos requisitos de fundos próprios do Pilar 2. Presentemente, o CUR ainda não recebeu uma análise ou uma avaliação pormenorizadas fundamentando a pontuação SREP dos bancos, portanto tal análise ou avaliação não é utilizada para justificar adicionalmente a meta aplicável ao «requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis» dos bancos. No contexto da revisão do Memorando de Entendimento com o BCE, prevê-se que o CUR terá acesso à avaliação detalhada SREP dos bancos prioritários, que são os bancos com uma pontuação SREP de 4 ou uma pontuação SREP de 3 com uma subpontuação de 4.

*Resposta ao ponto 79:*

Os bancos foram informados de lacunas indicativas no cumprimento das suas metas aplicáveis ao «requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis» em 2016 e estão a ser realizadas formações com os bancos no quarto trimestre de 2017, durante as quais os bancos serão atualizados sobre as atuais lacunas baseadas nos

dados do final do ano de 2016. As metas consolidadas vinculativas aplicáveis ao «requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis» a fixar em 2017 serão acompanhadas de um período transitório durante o qual esses bancos deverão preencher a lacuna identificada no respetivo «requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis».

*Resposta ao ponto 80:*

O artigo 22.º, n.º 1, do DR 2016/1075 exige uma «síntese do plano, incluindo uma descrição da instituição ou do grupo e uma síntese dos elementos referidos nos n.ºs 2 a 8» do mesmo artigo. Refere «síntese dos elementos» [*summary of items*] e não «síntese de todos os elementos» [*summary of each and every item*]. O artigo 22.º, n.ºs 2 a 8, do DR 2016/1075 enumera as categorias de informação a incluir no plano. Portanto, exige-se uma síntese das diferentes categorias.

*Resposta ao ponto 81:*

Os planos de resolução de 2016 foram os primeiros planos adotados pelo CUR e, portanto, os primeiros planos divulgados de forma sintética aos bancos. Assim, na data da adoção dos planos de resolução de 2016, não tinha sido recebido qualquer retorno de informação. O retorno de informação recebido até à presente data dos bancos será refletido nas subsequentes versões dos planos de resolução.

#### **IV. Orientações para o planeamento da resolução (pontos VIII da Síntese e pontos 84 a 102)**

*Resposta ao ponto VIII da Síntese e ao ponto 84:*

O CUR gostaria de destacar que possui um programa ambicioso de trabalho para a elaboração de notas de orientação sobre diversos temas da resolução, estando prevista a entrega destas notas em diversas datas de 2017 e primeiro semestre de 2018. A este respeito, o CUR gostaria de referir, a título indicativo, as notas de orientação desenvolvidas sobre os seguintes temas: orientações para equipas internas de resolução relativas às funções críticas, acesso à IMF, continuidade operacional e «requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis». Estas notas foram utilizadas na elaboração dos planos de resolução em 2017.

No que diz respeito ao «requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis», o CUR adotou uma política para a sua determinação em outubro de 2017 e vai estabelecer metas consolidadas vinculativas aplicáveis ao «requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis» em 2017. A política do CUR em matéria de «requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis» foi partilhada com as equipas internas de resolução e será utilizada na elaboração dos planos de resolução no ciclo de planeamento da resolução de 2017.

*Resposta ao ponto 91:*

Em resposta à declaração do TCE de que "não foram ainda fornecidas orientações sobre o conteúdo dos planos de resolução condensados", o CUR gostaria de observar que o CUR já tem prontos modelos dos planos de resolução para serem utilizados pelas equipas internas de resolução. Estes novos modelos fornecem orientações sobre o conteúdo dos planos.

*Resposta ao ponto 92:*

No início de 2016, foi criado um grupo de missão especial constituído por representantes do CUR e das ANR para trabalhar sobre a questão das obrigações simplificadas. Na sequência do seu trabalho, foi elaborada, adotada e apresentada pelo CUR na sua sessão plenária, em setembro de 2016, a nota de política sobre obrigações simplificadas para instituições menos significativas.

A nota de política define os princípios fundamentais que devem orientar a aplicação de obrigações simplificadas em relação às instituições menos significativas e indica os requisitos mínimos do conteúdo dos planos de resolução das instituições sujeitas a obrigações simplificadas.

Entretanto, prosseguiram os trabalhos ao nível da EBA relativamente à elaboração de normas técnicas regulamentares para a aplicação de obrigações simplificadas. As normas técnicas regulamentares foram objeto de consulta pública, concluída em 8 de agosto de 2017, e devem ainda ser aprovadas pela Comissão. As normas técnicas regulamentares substituem a nota de política do CUR que será, portanto, revista e atualizada logo que as normas técnicas regulamentares sejam aprovadas e publicadas no Jornal Oficial da União Europeia.

No que diz respeito aos bancos sob a tutela direta do CUR, não foi tomada nenhuma decisão de aplicar obrigações simplificadas a estes bancos. Tendo em conta a dimensão e complexidade dos bancos abrangidos pelo mandato do CUR, espera-se que as obrigações simplificadas apenas se apliquem, se se aplicarem, a um número reduzido de bancos abrangidos pelo mandato do CUR, motivo pelo qual a determinação de obrigações simplificadas não tem sido uma prioridade do CUR.

*Resposta ao ponto 93:*

Em 2017, o CUR encarregou uma rede de peritos do reporte em matéria de resolução de avaliar as fontes de informação existentes, de identificar as lacunas de informação e de apresentar propostas para melhorar o reporte em matéria de resolução. As conclusões desta rede foram incluídas num [novo conjunto de modelos da EBA](#), elaborados por uma rede de peritos da EBA encarregada de rever as Normas Técnicas de Execução sobre o reporte em matéria de resolução [conforme refletido no Regulamento de Execução (UE) 2016/1066 da Comissão]. O novo conjunto de modelos da EBA toma em consideração os modelos anteriormente desenvolvidos pelo CUR (tais como os modelos relativos às informações relativas aos passivos, à infraestrutura do mercado financeiro e às funções críticas). Os novos modelos da EBA são agora totalmente compatíveis com os atuais modelos do CUR. Refira-se que, no período de reporte de 2017, o CUR deu instruções aos bancos no sentido de não preencherem determinados modelos da EBA sempre que as informações a fornecer nesses modelos já estivessem abrangidas pelos modelos do CUR.

*Resposta ao ponto 94:*

V. a resposta do CUR ao ponto VIII da Síntese e ao ponto 84.

*Resposta ao ponto 99:*

O CUR desenvolveu um modelo de funções críticas e orientações para autoavaliações dos bancos, que foram utilizados para a recolha de dados e de informação no ciclo de planeamento de 2017. Juntamente com as ANR, elaborou orientações políticas em

relação à determinação de funções críticas com vista a reforçar a coerência em todas as equipas internas de resolução no âmbito do exercício da respetiva avaliação das funções críticas. O modelo e as orientações já conduziram a uma melhoria da coerência e da comparabilidade das avaliações das funções críticas comparativamente com 2016, uma vez que alinham a metodologia e os indicadores utilizados para identificar funções críticas. Todavia, importa observar que a análise das funções críticas não é um exercício «automático»; o resultado final depende do parecer especializado das equipas internas de resolução. Tendo em conta que as diferentes conclusões e análises são agora mais comparáveis, espera-se que as inconsistências entre as equipas internas de resolução e entre os países sejam mais facilmente detetadas e diminuam com o passar do tempo. Para facilitar tais comparações, o CUR desenvolveu uma ferramenta de avaliação comparativa e utilizou essa ferramenta para ajudar as equipas internas de resolução a fundamentarem melhor as suas apreciações.

*Resposta ao ponto 100:*

Embora não tenham sido adotadas medidas formais em relação aos potenciais impedimentos identificados até 2018, os bancos foram informados sobre estes potenciais impedimentos e instados a tomar medidas adequadas para eliminá-los.

*Resposta ao ponto 101:*

V. a resposta do CUR ao ponto VIII da Síntese e ao ponto 84.

*Resposta ao ponto 102:*

Em 2017, o CUR adotou um conjunto de 16 Normas de Controlo Interno que incluem 96 requisitos que são essencialmente inspirados nas Normas de Controlo Interno para uma gestão eficaz revistas, emitidas pela Comissão Europeia em junho de 2014. O plano de trabalho do Gabinete de Controlo Interno assegurará o roteiro de implementação das Normas de Controlo Interno no CUR.

## **V. Adequação dos recursos do CUR (ponto IX da Síntese e pontos 103 a 118)**

*Resposta ao ponto IX:*

Ver a resposta do CUR aos pontos 114 e 115.

*Resposta ao ponto 105:*

Embora 2016 se tenha revelado um ano difícil no que diz respeito ao cumprimento das metas em termos de pessoal do CUR, em 2017 o CUR desenvolveu esforços significativos no sentido de dar prioridade às suas campanhas de recrutamento, recrutando aproximadamente 160 membros do pessoal, que já estão a trabalhar ou que vão integrar o CUR nas próximas semanas ou nos próximos meses.

*Resposta aos pontos 106 a 109:*

Ver a resposta do CUR aos pontos 114 e 115.

*Resposta ao ponto 110:*

As carências de pessoal na equipa de informática estão atualmente a ser resolvidas, prevendo-se o anúncio de várias vagas nos próximos meses. A equipa deverá estar plenamente dotada ainda em 2018. Entretanto, vários projetos de desenvolvimento encontram-se já em curso. Para apoiar as atividades de planeamento da resolução, foi alcançado um acordo com o BCE no sentido de se adaptar e utilizar a principal ferramenta de supervisão, o IMAS, para fins de resolução. Prevê-se a implementação da primeira versão deste novo sistema em todo o MUR no final do primeiro trimestre de 2018.

*Resposta ao ponto 114:*

Desde o início de 2017, o CUR tinha previsto e realizado vários procedimentos de seleção de grande dimensão dos quais resultou a contratação de mais de 100 membros do pessoal. Em suma, o CUR terá 306 membros do pessoal no início de 2018. A equipa de recrutamento está a realizar várias seleções que permitirão à agência alcançar a meta de 350 membros do pessoal em 2018.

*Resposta ao ponto 115:*

Durante a auditoria, o CUR já estava a selecionar pessoal AST e AD para reforçar a equipa de recursos humanos. Assim, a função de Recursos Humanos está atualmente dotada de 15 membros e sete destes trabalham exclusivamente no recrutamento. Adicionalmente, o CUR contratou vários trabalhadores temporários para prestar apoio aos processos de recrutamento durante os primeiros seis meses de 2017. Consequentemente, o CUR pode levar a cabo três grandes processos de seleção para unidades de resolução, que permitiram ao CUR selecionar 80 membros do pessoal adicionais que já estão a trabalhar ou que vão integrar o CUR nas próximas semanas ou nos próximos meses.

## **VI. Cooperação com as Autoridades Nacionais de Resolução (ANR) (ponto X da Síntese e pontos 120 a 129)**

*Resposta ao ponto X da Síntese, e aos pontos 122 e 124:*

Na sua sessão plenária, o CUR adotou recentemente um modelo de funcionamento alvo, que atribui funções e atribuições no MUR, incluindo o funcionamento das equipas internas de resolução. As experiências do CUR até à presente data demonstraram que existe agora uma maior clareza quanto à distribuição das atribuições entre o CUR e a ANR. A clareza obtida refletir-se-á na próxima revisão do quadro de cooperação entre o CUR e as ANR.

Quanto ao pessoal, v. as respostas do CUR aos pontos 114 e 115.

*Resposta aos pontos 126 e 128:*

Está em funcionamento uma função de supervisão limitada deste junho de 2016, quando foi recebida de uma ANR o primeiro projeto de medida de resolução. Desde então, o CUR avaliou aproximadamente 430 projetos de medida de resolução submetidos por 9 ANR. Não obstante os recursos limitados disponíveis para a função de supervisão do CUR, a supervisão reativa é realizada em conformidade com os requisitos do Regulamento MUR.

Em outubro de 2016, o CUR também criou um grupo de missão para a supervisão das instituições menos significativa dedicado às questões relacionadas com o trabalho das ANR relativamente a essas instituições. O CUR recebe atualmente informações consideráveis sobre o trabalho em curso nas ANR através deste grupo de missão. A

função de supervisão do CUR não exige a supervisão das atividades quotidianas das ANR, mas visa assegurar o funcionamento coerente e eficiente do MUR em toda a União Bancária.

## **VII. Quadro de cooperação com o BCE e propostas legislativas (ponto XI da Síntese e pontos 130 a 142)**

*Resposta ao ponto XI da Síntese (no que diz respeito às propostas legislativas e ao instrumento de moratória):*

O CUR está encetou discussões com a Comissão sobre eventuais alterações ao Regulamento MUR. Tal incluiu a previsão potenciais revisões da Diretiva RRB para resolver questões técnicas e questões políticas de alto nível. No que diz respeito à proposta de moratória, o CUR apoiou a proposta da Comissão de novembro de 2016, observando os potenciais benefícios para as autoridades de resolução. O CUR apoia a disponibilidade do instrumento de moratória como uma medida excepcional a utilizar sempre que necessário para a aplicação efetiva do instrumentos de resolução. A duração do instrumento de moratória deve ser suficientemente longa para ser eficaz, mas a sua longa duração não deve pôr em risco a estabilidade financeira do mercado. O âmbito do instrumento de moratória também deve assegurar que a moratória possa ser eficaz, e permita à autoridade de resolução cobrir passivos suficientes para cumprir os objetivos do instrumento. Se for bem adaptada, os benefícios de uma tal ferramenta podem compensar os riscos.

*Resposta ao ponto XI da Síntese, e aos pontos 132 e 133:*

O CUR e o BCE estão a atualizar o respetivo Memorando de Entendimento tendo em conta os seus dois anos de experiência com o atual Memorando de Entendimento. O novo Memorando de Entendimento incluirá uma maior partilha de informação automática relativa aos bancos, sobretudo relativamente aos bancos identificados como estando em risco de insolvência [pontuação de 4 ou 3 resultante do processo de análise e avaliação para fins de supervisão (SREP), com uma subpontuação de 4]. O novo Memorando de Entendimento está programado para ser acordado e executado o mais tardar até ao final do 1.º Trimestre de 2018. Além disso, os relatórios da instituição relativos ao processo de avaliação da adequação da liquidez interna (ILAAP) e ao processo de avaliação da adequação do capital interno (ICAAP) são agora partilhados automaticamente com as equipas internas de resolução em relação a todos os bancos na sequência de uma decisão do Conselho de Supervisão do BCE.

*Resposta ao ponto 141:*

Em resposta à declaração do TCE de que o CUR ainda não estabeleceu um quadro para avaliar se um banco se encontra nessa situação ou risco, o CUR observa que está a preparar ativamente uma política nesta área, identificando onde pode eventualmente utilizar esta capacidade, tendo em consideração a ligação entre Avaliação 1 e «Situação ou risco de insolvência», e a necessidade de evitar o desenvolvimento de avaliações sobrepostas que o levariam a atuar como autoridade de supervisão «sombra».

Além disso, o CUR observa que, embora o seu papel relativamente à declaração de «situação ou risco de insolvência» seja importante enquanto salvaguarda do sistema



para minimizar a complacências das autoridades de supervisão, a principal responsabilidade pela realização de tal avaliação incumbe à autoridade de supervisão, que tem o melhor acesso a todas as informações pertinentes.

Na data da auditoria, o CUR ainda não tinha exercido este poder (em todos os casos de crise recentes, o BCE adotou a decisão de declaração de «situação ou risco de insolvência» conforme previsto no Regulamento MUR).

## **VIII. Conclusões e recomendações**

### **Resposta à Recomendação 1:**

A recomendação é parcialmente aceite. Em especial:

- (a) Embora não tenha fixado formalmente uma data específica de conclusão dos planos de resolução plenamente conformes para todos os bancos abrangidos pelo seu mandato, o CUR já está a utilizar uma abordagem baseada em prioridades (v. as respostas do CUR na Secção «Planos de Resolução» supra). De acordo com esta última abordagem, os bancos que apresentam maior risco já foram identificados e fazem parte dos bancos prioritários abrangidos pelo mandato do CUR, que beneficiam dos planos de resolução mais abrangentes do CUR, a saber os planos da «fase três». A conclusão de planos de resolução plenamente conformes para todos os bancos abrangidos pelo mandato do CUR também está prevista para 2020, com alguns planos a atingirem esse nível de exaustividade em 2019.
- (b) A identificação de impedimentos substantivos terá início em 2018 e as notificações à EBA quanto à resolubilidade dos bancos seguir-se-ão como consequência disso.
- (c) Esta recomendação será seguida no ciclo de planeamento da resolução de 2018.

### **Resposta à Recomendação 2:**

A recomendação é aceite, salvo no que diz respeito à data de implementação. Em especial:

- (a) A política do CUR em matéria de «requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis» foi adotada em outubro de 2017 e será aplicada no ciclo de planeamento de 2017. Em 2018, será elaborada uma política sobre a remoção de impedimentos para aplicação no ciclo do planeamento de 2018. Todos os bancos abrangidos pelo mandato do CUR terão planos de resolução plenamente conformes no ciclo de planeamento da resolução de 2020.
- (b) O manual sobre o planeamento da resolução será atualizado em 2018.
- (c) As orientações sobre os cenários de resolução que devem ser incluídas, ao abrigo do quadro regulamentar, nos planos de resolução, serão incluídas no manual sobre o planeamento da resolução, na sua versão atualizada de 2018.

### **Resposta à Recomendação 3:**

A recomendação é aceite. Em especial, tendo em conta as respostas dadas aos pontos 114 e 115, o CUR observa que já foram tomadas medidas importantes, que permitirão alcançar no início de 2018 os níveis pretendidos de dotação de efetivos tanto do departamento de recursos humanos do CUR, como do CUR em termos globais.

#### **Resposta à Recomendação 4:**

A recomendação é aceite. Em especial:

- (a) No que diz respeito à recomendação de clarificar a distribuição de tarefas e de responsabilidades operacionais com as ANR, o CUR adotou recentemente, na sua sessão plenária, um modelo de funcionamento alvo, que afeta funções e atribuições dentro do MUR, incluindo o funcionamento das equipas internas de resolução. A maior clareza obtida graças à experiência do passado também se refletirá na próxima revisão do quadro de cooperação entre o CUR e as ANR.
- (b) Embora o CUR apenas possa assegurar a dotação das equipas internas de resolução no que diz respeito ao seu próprio pessoal, o CUR vai comunicar a recomendação do TCE às ANR e discutir com estas a possibilidade de afetar pessoal adicional, quando for considerado adequado.
- (c) O CUR observa que já tem previstos dois testes para 2018.

#### **Resposta à Recomendação 5:**

A recomendação é aceite. Em especial, o CUR e o BCE estão atualmente a atualizar o Memorando de Entendimento. Deverá ser adotado o mais tardar no primeiro trimestre de 2018. O Memorando de Entendimento e o respetivo anexo serão posteriormente publicados.

#### **Resposta à Recomendação 6:**

A recomendação é aceite. Em especial:

- (a) V. a resposta do CUR ao ponto XI.
- (b) O CUR já observou anteriormente que era importante melhorar o fluxo de informação emanada pela autoridade de supervisão (incluindo através da sua eventual presença automática no Conselho de Supervisão), e vai continuar a salientar este aspeto. V. também a resposta do CUR aos pontos 132 e 133.
- (c) V. a resposta do CUR ao ponto XI.

| <b>Acontecimento</b>  | <b>Data</b> |
|---|-------------|
| Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA) / Início da auditoria                 | 8.11.2016   |
| Envio oficial do projeto de relatório ao Conselho Único de Resolução            | 12.10.2017  |
| Adoção do relatório final após o procedimento contraditório                     | 28.11.2017  |
| Respostas oficiais do Conselho Único de Resolução recebidas em todas as línguas | 11.12.2017  |

O Conselho Único de Resolução (CUR) está sediado em Bruxelas e foi criado em 2014 no âmbito da resposta política à crise financeira. A sua missão consiste na resolução dos bancos abrangidos pelo seu mandato que se encontrem em situação de insolvência. Atualmente, o seu mandato abrange cerca de 140 bancos da área do euro.

A presente auditoria avaliou a qualidade das regras e orientações globais do CUR, o planeamento da resolução para os diferentes bancos e a adequação dos efetivos do CUR. O Tribunal detetou lacunas em todos estes domínios, embora a criação do CUR a partir do nada tenha constituído um grande desafio e quaisquer insuficiências devam ser consideradas neste contexto.

O Tribunal formula várias recomendações relacionadas com a preparação dos planos de resolução e a finalização das suas regras e orientações. Recomenda igualmente que o CUR melhore a sua dotação em pessoal e os seus procedimentos em matéria de recursos humanos.

40  
1977-2017



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações

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

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx)  
Sítio Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©União Europeia, 2017.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.