

Relatório Especial

Planeamento da resolução ao abrigo do Mecanismo Único de Resolução



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-XI
Introdução	01-16
Mecanismo Único de Resolução - contexto	01-04
Cooperação ao abrigo do Mecanismo Único de Resolução	05-16
O papel do CUR e das ANR	05-11
Interação com outras autoridades nacionais e da UE	12-16
Âmbito e método da auditoria	17-24
Âmbito e metodologia	17-21
Acesso a provas de auditoria e questões de confidencialidade	22-24
Observações	25-107
Quadro de políticas reforçado, mas persistem deficiências em alguns domínios cruciais	25-65
Várias políticas importantes aplicáveis a bancos abrangidos pelo mandato do CUR ainda em falta	30-36
As políticas previstas apresentam algumas insuficiências	37-65
Progressos alcançados no planeamento da resolução, mas ainda não cumpre os requisitos legais	66-89
A qualidade dos planos de resolução relativos aos bancos abrangidos pelo mandato do CUR melhorou	69-75
Atrasos na adoção de planos de resolução abrangidos pelo mandato do CUR	76-80
O controlo de qualidade do CUR não foi do mesmo nível para todos os planos de bancos menos significativos	81-89
Estrutura organizacional no âmbito do MUR ainda não otimizada	90-107
Boa interação entre as partes interessadas, mas autoridades de resolução dependentes da reação oportuna das autoridades de supervisão	94-100
Os efetivos afetados ao MUR aumentaram, mas as ANR reduziram ligeiramente a sua contribuição	101-105
Variação significativa do pessoal das ANR	106-107

Conclusões e recomendações

108-121

Anexos**Anexo I — Órgãos de direção do CUR****Anexo II — Objetivos do CUR em matéria de MREL****Siglas e acrónimos****Glossário****Respostas do CUR****Respostas da Comissão****Equipa de auditoria****Cronologia**

Síntese

I Em 2014, a UE adotou um quadro jurídico para dar resposta à situação de insolvência dos bancos, o Mecanismo Único de Resolução (MUR), que constitui o segundo pilar da União Bancária Europeia. O MUR aplica-se aos bancos dos Estados-Membros da área do euro. Reúne o Conselho Único de Resolução (CUR), que é a autoridade de resolução responsável pelos bancos mais importantes e pelos bancos transfronteiriços, independentemente da sua relevância, e as autoridades nacionais de resolução (ANR), que são responsáveis por bancos menos significativos nas suas jurisdições respetivas.

II O mecanismo visa proteger a estabilidade financeira e assegurar a resolução ordenada de bancos em situação de insolvência, com o mínimo de custos para os contribuintes e a economia real. Para esse fim, o quadro prevê instrumentos para a resolução de bancos que se encontrem em situação ou em risco de insolvência, caso a autoridade de resolução tenha decidido que estes não podem submeter-se a um processo normal de insolvência, ao abrigo do direito nacional. Para se prepararem, as autoridades devem elaborar planos de resolução para cada banco que, em geral, devem atualizar anualmente.

III Em 2017, o Tribunal publicou o seu primeiro relatório de auditoria na matéria, tendo avaliado se o CUR estava equipado para executar eficazmente a resolução de bancos significativos. Com vista a informar os responsáveis políticos e as partes interessadas sobre o atual estado de preparação do MUR, realizou esta segunda auditoria, que incide na supervisão, por parte do CUR, dos planos de resolução para bancos menos significativos e efetua o seguimento dos resultados da auditoria anterior.

IV Para esse efeito, o Tribunal analisou se o quadro político e a estrutura organizacional eram adequados, bem como se tinham sido registados progressos em termos da qualidade e calendarização dos planos de resolução adotados. Os trabalhos de auditoria realizaram-se entre abril de 2019 e janeiro de 2020, tendo o Tribunal examinado uma amostra de planos de resolução adotados entre 2019 e 2020.

V O Tribunal constata que existem determinadas insuficiências que apenas os legisladores podem resolver, tais como o financiamento em caso de resolução e a falta de harmonização dos processos nacionais de insolvência. Verifica, além disso, que as regras de repartição dos encargos variam consoante o banco seja objeto de resolução ou receba auxílio estatal no âmbito de um processo de insolvência.

VI Globalmente, o Tribunal conclui que o MUR registou progressos nos últimos anos, mas faltam alguns elementos essenciais e são necessárias etapas suplementares no planeamento da resolução dos bancos. Em especial, constatou que as políticas adotadas não davam ainda resposta a todos os domínios em causa ou revelavam insuficiências. Até agosto de 2020, salvo raras exceções, as políticas não se dirigiam às ANR para os bancos abrangidos pelo seu mandato, mas podiam servir de referência. Nessa data, foi adotado um primeiro conjunto de orientações aplicáveis às ANR para esses bancos.

VII No que se refere especificamente aos impedimentos à resolubilidade, o CUR ainda não determinou os que são significativos, tendo optado por uma abordagem faseada, através da qual deteta os impedimentos potenciais antes de determinar se são significativos. Deste modo, os bancos têm tempo para resolver as questões pendentes. Consequentemente, não é acionado o procedimento administrativo previsto no quadro jurídico para assegurar a eliminação de impedimentos significativos. Enquanto não se chegar a uma conclusão sobre a natureza dos impedimentos, não se chegará a uma conclusão sobre a resolubilidade de um banco.

VIII O Tribunal verificou que a qualidade dos planos de resolução melhorou, tendo aumentado para 60% a percentagem de requisitos do Conjunto Único de Regras que foram satisfeitos, no caso de uma amostra de planos de 2018, comparativamente a apenas 14% numa amostra de planos de 2016. No entanto, o CUR adotou tardiamente os planos de resolução de 2018 e atualizou apenas um número limitado de planos em 2019. As ANR também realizaram progressos na adoção dos seus planos de resolução, mas algumas não alcançaram as suas metas e/ou adiaram os seus planos para os bancos mais complexos.

IX O CUR colaborou bem com as ANR e com o Banco Central Europeu (BCE), na sua função de autoridade de supervisão bancária. Contudo, para a resolução ser eficaz, a autoridade de supervisão deve decidir com bastante antecedência as "medidas de intervenção precoce" a serem adotadas pelos bancos e se um banco está em situação ou em risco de insolvência. A atual base jurídica não define critérios objetivos e quantificados para a tomada dessas decisões.

X A situação do CUR em termos de recursos humanos melhorou, mas a supervisão dos planos de resolução apresentados pelas ANR para os bancos menos significativos continua a sofrer de falta de pessoal. No que respeita aos efetivos das ANR, a situação varia significativamente. O Tribunal constatou, igualmente, que aumentou a proporção

de pessoal do CUR afetada a bancos significativos e a bancos transfronteiras, ao mesmo tempo que as ANR reduziram ligeiramente o pessoal que disponibilizavam.

XI Para reforçar a preparação do MUR, o Tribunal recomenda que o CUR deve:

- melhorar o seu conjunto de políticas orientadoras do planeamento da resolução do MUR;
- assegurar a adoção oportuna e a total conformidade dos planos de resolução com os requisitos jurídicos;
- melhorar a estrutura organizacional do MUR;
- convidar, em conjunto com a Comissão, os legisladores a estabelecerem critérios objetivos e quantificados para uma supervisão oportuna.

Introdução

Mecanismo Único de Resolução – contexto

01 Antes da crise financeira que irrompeu em 2007-2008, os bancos em situação de insolvência eram liquidados ao abrigo da legislação nacional em matéria de insolvência. No caso dos bancos considerados demasiado grandes para falir, as autoridades nacionais recorreram ao dinheiro dos contribuintes para evitar o seu colapso. A insolvência de bancos transfronteiriços também poderia constituir um risco adicional. Tendo a crise revelado que as autoridades não dispunham de procedimentos e instrumentos para a liquidação dos bancos de uma forma ordenada, em 2014 a UE criou o MUR, o segundo pilar da União Bancária Europeia.

02 O MUR reúne o Conselho Único de Resolução (CUR), o Conselho, a Comissão e as ANR dos Estados-Membros participantes. Este mecanismo é apoiado pelo Fundo Único de Resolução (FUR), que por sua vez é financiado pelos bancos da área do euro.

03 O MUR fornece o enquadramento para a liquidação ordenada dos bancos¹. O seu objetivo consiste em evitar efeitos adversos significativos sobre a estabilidade financeira, proteger os depositantes cobertos e salvaguardar os fundos públicos, limitando ao máximo o recurso a um apoio financeiro público extraordinário. A resolução constitui um último recurso destinado a permitir a prossecução das funções críticas do banco. Estas funções consistem em atividades, serviços ou operações bancárias cuja interrupção é suscetível de perturbar a estabilidade financeira ou serviços que são essenciais para a economia real. De facto, se um banco não tiver funções críticas e a sua falência não acarretar riscos para a estabilidade financeira, será liquidado ao abrigo da legislação nacional em matéria de insolvência.

04 Ao longo dos últimos anos, a UE tem vindo a desenvolver um conjunto de regras harmonizadas para a supervisão e a resolução dos bancos. Conceptualmente, é conhecido como o "Conjunto Único de Regras". No que diz respeito à resolução, este

¹ No presente relatório, o termo "banco" refere-se às entidades mencionadas no artigo 2º do 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 e que altera o Regulamento (UE) nº 1093/2010 (JO L 225 de 30.7.2014, p. 1).

conjunto inclui principalmente a Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias (DRRB²), o Regulamento Mecanismo Único de Resolução (Regulamento MUR³), os regulamentos delegados ou de execução da Comissão e as normas e orientações da Autoridade Bancária Europeia (EBA). Além disso, para se prepararem para as resoluções, as autoridades de resolução elaboram manuais e notas de orientação que servem de base às políticas a aplicar (ver *figura 1*).

Figura 1 – Regras e políticas



Fonte: TCE.

Cooperação ao abrigo do Mecanismo Único de Resolução

O papel do CUR e das ANR

05 Desde janeiro de 2015, o CUR é responsável pela resolução, quando necessário, de todos os bancos significativos da área do euro, bem como de bancos transfronteiriços menos significativos⁴. No final de 2019, abrangia 128 bancos, o que representa aproximadamente 85% do total dos ativos bancários da área do euro.

06 A responsabilidade por todos os restantes bancos, ou seja, pelos bancos menos significativos (2 249 de acordo com o programa de trabalho de 2020 do CUR, ver *figura 2*), cabe às ANR. No entanto, o CUR é responsável pelo funcionamento eficaz e uniforme do MUR, tendo por isso sido incumbido da supervisão do planeamento da resolução efetuado pelas ANR na área do euro. Além disso, caso seja necessário assegurar uma aplicação uniforme das normas de resolução, o CUR pode decidir, ele

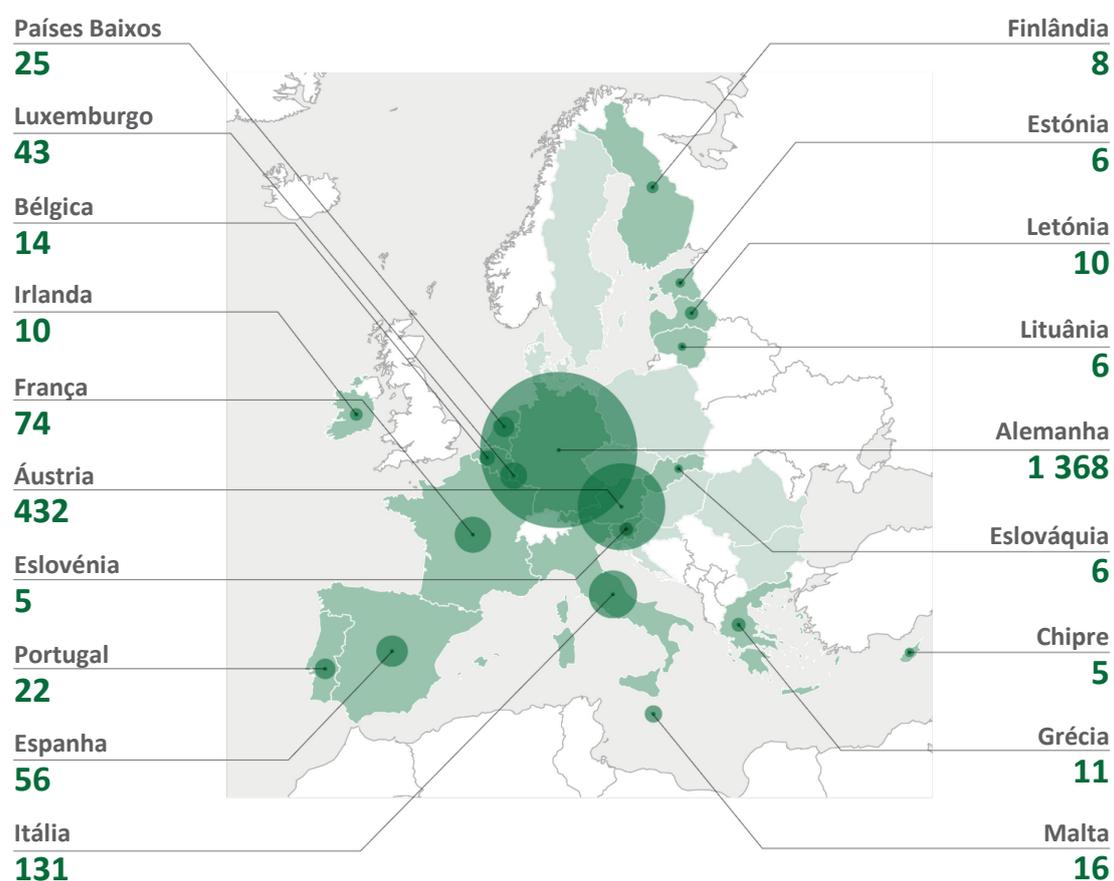
² Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento e que altera a Diretiva 82/891/CEE do Conselho, e as Diretivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e os Regulamentos (UE) (JO L 173 de 12.6.2014, p. 190).

³ Regulamento (UE) n.º 806/2014, como mencionado na nota de rodapé 1.

⁴ Um banco transfronteiriço menos significativo é composto por uma empresa-mãe sediada na área do euro e, pelo menos, uma filial situada noutro Estado-Membro da área do euro.

próprio ou a pedido de uma ANR, exercer todos os seus poderes de forma direta sobre os bancos inicialmente abrangidos pelo mandato dessa ANR.

Figura 2 – Bancos menos significativos por Estado-Membro na área do euro



Fonte: TCE, com base no programa de trabalho de 2020 do CUR.

07 Um banco deve satisfazer, pelo menos, um dos critérios constantes do [quadro 1](#) para se poder qualificar como significativo; caso contrário, será classificado como menos significativo.

Quadro 1 – Critérios que determinam se um banco é significativo

Critério	Explicação
Dimensão	O valor total dos ativos do banco excede 30 mil milhões de euros
Importância económica	Para o país em causa ou a economia da UE no seu todo
Atividades transfronteiriças	O valor total dos ativos do banco excede os 5 mil milhões de euros e o rácio entre os seus ativos/passivos transfronteiriços em mais de um outro Estado-Membro participante e a totalidade dos seus ativos/passivos situa-se acima de 20%
Assistência financeira pública direta	O banco solicitou ou recebeu financiamento do Mecanismo Europeu de Estabilidade ou do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira
Outros	Um banco sob supervisão é considerado significativo se for um dos três bancos mais importantes estabelecidos num determinado país

Fonte: BCE.

08 Para se preparar para a possível insolvência de um banco, a autoridade de resolução:

- elabora planos de resolução para todos os bancos abrangidos pelo seu mandato;
- define o nível mínimo de passivos e fundos próprios que permite absorver as perdas em caso de resolução (uma reserva de segurança conhecida como "MREL" - *minimum requirement for eligible liabilities and own funds*).

As atividades relacionadas com a execução efetiva de uma resolução (gestão de crises) não são aqui descritas, pois não se enquadram no âmbito da presente auditoria.

09 Os planos de resolução devem ser revistos e atualizados pelo menos uma vez por ano. O período que decorre entre a elaboração de um plano e a sua adoção é designado por ciclo de planeamento. Um plano da resolução é um documento exaustivo que deve nomeadamente descrever em pormenor as características do banco, determinar as suas funções críticas, detetar e resolver quaisquer impedimentos à sua resolubilidade, assim como definir o MREL do banco. Deve igualmente especificar i) a estratégia de resolução privilegiada, ou seja, se o banco deve ser liquidado ao abrigo da legislação nacional em matéria de insolvência ou candidatar-se a resolução e ii) se o banco é passível de resolução (ou seja, se é seguro proceder à sua resolução) (ver ponto **03**).

10 Se a autoridade de resolução considerar que um banco deve ser objeto de resolução, o plano deve descrever os instrumentos de resolução a aplicar (ver

figura 3). Deve também especificar as entidades do grupo do banco (empresa-mãe e/ou filiais) às quais esses instrumentos de resolução devem ser aplicados, ou seja, o designado "ponto de entrada" (único ou múltiplo).

Figura 3 – Instrumentos de resolução previstos no quadro legislativo



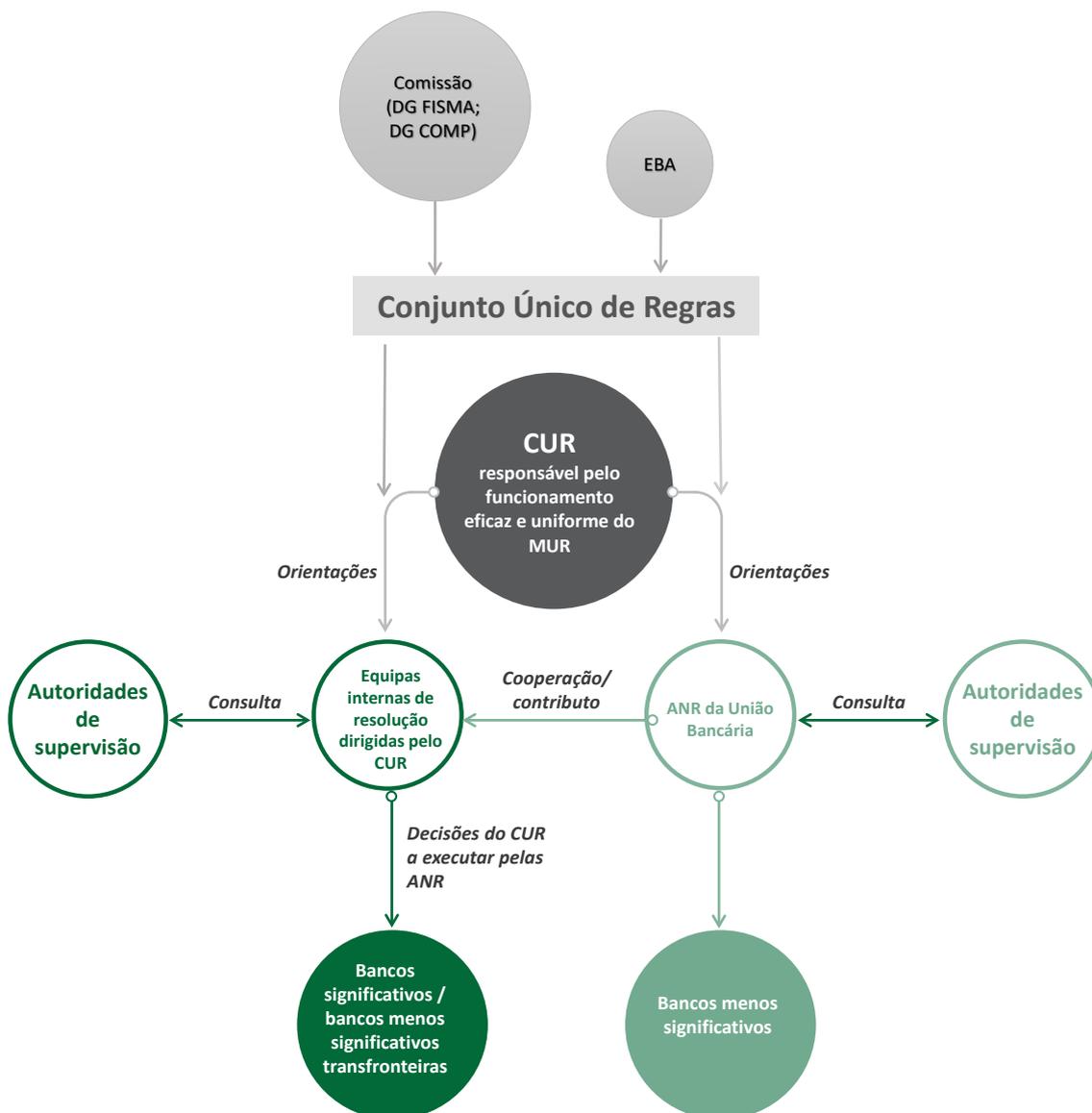
Fonte: Adaptado de dados do CUR.

11 O CUR toma as suas decisões em sessões executivas e sessões plenárias. Nestas últimas participa um representante de cada ANR (ver [anexo I](#) para mais pormenores). Os planos de resolução para os bancos abrangidos pelo mandato do CUR são apresentados às sessões executivas para aprovação.

Interação com outras autoridades nacionais e da UE

12 O CUR trabalha em estreita cooperação com as ANR, a Comissão, a EBA e as autoridades de supervisão responsáveis pelos bancos da área do euro (o BCE e as autoridades nacionais competentes) (ver [figura 4](#)). Por exemplo, os planos de resolução para os bancos significativos são elaborados por equipas internas de resolução, lideradas pelo CUR e compostas por pessoal deste conselho e da ANR em causa. As principais disposições práticas de cooperação entre o CUR e as ANR foram estabelecidas num acordo-quadro de cooperação adotado em 2016 e alterado em 2018.

Figura 4 – Funções e responsabilidades em matéria de planeamento da resolução no âmbito do MUR



Fonte: TCE com base no Regulamento MUR.

13 A cooperação entre a autoridade de resolução e a autoridade de supervisão do banco inclui os seguintes aspetos:

- a autoridade de supervisão expressa a sua opinião sobre o projeto de plano de resolução;
- a autoridade de resolução expressa a sua opinião sobre o plano de recuperação do banco avaliado pela autoridade de supervisão. O plano de recuperação inclui as medidas que o banco planeia tomar no caso de incumprimento de determinados indicadores.

A cooperação e as trocas de informações entre o CUR e o BCE baseiam-se num memorando de entendimento, que foi revisto em maio de 2018.

14 A EBA é responsável, designadamente, por:

- elaborar projetos de normas técnicas de regulamentação e execução, bem como orientações (o conteúdo de um plano de resolução completo, por exemplo);
- elaborar modelos (para os relatórios e as informações sobre o MREL, por exemplo);
- verificar, com base em análises periódicas, se as autoridades de resolução dispõem de conhecimentos especializados, recursos e capacidade operacional para executar as suas atividades de resolução.

15 A EBA também deve ser notificada quando o CUR ou uma ANR concluem que um banco não é passível de resolução.

16 A Comissão é responsável pela análise periódica da aplicação do Conjunto Único de Regras. Em abril de 2019, publicou o relatório da sua primeira análise e concluiu que era prematuro elaborar e adotar propostas legislativas⁵. A Comissão adota, sob a forma de regulamentos delegados e de execução, as normas técnicas de regulamentação e execução elaboradas pela EBA.

⁵ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação e revisão da Diretiva 2014/59/UE (Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias) e do Regulamento (UE) nº 806/2014 (Regulamento Mecanismo Único de Resolução), COM(2019) 213 final de 30.4.2019, p. 12.

Âmbito e método da auditoria

Âmbito e metodologia

17 Em 2017, o Tribunal auditou o CUR pela primeira vez, tendo-se concentrado no seu planeamento da resolução de bancos significativos⁶. Dado que o CUR foi apenas criado em 2015 e que essa primeira auditoria do Tribunal havia concluído que este conselho ainda tinha um longo caminho a percorrer, o Tribunal decidiu realizar outra auditoria, incidindo no planeamento da resolução dos bancos menos significativos e efetuando o seguimento da auditoria anterior. O Tribunal procurou conhecer a situação atual do MUR em termos de preparação para a resolução de bancos.

18 Para averiguar se o MUR estava bem preparado para proceder à resolução de bancos, o Tribunal avaliou se:

- o CUR dispunha de um quadro de políticas adequado para assegurar a elaboração de planos de resolução de ótima qualidade para os bancos abrangidos pelo seu mandato;
- a elaboração dos planos de resolução para bancos significativos e menos significativos estava bem encaminhada;
- a estrutura organizacional do MUR era adequada.

19 Para efeitos de auditoria, o Tribunal examinou documentação disponível no CUR e efetuou entrevistas ao seu pessoal. Avaliou uma amostra de planos de resolução do ciclo de 2018 (ver ponto **09**). Este ciclo baseou-se nos dados financeiros dos bancos no final do exercício de 2017 e terminou em 2020, quando da adoção dos últimos planos. A amostra do Tribunal era composta por seis planos relativos a bancos que não tinham colégio de resolução e dois planos referentes a bancos que tinham. O Tribunal analisou igualmente uma amostra de três avaliações realizadas pelo CUR, que abrangiam 16 planos relativos a bancos menos significativos apresentados pelas ANR, e uma amostra de dois planos de resolução simplificados também apresentados por ANR.

20 Entrevistou funcionários da Comissão (Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais, DG FISMA) e da EBA.

⁶ Relatório Especial 23/2017 do TCE, "Conselho Único de Resolução: começou a complexa construção da União Bancária, mas há ainda muito a fazer (www.eca.europa.eu)".

Deslocou-se ainda em visitas de informação a quatro ANR (na Alemanha, Itália, Letónia e Luxemburgo), que eram responsáveis por um elevado número de bancos ou que tinham já experiência com a resolução de bancos. Por fim, realizou um inquérito junto de 19 ANR da União Bancária Europeia.

21 Os trabalhos de auditoria no local foram efetuados entre abril de 2019 e janeiro de 2020, tendo sido assim concluídos antes do surto da COVID-19. Portanto, salvo indicação em contrário, o presente relatório não leva em consideração quaisquer desenvolvimentos ou alterações de políticas que tenham ocorrido em resposta à pandemia.

Acesso a provas de auditoria e questões de confidencialidade

22 Os direitos e o mandato para esta auditoria de resultados provêm das disposições gerais do artigo 287º do TFUE⁷, que conferem ao Tribunal de Contas Europeu pleno acesso a todos os documentos necessários para a realização de auditorias. No entanto, por questões de confidencialidade, o pessoal do CUR ocultou dos documentos, através da aplicação de uma linha em negrito, todas as informações e dados que permitiriam ao Tribunal identificar o banco a que se referia o plano de resolução da amostra. Por esse motivo, o Tribunal não pôde reconciliar os cálculos do MREL (dos dados do BCE, ver ponto 23), avaliar se as funções do banco eram de natureza crítica ou examinar a uniformidade das avaliações deste critério pelo CUR nos planos de resolução. No entanto, comparativamente à auditoria anterior, o acesso às informações melhorou, já que foram disponibilizados os planos de resolução na íntegra, em vez de apenas alguns capítulos selecionados.

⁷ Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO C 202 de 7.6.2016, p. 1).

23 Para além disso, o Tribunal não obteve acesso aos seguintes documentos, com origem no BCE mas que também se encontram arquivados no CUR: i) planos de recuperação dos bancos e ii) opinião expressa pelo BCE sobre os projetos dos planos de resolução do CUR. O Tribunal tinha solicitado estes documentos ao CUR desde o início da auditoria. Quando o CUR informou o Tribunal de que o BCE tinha concordado em conceder o acesso aos documentos num espaço físico de uma sala de dados nas instalações do CUR, as medidas de confinamento relativas à pandemia de COVID-19 estavam em vigor, impedindo uma análise da documentação. Após ter consultado o BCE, o CUR informou o Tribunal de que não existia acordo para a disponibilização desses documentos numa sala de dados virtual, por razões de segurança dos dados.

24 Quanto ao resto, o Tribunal obteve as provas necessárias para as observações e conclusões apresentadas neste relatório.

Observações

Quadro de políticas reforçado, mas persistem deficiências em alguns domínios cruciais

25 O CUR elaborou políticas pormenorizadas para assegurar a qualidade e a uniformidade dos planos de resolução para os bancos abrangidos pelo seu mandato, bem como das eventuais medidas de resolução que estes comportam. Estas políticas, que são adotadas na sua sessão executiva, são consignadas no manual de planeamento da resolução, o documento de política interna do CUR, bem como em notas técnicas horizontais. O teor destas notas, elaboradas entre 2016 e 2019, foi incluído quando da atualização do manual em 2019, embora em menor detalhe. Foram igualmente elaborados documentos estratégicos separados relacionados com o MREL e, em abril de 2020, o CUR emitiu um documento especificando as suas expectativas para os bancos (*Expectations for Banks*, ver [figura 5](#)).

Figura 5 – Universo das políticas do CUR



Fonte: TCE.

26 Exceto no caso do MREL, no período abrangido pela auditoria do Tribunal, as ANR não tinham de aderir a estas políticas na elaboração dos planos para os bancos menos significativos. No entanto, dada a sua relevância para todas as categorias de bancos, as ANR podiam utilizá-las como ponto de referência na elaboração das suas próprias políticas.

27 O CUR agrupou as suas políticas, que foram desenvolvidas em estreita cooperação com as ANR, em oito domínios que refletem o processo de planeamento da resolução (ver *figura 6*).

Figura 6 – Processo de planeamento da resolução



Nota: O manual de planeamento da resolução dedica um capítulo específico a cada um destes oito domínios.

Fonte: CUR.

28 No seu relatório especial de 2017, o Tribunal concluiu que o CUR não tinha um sistema completo de políticas para planeamento da resolução e recomendou i) declarar vinculativo o manual de planeamento da resolução, ii) elaborar políticas claras e coerentes sobre o MREL e os impedimentos significativos e iii) incluir orientações relativas a todos os cenários de resolução.

29 Por conseguinte, o Tribunal avaliou se:

- a) o CUR havia adotado todas as políticas necessárias para a elaboração de planos de resolução para os bancos abrangidos pelo seu mandato;
- b) as políticas desenvolvidas eram de qualidade satisfatória.

Várias políticas importantes aplicáveis a bancos abrangidos pelo mandato do CUR ainda em falta

30 As políticas estabelecidas no manual destinam-se a orientar as equipas internas de resolução na sua elaboração dos planos de resolução para bancos significativos. Este manual não é vinculativo. O Tribunal constatou também que as equipas internas de resolução não têm de justificar qualquer desvio do manual no plano de resolução e, de facto, não detetou nenhuma justificação desse tipo em qualquer dos planos constantes na amostra.

31 O Tribunal reviu as políticas do CUR e constatou que, em abril de 2020, várias estavam em falta. Em primeiro lugar, não havia qualquer política relativa a "continuidade financeira". É crucial assegurar o financiamento assim que se inicia um processo de resolução, pois um banco pode ter dificuldades em aceder à liquidez necessária para refinarçar os seus passivos na data de vencimento, por exemplo, devido à incerteza acerca da sua viabilidade. A insolvência do Hypo Real Estate ilustra bem a importância desta questão, já que, em 2008, as autoridades públicas alemãs tiveram de injetar 145 mil milhões de euros de liquidez. O CUR considera que o desenvolvimento de políticas para este domínio é um projeto plurianual, que prevê não estar concluído antes de 2022. Por fim, o documento *Expectations for Banks* do CUR (ver ponto 25) estabelece que os bancos devem demonstrar as suas capacidades no domínio da continuidade financeira até 2023.

32 O mecanismo de proteção do setor público constitui um aspeto que está estreitamente ligado a esta continuidade financeira na resolução. O CUR poderia utilizá-lo temporariamente para assegurar o financiamento da resolução de um banco declarado em situação ou em risco de insolvência. Em dezembro de 2019, o Eurogrupo concordou que, em princípio, o Mecanismo Europeu de Estabilidade iria disponibilizar uma proteção de cerca de 65 a 70 mil milhões de euros. A alteração pretendida ao Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade⁸ ainda não foi assinada. Esta proteção destina-se a substituir o Instrumento de Recapitalização Direta, para o qual o Mecanismo Europeu de Estabilidade havia afetado 60 mil milhões de euros. Os peritos alegam que o valor desta proteção poderá revelar-se insuficiente para satisfazer as

⁸ Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade entre o Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a Irlanda, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Italiana, a República de Chipre, a República da Letónia, a República da Lituânia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, Malta, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a República Portuguesa, a República da Eslovénia, a República Eslovaca e a República da Finlândia, celebrado a 2.2.2012.

necessidades de financiamento no caso de resolução, em especial no que diz respeito à provisão de liquidez, e apelam a medidas adicionais⁹.

33 Em segundo lugar, não havia qualquer política sobre "governança e comunicação" em caso de resolução. Esta diz respeito, por exemplo, à estrutura de governança necessária para assegurar o fornecimento de dados, bem como uma supervisão e tomada de decisões eficazes durante o planeamento da resolução e numa situação de crise. Tendo em conta que é necessário tomar muitas decisões num período extremamente curto, é crucial que exista uma estrutura sólida de governança e comunicação.

34 Em terceiro lugar, não havia qualquer política abrangente relativa a "requisitos de informação". Esta questão refere-se, por exemplo, aos dados que os bancos têm de fornecer ao CUR para a execução de instrumentos de resolução ou para sustentar avaliações de ativos, em caso de resolução. Segundo uma análise publicada pelo Parlamento Europeu, para que a resolução de um banco seja bem sucedida, é essencial dispor de relatórios de avaliação precisos. Se forem imprecisos, podem prolongar as dificuldades financeiras ou levar os acionistas e credores a interporem processos e requererem indemnizações¹⁰.

35 Por último, o manual de planeamento da resolução não incluía uma política que definisse as entidades de um grupo às quais seriam aplicáveis as medidas de resolução (o designado "ponto de entrada", ver ponto 10). O ponto de entrada determina o número de autoridades de resolução que irão exercer os seus poderes e aplicar os instrumentos de resolução. Um ponto único concede poderes a apenas uma autoridade, ao passo que um ponto de entrada múltiplo envolve mais do que uma autoridade de resolução.

36 O CUR pretende elaborar ou atualizar as suas políticas em vários domínios em 2020. Como um primeiro passo, publicou no final de abril de 2020 um documento

⁹ Ver, por exemplo: *Providing funding in resolution: Unfinished business even after Eurogroup agreement on EMU reform*, Demertzis e Wolff, Bruegel, 7 de dezembro de 2018, ou *Banking Union: Towards new arrangements for the provision of liquidity in resolution*, Deslandes e Magnus, Parlamento Europeu, PE 624.402, julho de 2019.

¹⁰ Análise aprofundada solicitada pela Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários (ECON), *Valuation reports in the context of banking resolution: What are the challenges?*, Willem Pieter de Groen, Parlamento Europeu, PE 624.418, junho de 2018.

que estabelece as suas expectativas para os bancos. No entanto, este documento ainda não define em pormenor políticas relativas aos aspetos anteriormente descritos.

As políticas previstas apresentam algumas insuficiências

37 O Tribunal avaliou a qualidade das políticas aplicáveis durante o período auditado e detetou insuficiências relativamente a três domínios: i) avaliação do interesse público, ii) determinação de impedimentos significativos à resolubilidade e iii) aplicação do MREL e do instrumento de recapitalização interna.

Avaliação do interesse público

38 Uma das condições para que ocorra uma resolução, em que um banco é declarado insolvente ou em risco de insolvência, consiste na existência de interesse público, ou seja, os objetivos da resolução não seriam atingidos na mesma medida se o banco fosse liquidado ao abrigo da legislação nacional em matéria de insolvência. São objetivos da resolução, por exemplo:

- assegurar a continuidade das funções críticas de um banco;
- evitar efeitos adversos significativos sobre a estabilidade financeira;
- proteger os depósitos cobertos;
- proteger os fundos públicos.

39 Por essa razão, a autoridade de resolução em causa tem de realizar uma avaliação do interesse público. De acordo com um estudo executado a pedido da Comissão, várias partes interessadas declararam que esta avaliação deveria ser efetuada de um modo mais uniforme no conjunto da UE¹¹. Algumas também não concordam com o ponto de vista do CUR, segundo o qual a resolução é "para poucos, não para muitos". Com efeito, tendo em conta o universo dos bancos da área do euro, o CUR considera que, devido à avaliação do interesse público, as medidas de resolução acabarão por se aplicar apenas a alguns bancos, pois a maioria será liquidada ao abrigo da legislação nacional em matéria de insolvência¹².

¹¹ *Study on the differences between bank insolvency laws and on their potential harmonisation*, VVA, Grimaldi & Bruegel, novembro de 2019.

¹² <https://srb.europa.eu/en/node/622>

40 O Tribunal constatou, relativamente à avaliação da natureza crítica de determinadas funções num banco (ver ponto **03**), que a política do CUR não estabelece limites claramente definidos (como a percentagem de quota de mercado). Com base no inquérito e nas entrevistas às ANR, bem como na análise de documentos do CUR, o Tribunal conclui que as avaliações das funções críticas pelas equipas internas de resolução não são efetuadas de um modo uniforme. Devido a essa falta de uniformidade e de orientações claras, corre-se o risco de o CUR não assinalar uma função como crítica embora a insolvência do banco afete a economia real de forma negativa.

41 No que diz respeito ao objetivo de resolução que consiste em proteger depósitos cobertos, o Tribunal constatou o seguinte: quando se considera que o financiamento dos sistemas de garantia de depósitos nacionais, estabelecidos a nível dos Estados-Membros, é insuficiente para fazer face a uma crise, então os depósitos cobertos não estão bem protegidos. Contudo, esta não é razão suficiente para o CUR concluir que a resolução do banco em causa seria do interesse público.

42 No que diz respeito à proteção dos fundos públicos, o Tribunal nota que as regras de repartição dos encargos entre i) acionistas e determinados credores e ii) o setor público diferem, em função de ser aplicada uma resolução ou um processo nacional de insolvência (ver *figura 7*):

- em conformidade com a base jurídica, o apoio público na resolução através do FUR pode apenas ocorrer se as perdas do banco tiverem sido abrangidas por uma recapitalização interna de, pelo menos, 8% do total do passivo e fundos próprios do banco. Em princípio, o contributo do FUR limita-se a 5% do total do passivo e fundos próprios do banco¹³. O Fundo Monetário Internacional sugeriu a introdução de uma isenção relativa à estabilidade financeira¹⁴, ou seja, uma isenção que seria aplicada apenas em períodos de crise de um país ou da área do euro. De acordo com o inquérito do Tribunal, a maioria das ANR (60%) concordou com esta sugestão;
- se um banco for liquidado ao abrigo da legislação nacional em matéria de insolvência, os Estados-Membros podem também considerar necessário conceder apoio público. Em conformidade com a Comunicação da Comissão sobre o setor

¹³ Poderá exceder 5%, caso estejam preenchidas determinadas condições, como especificado no artigo 27º, nº 10, do Regulamento MUR.

¹⁴ Fundo Monetário Internacional, *2018 Euro Area Policies Financial Sector Assessment Program Technical Note – Bank Resolution and Crisis Management*, julho de 2018, p. 7.

bancário¹⁵, aplicam-se aos acionistas e aos detentores de instrumentos subordinados os requisitos de repartição dos encargos, pelo que estes devem contribuir na íntegra para o custo das medidas. Contrariamente ao caso da resolução, os detentores de dívida prioritária não necessitam de contribuir. O Fundo Monetário Internacional recomendou que as regras em matéria de auxílios estatais estabelecessem princípios mais rigorosos de repartição de encargos¹⁶.

Figura 7 – Requisitos em matéria de recapitalização interna aplicáveis à resolução (DRRB) e ao auxílio estatal (Comunicação sobre o setor bancário)¹⁷

Ao abrigo da DRRB

(artigos 44.º e 101.º da DRRB)

- Recapitalização interna dos acionistas, detentores de dívida subordinada e detentores de dívida prioritária, incluindo depositantes (não protegidos)



- Requisito mínimo para recapitalização interna: não inferior a 8% do total dos passivos



- Limite máximo para o apoio ao financiamento público: 5% do total dos passivos ou dos meios disponíveis no fundo de resolução, consoante o que for menor



Ao abrigo das regras relativas aos auxílios estatais

(ponto 44 da Comunicação sobre o setor bancário)

- Sem recapitalização interna dos detentores de dívida prioritária e depositantes

- Sem requisito mínimo para recapitalização interna

- Sem limite máximo para o apoio público

Fonte: TCE, com base nos textos citados.

43 Como indicado na terceira linha da [figura 7](#), pode ser prestado mais apoio público (auxílio estatal) ao abrigo de processos nacionais de insolvência do que em caso de resolução, com base na atual política da Comissão relativa a auxílio estatal, tal como refletido na sua Comunicação sobre o setor bancário. Este facto não é desprovido de importância quando se trata de decidir o que é de interesse público. Existem dois tipos de avaliações, um realizado pelo CUR e o outro pela Comissão:

- o CUR, em conformidade com os objetivos da resolução (ver ponto [38](#)), deve avaliar se a insolvência de um banco teria efeitos adversos significativos na

¹⁵ Comunicação da Comissão sobre a aplicação, a partir de 1 de agosto de 2013, das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio a favor dos bancos no contexto da crise financeira ("Comunicação sobre o setor bancário") (JO C 216 de 30.7.2013, p. 1).

¹⁶ Fundo Monetário Internacional, *2018 Euro Area Policies Financial Sector Assessment Program, Technical Note, Bank Resolution and Crisis Management*, julho de 2018, p. 7.

¹⁷ Relatório Especial 21/2020 do TCE, "Controlo dos auxílios estatais às instituições financeiras na UE: é necessário um balanço de qualidade" (www.eca.europa.eu).

estabilidade financeira e limitar ao máximo o apoio financeiro público extraordinário concedido;

- a Comissão, antes de aprovar os auxílios estatais que os Estados-Membros concederiam durante a liquidação de um banco no âmbito do processo nacional de insolvência, deve avaliar se esta ajuda será necessária para resolver uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro. Numa auditoria anterior, o Tribunal constatou que a Comissão considerou que os Estados-Membros estavam em melhor posição para efetuar uma avaliação inicial sobre se uma saída não controlada de um determinado banco do mercado ameaçaria a estabilidade financeira (ou causaria outras perturbações graves no Estado-Membro). Observou ainda que a Comissão não contestou as afirmações dos Estados-Membros de que uma eventual insolvência de um banco constituiria uma ameaça à estabilidade financeira¹⁸.

44 Em casos recentes de insolvências de bancos, o CUR determinou que os bancos poderiam ser liquidados no âmbito de processos normais de insolvência sem provocar efeitos adversos significativos na estabilidade financeira, tendo portanto concluído que não havia um interesse público que justificasse o recurso a instrumentos de resolução. No entanto, a Comissão aprovou posteriormente os auxílios estatais, pois considerou que a liquidação destes bancos no âmbito dos processos normais de insolvência constituiria uma perturbação grave da economia. O FMI conclui que, após se flexibilizar o quadro com a introdução de uma isenção de estabilidade financeira, a harmonização dos requisitos de repartição dos encargos aplicáveis no caso de um processo de insolvência com os requisitos aplicáveis no caso de uma resolução reduziria a incerteza e diminuiria os incentivos atuais para os Estados-Membros encontrarem formas de tratar as instituições significativas em situação de insolvência ao abrigo dos processos nacionais de insolvência¹⁹. Por último, na sua resolução de 2020 sobre a União Bancária, o Parlamento Europeu registou "a necessidade de assegurar condições de concorrência equitativas e uma aplicação coerente do teste do interesse público"²⁰.

¹⁸ Relatório Especial 21/2020 do TCE, "Controlo dos auxílios estatais às instituições financeiras na UE: é necessário um balanço de qualidade", pontos 66 e 68 (www.eca.europa.eu).

¹⁹ Fundo Monetário Internacional, *2018 Euro Area Policies Financial Sector Assessment Program, Technical Note, Bank Resolution and Crisis Management*, julho de 2018, p. 21.

²⁰ Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de junho de 2020, sobre a União Bancária – relatório anual de 2019 (2019/2130(INI)), P9_TA(2020)0165, ponto 49.

45 O Tribunal constatou que a harmonização das legislações nacionais em matéria de insolvência dos bancos se tornou num outro assunto de crescente relevância no debate político²¹. Das 18 ANR que responderam ao inquérito do Tribunal, 14 declararam que seria útil ou muito útil que os regimes de insolvência bancária nacionais fossem harmonizados. Por exemplo, sublinharam que, na maioria dos países, os fatores que desencadeiam os regimes de insolvência nacionais não estão em consonância com os que desencadeiam uma resolução, em especial as condições que justificam a determinação de que um banco está em situação ou em risco de insolvência²². Contudo, esta harmonização é um processo difícil, pois implica áreas do direito que continuam a ser da competência dos Estados-Membros (como o direito das sociedades).

46 Por último, um plano de resolução deve ter em conta os cenários pertinentes, incluindo a possibilidade de a situação de insolvência ser idiossincrática (específica do banco) ou ocorrer em períodos de instabilidade financeira mais generalizada ou de eventos sistémicos. No entanto, o CUR é da opinião que o Regulamento MUR (artigo 8º) não prevê que esses eventos sejam tomados em consideração na fase de avaliação do interesse público, quando a estratégia privilegiada seja a aplicação da legislação nacional em matéria de insolvência. Por conseguinte, o manual de planeamento da resolução do CUR não esclarece este aspeto (ver ponto 28) e existem ANR que interpretam a legislação de forma diferente. A Comissão admite que existe alguma margem para interpretação.

Orientações sobre a determinação de impedimentos significativos à resolubilidade

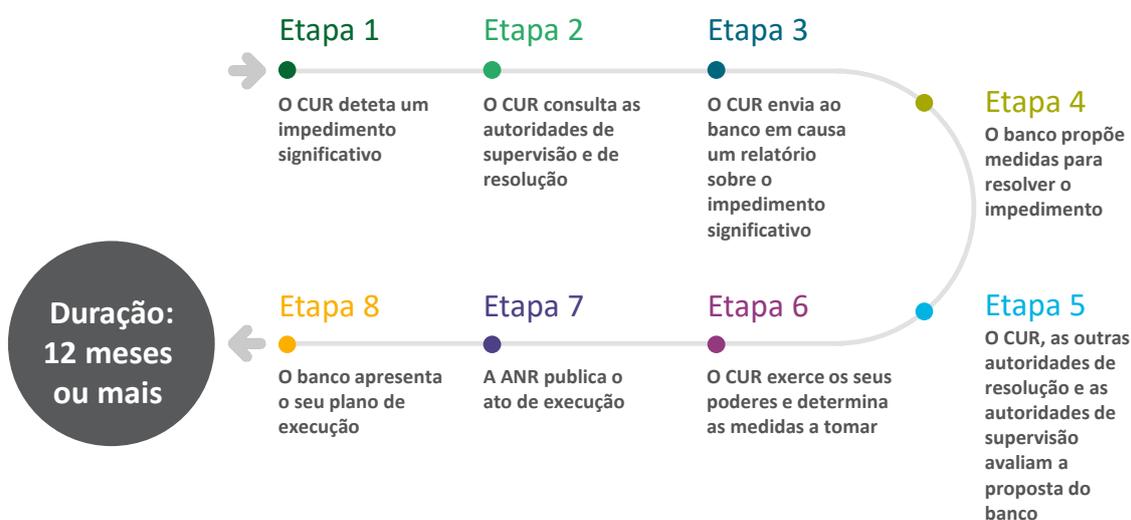
47 Em conformidade com o Conjunto Único de Regras, o CUR deve avaliar se um banco é passível de resolução ou não. Um banco é considerado passível de resolução, caso seja exequível e credível proceder à sua liquidação ao abrigo da legislação normal em matéria de insolvência ou à sua resolução aplicando os instrumentos de resolução e exercendo os poderes de resolução. Por essa razão, a autoridade de resolução deve avaliar se existem obstáculos, ou seja, impedimentos à resolução de um banco. Esta autoridade deve também notificar a EBA em tempo oportuno caso se considere que um banco não é passível de resolução.

²¹ Ver, por exemplo, artigo Euro de Elke König "Why we need an EU liquidation regime for banks", 5.9.2018 (www.srb.europa.eu/en/node/622).

²² *Idem* nota de rodapé 11.

48 Logo que o CUR conclua que um impedimento é significativo, é iniciado um procedimento administrativo para assegurar que o banco em questão resolve a situação (ver *figura 8*). Esse procedimento envolve várias partes interessadas. Pode demorar 12 meses ou mais até o banco apresentar o plano final de execução pretendido para resolver o impedimento significativo.

Figura 8 – Etapas destinadas a eliminar os impedimentos significativos de bancos abrangidos pelo mandato do CUR



Fonte: TCE, adaptado de dados do CUR.

49 Na sequência de uma recomendação do Tribunal formulada no Relatório Especial 23/2017 (ver ponto **28**), em setembro de 2018 o CUR divulgou a sua política destinada a detetar e solucionar os impedimentos à resolubilidade. O CUR aplicou esta política a apenas uma pequena parte dos planos de resolução elaborados em 2019. Está a aperfeiçoar as suas orientações para as equipas internas de resolução, em particular quanto ao modo de aplicar a sua metodologia na prática.

50 De acordo com a política de 2018, em primeiro lugar, as equipas internas de resolução devem detetar impedimentos potenciais. Em seguida, devem avaliar, numa escala de "reduzido" a "elevado", i) o impacto desses impedimentos potenciais sobre a estratégia de resolução e ii) a probabilidade da sua ocorrência. Embora a política disponibilize uma matriz que indica os casos em que essas avaliações deverão concluir que um impedimento é significativo, trata-se, de facto, apenas de uma indicação. Por exemplo, os impedimentos potenciais classificados como tendo um impacto e probabilidade de ocorrência elevados não são automaticamente considerados significativos.

51 Assim, a natureza das avaliações é tal que envolve um considerável nível de apreciação e poder discricionário por parte das equipas internas de resolução. Além disso, o CUR tem em conta vários elementos antes de declarar que um impedimento é significativo. Por exemplo, se um banco dispõe de um plano credível para solucionar os impedimentos potenciais detetados, estes não têm necessariamente de ser considerados significativos. De facto, o CUR entende a eliminação de impedimentos à resolubilidade como um processo faseado entre si e os bancos, que pode demorar algum tempo.

52 Esta política é confirmada no documento do CUR intitulado *Expectations for Banks* (ver ponto 25), que prevê uma fase transitória, durante a qual se espera que os bancos, independentemente do seu nível de risco, dimensão ou complexidade, reforcem as suas capacidades nas sete dimensões²³ referidas no documento, até ao final de 2023, o mais tardar. Sob reserva de acordo, o banco pode igualmente fazê-lo após 2023. Em comparação, os bancos da esfera de competência do Banco de Inglaterra têm prazos mais curtos, uma vez que terão de ser todos considerados passíveis de resolução até 1 de janeiro de 2022²⁴.

53 A colaboração é o princípio orientador destas expectativas, ou seja, o CUR e os bancos trabalham em conjunto para alcançar a resolubilidade. Espera-se dos bancos que elaborem um plano de trabalho e procedam a uma autoavaliação dos progressos alcançados nesse âmbito, para se assegurar uma execução atempada. Das 18 ANR que responderam ao inquérito do Tribunal, 17 consideram que esta abordagem é adequada. No entanto, existe o risco de um banco ter pouca motivação para trabalhar com o CUR no sentido de resolver impedimentos, particularmente tratando-se de modelos de negócio (por exemplo, se o CUR tiver previsto aplicar o instrumento de "alienação da atividade") (ver [figura 3](#)).

54 Além disso, o Conjunto Único de Regras não prevê esses períodos de transição e exige uma conclusão clara quanto à resolubilidade do banco (ver ponto 09), o que requer a determinação prévia de eventuais impedimentos significativos. Esta situação é confirmada pela decisão da EBA de 2018, que declara que assinalar impedimentos

²³ Estas dimensões são as seguintes: governação; capacidade de absorção de perdas e de recapitalização; liquidez e financiamento em caso de resolução; continuidade das operações e acesso a serviços de infraestruturas do mercado financeiro; sistemas de informação e requisitos de dados; comunicação; separabilidade e reestruturação.

²⁴ Banco de Inglaterra, *Policy Statement: The Bank of England's approach to assessing resolvability*, junho de 2019.

potenciais sem determinar se são significativos não está em conformidade com o Conjunto Único de Regras. A EBA concluiu que qualquer plano de resolução adotado deve comportar uma descrição pormenorizada da avaliação da resolubilidade, que deve indicar quaisquer impedimentos significativos à resolubilidade que tenham sido detetados²⁵.

55 Devido ao processo faseado que escolheu e que levou a que não fossem determinados impedimentos significativos, o CUR ainda não enviou qualquer notificação à EBA (ver ponto 47) e as ANR não avançaram com nenhuma notificação relativa às instituições menos significativas.

56 Num documento publicado no final de 2019, a Unidade de Apoio à Governação Económica do Parlamento Europeu²⁶ concluiu que, em outubro de 2019, nenhum dos planos de resolução continha uma avaliação completamente desenvolvida dos impedimentos à resolubilidade. Afirmava que essa situação causava preocupação quanto ao estado de preparação dos bancos em relação a possíveis resoluções nos anos vindouros.

Orientações sobre o MREL e recapitalização interna

57 Um dos principais instrumentos para reforçar a resolubilidade dos bancos consiste na obrigação jurídica de que todos os bancos respeitem os objetivos em matéria de MREL estabelecidos pela sua autoridade de resolução (ver ponto 08). Os bancos têm de manter um volume específico de capitais próprios e outros passivos elegíveis, a fim de lhes permitir absorver as perdas e restabelecer a sua posição de capital sem recurso a fundos públicos.

²⁵ *Decision of the European Banking Authority on the settlement of a disagreement*, dirigida ao Conselho Único de Resolução e ao Banca Națională a României, 27 de abril de 2018.

²⁶ *In-depth analysis requested by the ECON Committee, Impediments to resolvability of banks? Banking Union Scrutiny*, Willem Pieter de Groen, Unidade de Apoio à Governação Económica do Parlamento Europeu, PE 634.358, dezembro de 2019.

58 De acordo com o Conjunto Único de Regras, até 2024 os bancos têm de alcançar na íntegra os seus objetivos em matéria de MREL, mas têm também de atingir uma meta intermédia até janeiro de 2022, já que pode ser difícil para os bancos emitirem títulos do tipo MREL.

59 O CUR e as ANR são legalmente obrigados a tomar uma decisão formal sobre o MREL para cada banco. Das 18 ANR que responderam ao inquérito do Tribunal, oito (44%) consideram que não faz sentido esse tipo de formalismo quando o MREL corresponde aos requisitos de capital prudencial, como é geralmente o caso quando o banco deve ser liquidado ao abrigo da legislação nacional em matéria de insolvência. Entre as oito ANR figuram as responsáveis pelo maior número de bancos. Este procedimento cria um encargo administrativo para todas as partes envolvidas (o CUR, as ANR e os bancos).

60 O CUR publicou, em novembro de 2018, a política em matéria de MREL aplicável ao ciclo de planeamento da resolução de 2018 e atualizou-a em janeiro de 2019 (ver ponto [28](#)). Em maio de 2020, publicou a aplicável ao ciclo de planeamento da resolução de 2020. A maioria das alterações efetuadas (ver [anexo II](#) para uma comparação) derivam da revisão do Regulamento MUR²⁷. Ainda se desconhece a forma como estas alterações legislativas irão afetar os objetivos do MREL a curto, médio e longo prazo. O CUR anunciou também que pretende avaliar o potencial impacto da pandemia de COVID-19 nos períodos de transição necessários para atingir os objetivos em matéria de MREL (ver ponto [58](#)).

61 Algumas das alterações resultantes da revisão do quadro jurídico são as seguintes:

- deixa de ser obrigatório incluir uma reserva de confiança do mercado no cálculo do objetivo em matéria de MREL. No entanto, o CUR pretende continuar a aplicar uma reserva desse tipo;

²⁷ Regulamento (UE) 2019/877 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, que altera o Regulamento (UE) n.º 806/2014 no que diz respeito à capacidade de absorção de perdas e de recapitalização das instituições de crédito e das empresas de investimento (JO L 150 de 7.6.2019, p. 226), aplicável a partir de 28 de dezembro de 2020.

- a DRRB revista²⁸ introduz um MREL obrigatório fixo para as três categorias de bancos²⁹;
- a DRRB revista requer um nível mínimo de subordinação (8% do total dos passivos e fundos próprios). A subordinação implica que parte do objetivo em matéria de MREL tenha de ser cumprida por passivos subordinados e, conseqüentemente, não apenas por dívida prioritária. Geralmente, o custo de emissão de dívida subordinada é superior.

62 Devido à falta de disposições ou ao seu caráter facultativo na base jurídica, as práticas das autoridades de resolução da UE para determinação do MREL diferem umas das outras (ver *caixa 1*).

²⁸ Diretiva (UE) 2019/879 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, que altera a Diretiva 2014/59/UE no respeitante à capacidade de absorção de perdas e de recapitalização das instituições de crédito e empresas de investimento e a Diretiva 98/26/CE (JO L 150 de 7.6.2019, p. 296).

²⁹ As autoridades de resolução têm de classificar os bancos em quatro categorias. Existem i) bancos de importância sistémica global; ii) bancos de nível superior; iii) outras entidade sistémicas e iv) todos os outros não contidos nas anteriores três categorias. O MREL obrigatório fixo aplica-se às três primeiras categorias.

Caixa 1

Exemplos de práticas diferentes para determinar o MREL

O relatório quantitativo sobre o MREL publicado em 2020 pela EBA³⁰ mostra que, devido à ausência de um requisito obrigatório de subordinação, as práticas de subordinação na UE diferem consoante as autoridades de resolução. Algumas exigem que o objetivo do MREL seja inteiramente cumprido por passivos subordinados, ao passo que o CUR impõe um nível de subordinação mínimo que vai de 12% a 16% do total das posições em risco, dependendo da complexidade do banco. A revisão da DRRB introduziu recentemente um requisito obrigatório para algumas categorias de bancos.

Segundo o mesmo relatório, a ANR checa não estabelece um nível por defeito para a reserva de confiança do mercado. A ANR sueca não calibra o MREL no caso de transferência de ativos. A ANR romena não permite que os depósitos contem para efeito de MREL. A ANR polaca não considera que os fundos próprios e os passivos detidos por investidores não profissionais sejam elegíveis para cumprir o MREL³¹, ao contrário do CUR.

63 Quando um banco é insolvente, independentemente de vir a ser liquidado ao abrigo da legislação nacional em matéria de insolvência ou de ser objeto de resolução, os investidores não profissionais podem ser afetados. Recentemente, as insolvências dos bancos Veneto Banca, Banco Popolare di Vicenza e Banca Popular deram origem a um debate público sobre a questão de os investidores não profissionais deverem ou não ser envolvidos na recapitalização interna. A dívida prioritária e a dívida subordinada de bancos da UE junto de investidores não profissionais na área do euro, em 2018, foram estimadas em 262 mil milhões de euros, principalmente junto de detentores de obrigações em Itália (51%) e Alemanha (19%)³².

64 A política do CUR relativa ao instrumento de recapitalização interna descreve questões operacionais referentes à recapitalização interna de títulos (ações e obrigações), mas não o faz para outros passivos elegíveis, como os depósitos. Além disso, as orientações do CUR não estabelecem um prazo para a conclusão de uma recapitalização interna. Em comparação, a ANR alemã exige que os bancos abrangidos pelo seu mandato registem a recapitalização interna nos seus livros no prazo de

³⁰ Anexo 5 do relatório quantitativo da EBA sobre o MREL (EBA/Rep/2020/07).

³¹ *Idem*.

³² *Statement of the EBA and ESMA on the treatment of retail holdings of debt financial instruments subject to the Bank Recovery and Resolution Directive*, maio de 2018.

24 horas e que estejam prontos para desencadear a execução externa aplicável aos detentores de obrigações/acionistas no prazo de 12 horas.

65 De acordo com o Conjunto Único de Regras, a avaliação, por parte da autoridade de resolução, da exequibilidade e da credibilidade da estratégia de resolução privilegiada (ou seja, o instrumento de resolução a usar, ver *figura 3*) deve incluir uma avaliação de qualquer estratégia alternativa proposta no âmbito dessa estratégia. Este aspeto é especialmente importante nos casos em que o financiamento da resolução não está assegurado (ver ponto **31**), pois existe o risco de a resolução não ter sucesso. No entanto, no caso de aplicação do instrumento de recapitalização interna, a política do CUR não salienta suficientemente a necessidade de as equipas internas de resolução avaliarem estratégias alternativas.

Progressos alcançados no planeamento da resolução, mas ainda não cumpre os requisitos legais

66 Os planos de resolução elaborados pelas autoridades de resolução devem cumprir na íntegra o Conjunto Único de Regras e o CUR deve determinar a data de conclusão desses planos. De acordo com o Regulamento MUR, os planos devem ser atualizados pelo menos anualmente.

67 Como mencionado no ponto **06**, o CUR é responsável pela supervisão do trabalho das ANR relacionado com os bancos menos significativos. Para esse fim, tem o direito de emitir orientações e instruções gerais sobre as atividades que as ANR devem realizar. Em conformidade com o quadro de cooperação que acordou com as ANR, o CUR deve também avaliar os planos de resolução que estas elaboram.

68 O Tribunal avaliou se:

- a) comparativamente aos resultados da sua auditoria anterior, a qualidade dos planos de resolução adotados pelo CUR tinha melhorado, ou seja, se os planos cumpriam um maior número de requisitos do Conjunto Único de Regras;
- b) o CUR aprovou os planos de resolução dos bancos abrangidos pelo seu mandato em tempo oportuno;
- c) a análise, efetuada pelo CUR, dos planos apresentados pelas ANR para bancos menos significativos era uniforme.

A qualidade dos planos de resolução relativos aos bancos abrangidos pelo mandato do CUR melhorou

69 O Tribunal avaliou se os seis planos de resolução do ciclo de 2018 constantes da sua amostra cumpriam os requisitos estabelecidos no Conjunto Único de Regras. Para o efeito, seleccionou 179 desses requisitos, que agrupou por domínio (ver [figura 6](#)), e verificou se tinham sido respeitados.

70 Os resultados do Tribunal mostram que 60% dos requisitos foram cumpridos ([quadro 2](#)). Trata-se de uma melhoria em comparação com os resultados da anterior auditoria relativa a uma amostra de planos do ciclo de 2016, em que se registou o cumprimento de apenas 14%. A par deste resultado, 30% dos requisitos não haviam sido satisfeitos (2017: 64%) e 10% tinham-no sido parcialmente (2017: 22%).

Quadro 2 – Resultados da auditoria por domínio

Requisitos cumpridos (por domínio)?	Sim (%)	Não (%)	Parcialmente (%)
Análise estratégica das atividades	65%	23%	13%
Estratégia de resolução	78%	16%	6%
MREL	70%	27%	2%
Continuidade financeira e operacional	47%	39%	13%
Comunicação e informação	32%	39%	30%
Avaliação da resolubilidade	51%	40%	9%
Síntese dos principais elementos do plano	57%	38%	5%
Total (planos 2018)	60%	30%	10%

Fonte: TCE.

71 A situação relativa aos planos da amostra variou significativamente, indo dos 80% (plano 1) aos 40% (plano 6) de requisitos cumpridos, como apresentado no [quadro 3](#).

Quadro 3 – Resultados da auditoria por plano de resolução

Requisitos cumpridos (por plano)?	Sim (%)	Não (%)	Parcialmente (%)
Plano 1	80%	16%	4%
Plano 2	65%	28%	6%
Plano 3	60%	24%	15%
Plano 4	58%	33%	10%
Plano 5	53%	42%	5%
Plano 6	40%	41%	19%
Total (planos 2018)	60%	30%	10%

Fonte: TCE.

72 No [quadro 4](#), o Tribunal apresenta exemplos de requisitos no Conjunto Único de Regras que não foram cumpridos nos planos de resolução constantes da amostra.

Quadro 4 – Exemplos de requisitos jurídicos não cumpridos

Requisitos por domínio	Exemplos
Análise estratégica das atividades	Nenhum dos planos de resolução demonstrou como as funções críticas e as linhas de negócio críticas poderiam ser separadas.
MREL	O MREL foi determinado apenas a nível consolidado, e não a nível das diferentes entidades, colocando o risco de o MREL não ser atribuído ou reforçado nas entidades pertinentes de um grupo bancário. Esta situação é ainda mais importante no caso de bancos transfronteiras.
Continuidade financeira e operacional	Nenhum dos planos contemplou as necessidades de financiamento que a estratégia de resolução implica. Ver igualmente o ponto 31.
Comunicação e informação	Nenhum dos planos comportava uma descrição satisfatória das disposições destinadas a garantir que as informações exigidas pelo artigo 11º da DRRB estão atualizadas e disponíveis quando necessário.
Avaliação da resolubilidade	Nenhum dos planos indicava qualquer impedimento relativo à estabilização a curto prazo do banco ou à reorganização das suas atividades. Três dos quatro planos ³³ não mencionavam de forma clara se a estratégia de resolução podia ser aplicada de uma forma atempada e eficaz. Nenhum dos planos continha uma descrição satisfatória do impacto dos instrumentos de resolução sobre os credores, as contrapartes, os clientes e os trabalhadores. Três dos seis planos não declaravam claramente se o banco era ou não passível de resolução à data em questão.
Síntese dos principais elementos do plano	Cinco dos seis planos não continham uma calendarização da execução dos seus principais elementos. Todos os planos revelaram insuficiências no que respeita às disposições de cooperação e coordenação entre as autoridades competentes, bem como à troca de informações.

Fonte: TCE.

³³ Em dois dos seis casos da amostra, o plano concluiu que o banco seria liquidado ao abrigo da legislação nacional em matéria de insolvência.

73 Para além dos exemplos de insuficiências indicados no quadro anterior:

- o Tribunal não encontrou, em nenhum dos planos de resolução da amostra, provas da realização de um teste bancário à aplicabilidade do instrumento de recapitalização interna, embora o tenha recomendado no seu relatório especial de 2017. De facto, segundo o mais recente documento de política do CUR, *Expectations for Banks*, até 2022 os bancos têm de criar a infraestrutura necessária para gerar os dados necessários para conduzir um teste desse tipo;
- relativamente aos ciclos de 2018 e 2019, o CUR determinou apenas impedimentos "potenciais" (ou seja, não se avaliou se eram significativos), embora estivesse disponível para a maioria dos planos a política que permite determinar os impedimentos significativos (ver ponto 49). Relativamente ao ciclo de planeamento da resolução de 2020, o CUR irá apenas assinalar impedimentos potenciais. Como mencionado nos pontos 51 e 52, o CUR entende a determinação de impedimentos como um processo iterativo. Outro efeito da atual falta de determinação dos impedimentos significativos é que, até à data, o CUR não estabeleceu objetivos mais elevados em matéria de MREL, uma opção prevista no quadro jurídico. Em novembro de 2019, o CUR definiu os objetivos em matéria de MREL, a nível consolidado, para 85 bancos, tendo ficado pendentes as decisões relativas a cerca de 32 bancos. Há 48 bancos, principalmente concentrados em cinco Estados-Membros (França, Grécia, Itália, Países Baixos e Espanha), que não cumprem o MREL por uma margem de 137 mil milhões de euros. O CUR não adotou qualquer decisão relativa ao MREL interno³⁴ no ciclo de 2018.

74 Por último, o Tribunal examinou dois planos (ver ponto 19), adotados mais tarde do que os da primeira amostra, incidindo na determinação de impedimentos significativos, pois deveriam estar mais avançados neste aspeto. O Tribunal verificou se a própria política do CUR tinha sido aplicada:

- num dos planos, constatou que as orientações apenas tinham sido aplicadas de uma forma limitada. Não se tinham determinado nem os impedimentos significativos nem os potenciais. Em vez disso, apenas existia uma lista de pontos a ter em atenção, que se podiam tornar em impedimentos potenciais;

³⁴ Os títulos relativos ao MREL externo são emitidos pela entidade à qual a autoridade de resolução pretende aplicar o instrumento de recapitalização interna. Destinam-se a subscritores externos. Os títulos relativos ao MREL interno são subscritos por outras entidades do grupo pertencentes à mesma unidade de resolução.

- no outro plano, o Tribunal encontrou deficiências na aplicação das orientações. Em particular, as equipas internas de resolução tinham-se afastado das sugestões da nota de orientação referentes à avaliação da probabilidade e da ocorrência (ver ponto 50), ao exercerem o seu poder discricionário, ou seja, ao terem em conta determinados fatores atenuantes. Por exemplo, o banco tinha necessitado de trabalhar mais na redução do tempo necessário para apresentar dados de avaliação, em caso de resolução, e o facto de estar a desenvolver soluções foi considerado suficiente para o impedimento não ser classificado como importante.

75 O Tribunal constatou que o sistema de controlo interno do CUR não conseguia detetar as insuficiências ou os diferentes níveis de qualidade dos planos de resolução daí resultantes (pontos 69 a 74). Com efeito, uma unidade do CUR (responsável pela política, processos e metodologia de resolução) procedeu a controlos de qualidade, verificando se os planos de resolução elaborados sob a responsabilidade de outras unidades cumpriam as políticas do CUR e o Conjunto Único de Regras. Devido a condicionamentos a nível de recursos na unidade, o tempo disponível para esta verificação foi limitado. Além disso, as atividades de controlo não foram registadas de forma sistemática.

Atrasos na adoção de planos de resolução abrangidos pelo mandato do CUR

76 Embora os planos de resolução tenham sido elaborados pela primeira vez no ciclo de 2016 e os últimos ainda não cumpram plenamente o Conjunto Único de Regras (ver pontos 69 a 75), o CUR nunca definiu uma data para a conclusão do plano de resolução de cada um dos bancos (ver ponto 66). O Tribunal formulou uma observação semelhante no seu Relatório Especial 23/2017. No seu programa de trabalho plurianual de 2018, o CUR limitou-se a indicar 2020 como o ano em que a elaboração dos planos de resolução devia estar concluída. No entanto, face aos períodos de transição concedidos aos bancos no âmbito do documento *Expectations for Banks* (ver pontos 31 e 52), é pouco provável que todos os planos de 2020 estejam inteiramente em conformidade com o Conjunto Único de Regras.

77 No que diz respeito aos ciclos de planeamento de 2018 e 2019, o CUR incorreu em atrasos na adoção dos planos de resolução. Estes atrasos são indicados no **quadro 5**, onde se comparam as datas previstas de finalização com as reais. Embora o CUR tenha a intenção de adotar todos os planos no ciclo de 2020, no período de

12 meses, o Tribunal considera elevado o risco de derrapagem. Para além dos atrasos registados pelos planos anteriores, as razões deste risco são as seguintes:

- harmonização deste processo com o processo de supervisão do BCE: o CUR tem em conta o resultado do processo de análise e avaliação para fins de supervisão (SREP), assim como a avaliação, efetuada pelo BCE, dos planos de recuperação apresentados pelos bancos;
- tempo necessário para consultar o BCE sobre os projetos de planos de resolução;
- número de documentos de políticas inacabados (ver ponto 31);
- aplicação dos novos requisitos regulamentares (o Regulamento MUR revisto e a DRRB revista);
- pandemia de COVID-19.

Quadro 5 – Planeamento da resolução para os ciclos de 2018 e 2019

	Tipo de bancos	Data prevista de conclusão	Data real de conclusão (adoção do último plano de resolução)	Número de planos de resolução a adotar	Número de planos de resolução adotados
Ciclo de planeamento de 2018					
1	Bancos sem colégio de resolução	Dezembro de 2018	Novembro de 2019	76	76
2	Bancos com colégio de resolução	Agosto de 2019	Julho de 2020	40	40
3	Bancos sem plano	n. a.	n. a.	3	n. a. ⁽¹⁾
4	Total			119	116
Ciclo de planeamento de 2019					
5	Bancos prioritários sem colégio de resolução	Abril de 2020	Abril de 2020	31	31
6	Bancos sem plano/atualização	n. a.	n. a.	82	n. a.
7	Total			113	31

Nota:

⁽¹⁾ O CUR havia decidido não elaborar planos, pois um banco estava prestes a alterar a sua dimensão (e deixaria de estar abrangido pelo mandato do CUR) e outros dois estavam ser objeto de alterações significativas em termos de área de atividade, estrutura organizacional e posição financeira.

Fonte: TCE, com base em dados do CUR.

78 A finalização do ciclo de planeamento de 2018 registou atrasos em relação ao calendário inicial, devido a várias razões:

- ineficiências no processo de elaboração;
- acréscimo de um nível de análise de qualidade (ver ponto **75**);
- falta de recursos, em particular nas equipas internas de resolução;
- inclusão de determinados procedimentos administrativos, como o procedimento do direito a ser ouvido, que permite aos bancos formularem comentários sobre o objetivo em matéria de MREL.

79 Em consequência deste atraso, o CUR decidiu não adotar os planos de resolução atualizados para todos os bancos no ciclo de planeamento da resolução de 2019, embora seja juridicamente exigida uma atualização anual (ver ponto **66**). Em vez disso, adotou planos de resolução para apenas 30 dos 113 bancos em causa.

80 No que diz respeito ao ciclo de planeamento de 2018, o CUR deu prioridade, em termos de calendário, aos planos de resolução dos bancos sem colégio de resolução, em detrimento dos que o possuíam, o que não se coaduna com o espírito do Regulamento MUR³⁵, que requer que seja dada prioridade aos bancos de importância sistémica. Dado que estes bancos foram os últimos a ter os seus planos aprovados no ciclo de 2018 (o último em meados de 2020; ver **quadro 5**), não se encontravam entre os bancos cujos planos foram atualizados no ciclo de 2019.

O controlo de qualidade do CUR não foi do mesmo nível para todos os planos de bancos menos significativos

81 No final do primeiro trimestre de 2020, as ANR tinham elaborado 1 916 planos de resolução de um total de 2 260 (85%). Os que estavam por elaborar (15%) dizem respeito a 13 ANR. Das 19 ANR, 8 não conseguiram atingir os objetivos estipulados no programa de trabalho de 2019 do CUR. Em alguns casos, os objetivos foram alcançados através da atribuição de prioridade aos bancos de estrutura mais simples, deixando os mais complexos para mais tarde.

82 O Tribunal examinou se o CUR tinha emitido orientações destinadas às ANR responsáveis pelos bancos menos significativos para assegurar um funcionamento

³⁵ Considerando 47 do Regulamento MUR.

uniforme do MUR (ver ponto 06). Analisou também se tinha formulado atempadamente uma opinião sobre os planos de resolução relativos aos bancos menos significativos apresentados pelas ANR.

83 O Tribunal constatou que só em agosto de 2020 o CUR emitiu um primeiro conjunto de orientações para as ANR. Para o fazer, o CUR necessita da cooperação das ANR e da aprovação da sessão executiva restrita (logo que se tenham tomado em devida conta as opiniões apresentadas na sessão plenária – ver [anexo I](#)).

84 Em determinadas circunstâncias, as autoridades de resolução não têm de preparar planos de resolução completos, podendo optar por uma versão simplificada. Em 2016, a sessão executiva do CUR aprovou uma nota de política sobre as designadas obrigações simplificadas para bancos menos significativos, que foi apresentada na sua sessão plenária. Esta sessão expressou reservas quanto à política. Em agosto de 2020 (quatro anos mais tarde), a sessão executiva adotou uma nova versão desta nota de política, tendo desta vez a maioria da sessão plenária expressado o apoio geral à política.

85 O Tribunal teve conhecimento, através das entrevistas conduzidas na EBA, que publicou orientações a este respeito³⁶, que até ao momento as ANR, que participam também na sessão plenária do CUR, não têm tido interesse em desenvolver orientações adicionais sobre planos de resolução simplificados (ou seja, sobre o conteúdo desses planos), com o objetivo de manter uma flexibilidade suficiente para refletir as especificidades dos setores bancários nacionais.

86 Embora a nota de política do CUR fosse apenas aplicável aos bancos abrangidos pelo seu mandato, o Tribunal comparou dois planos de resolução simplificados elaborados por ANR (bancos menos significativos) com as disposições desta nota. Embora as ANR só possam adotar a abordagem simplificada se o banco alcançar uma pontuação mínima, nos termos dos critérios de elegibilidade aplicáveis, os planos não indicavam os pontos obtidos. Em ambos os casos, o Tribunal detetou insuficiências relativamente à informação fornecida sobre i) os sistemas de informação de gestão, ii) a comunicação com as várias partes interessadas e iii) a comunicação com o público.

³⁶ Em 2015, a EBA publicou orientações sobre a forma como as autoridades deveriam avaliar se uma instituição é elegível para as obrigações simplificadas (atualmente revogadas e substituídas pelas normas técnicas de regulamentação sobre o mesmo tema) e elaborou uma norma técnica de execução sobre a transmissão de informações pertinentes à EBA.

87 O CUR tem de avaliar e pode expressar o seu ponto de vista, ou seja, a sua opinião não vinculativa, sobre os planos de resolução apresentados pelas ANR. Consequentemente, tem de concluir as suas avaliações num determinado prazo, o que implica um volume de trabalho considerável, dado que existem 2 260 planos desse tipo (dados de final de 2019). Por esse motivo, decidiu agrupar estes planos em três grupos, em função da sua dimensão e complexidade. O Tribunal verificou que o nível de pormenor das avaliações dependia do grupo, recebendo o primeiro deles mais atenção. Analisou uma amostra de três avaliações, abrangendo 16 planos de resolução. Em 12 planos, o CUR decidiu não expressar o seu ponto de vista relativamente a em 11, apesar de ter dúvidas quanto à credibilidade da estratégia de resolução escolhida, e no outro estava em falta um objetivo em matéria de MREL.

88 O CUR também não comentou a ausência de determinação de impedimentos significativos. Com efeito, 15 das 18 ANR que responderam ao inquérito do Tribunal declararam que não determinaram impedimentos significativos para os bancos abrangidos pelos seus mandatos. As restantes três concluíram que não havia qualquer impedimento no caso dos seus bancos.

89 Relativamente ao cumprimento de prazos, cinco das 18 ANR que responderam ao inquérito declararam que o CUR nem sempre os conseguia respeitar.

Estrutura organizacional no âmbito do MUR ainda não otimizada

90 No seu relatório especial de 2017, o Tribunal concluiu que i) a distribuição das tarefas operacionais entre as ANR e o CUR, incluindo a repartição de responsabilidades, não era clara e ii) o memorando de entendimento entre o CUR e o BCE, no seu papel de autoridade de supervisão, não garantia que o CUR recebesse todas as informações necessárias em tempo oportuno.

91 No mesmo relatório, concluiu que o CUR não dispunha dos recursos humanos suficientes. Para realizar as suas tarefas, no que diz respeito aos planos de resolução para bancos significativos, o CUR está também dependente do pessoal que as ANR disponibilizam para as equipas internas de resolução.

92 Para assegurar que o MUR está preparado, e tendo em conta o elevado número de bancos menos significativos abrangidos pelo mandato das ANR (ver ponto **06**), é necessário um nível de efetivos adequado.

93 Por conseguinte, o Tribunal avaliou se:

- a) a cooperação com as ANR e o BCE, no seu papel de autoridade de supervisão, havia melhorado;
- b) comparativamente aos resultados da anterior auditoria do Tribunal, os recursos humanos haviam aumentado, a nível do CUR e das equipas internas de resolução;
- c) as ANR tinham um número comparável de equivalentes a tempo completo para cada banco.

Boa interação entre as partes interessadas, mas autoridades de resolução dependentes da reação oportuna das autoridades de supervisão

94 A cooperação entre o CUR e as ANR foi clarificada num quadro de cooperação adotado em 2016 e alterado em 2018, que está disponível publicamente³⁷. Este documento define tanto o papel do pessoal das ANR nas equipas internas de resolução responsável pelos bancos significativos, como a cooperação relativa a planos para bancos menos significativos. Além disso, foram adotados, em 2017 e 2018, princípios de elevado nível e um modelo de funcionamento alvo, detalhando a distribuição do trabalho, bem como disposições internas que regem, por exemplo, a atividade quotidiana das equipas internas de resolução. Estes documentos não são públicos. Para a grande maioria das ANR que responderam ao inquérito do Tribunal (83%), a distribuição de tarefas nas equipas internas de resolução é clara.

95 Em conformidade com o quadro de cooperação, o CUR deve realizar regularmente avaliações *ex post* da atividade das equipas internas de resolução para assegurar um nível de uniformidade adequado. Até à data, apenas alguns aspetos foram avaliados mediante uma análise transversal, não existindo ainda uma avaliação exaustiva, em conformidade com o quadro de cooperação.

96 Do lado positivo, 13 das 18 ANR que responderam ao inquérito do Tribunal declararam que o CUR as informou cabalmente acerca dos ensinamentos que retirou das suas decisões relativas a bancos em situação de insolvência.

³⁷ *Decision of the Single Resolution Board of 17 December 2018 establishing the framework for the practical arrangements for the cooperation within the Single Resolution Mechanism between the Single Resolution Board and National Resolution Authorities (SRB/PS/2018/15).*

97 O memorando de entendimento celebrado com o BCE foi revisto em maio de 2018³⁸. O Tribunal considerou exaustivas as disposições relativas à troca de informações. O pessoal do CUR também manifestou a sua satisfação com o procedimento.

98 O memorando de entendimento inclui, designadamente, disposições sobre a troca de informações na eventualidade de o BCE dar início a medidas de intervenção precoce, o que está habilitado a fazer caso se verifique um determinado número de fatores de desencadeamento. Estas informações são necessárias para o CUR atualizar o plano de resolução em causa e se preparar para a possível resolução de um banco, assim como para a avaliação dos seus ativos e passivos.

99 A Comissão concluiu, em 2019, que a aplicação de medidas de intervenção precoce pelas autoridades de supervisão bancária tinha, até à data, sido extremamente limitada³⁹. No seu relatório especial sobre a gestão de crises pelo BCE⁴⁰, o Tribunal concluiu que as avaliações das intervenções precoces eram realizadas principalmente no contexto do processo anual de análise e avaliação para fins de supervisão (SREP) e não como uma reação a provas de uma deterioração significativa da situação financeira de um banco. Também concluiu que as orientações do BCE sobre a identificação de crises, incluindo a intervenção precoce, não estavam suficientemente desenvolvidas e não especificavam critérios objetivos. Embora seja importante que essas medidas de intervenção precoce sejam utilizadas de forma eficaz e acionadas com suficiente antecedência para reduzir, na medida do possível, o risco e o impacto de uma eventual resolução, esta questão ainda não foi resolvida por meio de alterações do quadro jurídico. Trata-se de um aspeto importante porque estas medidas concederiam, por exemplo, o direito ao CUR de dar instruções ao banco em causa no sentido de contactar potenciais adquirentes. O Tribunal constatou que, em

³⁸ *Memorandum of understanding between the Single Resolution Board and the European Central Bank in respect of cooperation and information exchange* (https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/mou_with_the_single_resolution_board_on_cooperation_and_information_exchange_2018_.pdf).

³⁹ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação e revisão da Diretiva 2014/59/UE (Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias) e do Regulamento (UE) nº 806/2014 (Regulamento Mecanismo Único de Resolução) – COM(2019) 213 final de 30.4.2019, p. 6.

⁴⁰ Relatório Especial 02/2018 do TCE, "A eficácia operacional da gestão de crises bancárias pelo BCE", ponto 125 (www.eca.europa.eu).

26 de junho de 2020, a EBA lançou uma consulta sobre a aplicação de medidas de intervenção precoce.

100 Com vista a assegurar a aplicação das medidas de resolução enquanto um banco ainda dispõe de liquidez considerável, é importante que a decisão de declarar um banco em situação ou em risco de insolvência seja tomada em tempo oportuno. Cabe à autoridade de supervisão do banco tomar essa decisão. No entanto, de acordo com o Regulamento MUR, o CUR pode igualmente declarar um banco em situação ou em risco de insolvência "por sua própria iniciativa", ou seja, na ausência de uma declaração desse tipo do BCE. Para chegar a essa decisão, a autoridade deve avaliar a situação real do banco e a situação num futuro próximo. Nem o Conjunto Único de Regras nem a política do CUR definem o que se deve entender por "futuro próximo". Além disso, a definição de "situação ou risco de insolvência" utilizada na DRRB deixa muita margem para interpretação⁴¹. No entanto, o CUR não se dirigiu aos legisladores para defender o estabelecimento de critérios objetivos e quantificados.

Os efetivos afetados ao MUR aumentaram, mas as ANR reduziram ligeiramente a sua contribuição

101 No final de março de 2020, o CUR empregava 358 efetivos como equivalentes a tempo completo (ETC), excluindo os peritos nacionais. Nessa data, a falta de recursos humanos era ainda de cerca de 11% em relação ao quadro de pessoal adotado em setembro de 2019 (400 ETC).

102 Tendo em conta que a unidade do CUR responsável pela política, processos e metodologia de resolução (ver também o ponto 75) não dispunha de pessoal suficiente, o quadro de pessoal acima mencionado incluiu cinco ETC adicionais para esse efeito (representando um aumento de 31% comparativamente a 2018). A auditoria realizada pelo Tribunal em 2017 também assinalou a falta de pessoal nesta unidade. No final de 2018, a unidade do CUR responsável pela supervisão dos planos apresentados pelas ANR para bancos menos significativos tinha 8,5 ETC. Dado que este número não permite avaliar todos os planos com o mesmo nível de rigor, a unidade teve de definir prioridades (ver ponto 87). Apesar desta situação, não foram incluídos lugares adicionais no quadro de pessoal acima mencionado.

⁴¹ *Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU: A guidebook to the BRRD*, World Bank Group, Financial Sector Advisory Centre, abril de 2017, p. 106.

103 Em 2019, foram afetados quase 40% dos recursos do CUR às equipas internas de resolução responsáveis pela elaboração dos planos de resolução para bancos significativos. Entre 2016 e 2019 (ver [quadro 6](#)), o CUR aumentou consideravelmente os recursos disponibilizados às equipas internas de resolução, ao passo que as ANR diminuíram ligeiramente o seu pessoal. Consequentemente, disponibilizou mais pessoal do que as ANR no seu conjunto. Assim, o rácio de pessoal de CUR em relação às ANR aumentou e correspondia a 4:3 no final de 2019, esperando-se que permaneça neste nível em 2020. Em comparação, nas equipas conjuntas de supervisão no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, o rácio do pessoal do BCE em relação às autoridades nacionais competentes situava-se em 1:3⁴² em 2016.

Quadro 6 – Pessoal das equipas internas de resolução⁴³

	2016		2019	
	CUR	ANR	CUR	ANR
Total dos efetivos que trabalham em equipas internas de resolução (expresso em ETC)	60	116	171	105
<i>A deduzir: tempo despendido, pelo pessoal afetado às equipas internas de resolução, em tarefas horizontais do CUR (por exemplo, elaboração de políticas) (expresso em ETC)</i>	-15	<i>n. a.</i>	-32	<i>n. a.</i>
Tempo real (líquido) de trabalho do pessoal das equipas internas de resolução (expresso em ETC)	45	116	139	105
ETC por banco	0,4	0,9	1,1	0,8

Fonte: TCE, com base em dados do CUR.

104 O Tribunal constatou que o contributo em pessoal das ANR para as equipas internas de resolução varia consideravelmente: em 2019, com base no número de bancos significativos, a variação oscilava entre 0,4 ETC e 3,25 ETC por banco⁴⁴. O CUR não tem qualquer controlo sobre o número de efetivos com que as ANR contribuem para essas equipas. De facto, o quadro de cooperação apenas estipula que o CUR e as

⁴² Relatório Especial 29/2016 do TCE, "Mecanismo Único de Supervisão: um bom início mas são necessárias mais melhorias", ponto 110 (www.eca.europa.eu).

⁴³ Os efetivos do CUR incluem assistentes, mas não os peritos nacionais destacados. O CUR forneceu dados sobre ETC de 2019 e uma previsão para 2020 para todas as ANR, à exceção das de Portugal e Eslováquia, para as quais o Tribunal usou dados de 2017.

⁴⁴ O intervalo é semelhante se calculado em relação ao total dos ativos dos bancos.

ANR devem consultar-se reciprocamente e concordar com a utilização dos recursos destas últimas.

105 O CUR não estabeleceu a composição normal das equipas internas de resolução (ou seja, número de elementos, proporção de pessoal do CUR e das ANR e qualificações), o que permite que haja flexibilidade e aumenta a probabilidade de estas equipas terem uma composição heterogénea.

Variação significativa do pessoal das ANR

106 Embora o CUR seja responsável pela supervisão do planeamento da resolução realizado pelas ANR (ver ponto **06**), não tem as competências jurídicas necessárias para influenciar o nível de efetivos de que estas necessitam para a elaboração de planos para bancos menos significativos. Esse aspeto continua a ser da competência das autoridades orçamentais nacionais. O Tribunal constatou que o número de ETC por banco varia significativamente consoante as ANR, oscilando entre 0,005 ETC e 0,375 ETC. O Tribunal reconhece que se trata de valores médios que não são ponderados a fim de ter em conta a dimensão e a complexidade dos diferentes bancos.

107 A EBA é responsável por verificar, através de análises periódicas, se as autoridades de resolução (ou seja, o CUR e as ANR) têm o conhecimento especializado, os recursos e a capacidade operacional necessários. Para esse efeito, recorre a diferentes instrumentos, incluindo reuniões bilaterais e a participação em colégios de resolução. Em 2017, a EBA realizou também um inquérito que se limitava a fazer o ponto da situação dos recursos disponíveis. Os resultados deste inquérito não foram publicados e ainda não foi decidida a data da próxima análise.

Conclusões e recomendações

108 Globalmente, o Tribunal conclui que o MUR, criado em 2015, registou progressos nos últimos anos, mas faltam alguns elementos essenciais e são necessárias etapas suplementares no planeamento da resolução dos bancos. Várias razões explicam esta situação, algumas das quais dizem respeito aos legisladores, outras a autoridades orçamentais (nacionais e da UE), bem como ao trabalho desenvolvido pelo CUR e as ANR. O CUR progrediu em termos do estabelecimento de políticas e melhoria da qualidade dos planos de resolução. O Tribunal constatou que o CUR não tinha dado seguimento a algumas das recomendações formuladas no seu relatório especial de 2017 (ver, por exemplo, pontos **28**, **30** ou **76**).

109 Existem, em particular, duas questões fundamentais que dizem respeito aos legisladores: i) o financiamento em caso de resolução (ver ponto **32**) e ii) uma melhor harmonização entre o quadro de resolução e os vários quadros de insolvência nacionais (ver ponto **45**). O Tribunal nota também que as regras em matéria de repartição dos encargos e de auxílios estatais diferem consoante a opção escolhida para um banco em situação de insolvência seja a resolução ou a insolvência (ver pontos **42** a **44**).

110 Estas questões têm consequências sobre o planeamento da resolução e a escolha do instrumento de resolução. Em particular, o MUR não adotou uma política relativa a "continuidade financeira", que está associada ao financiamento em caso de resolução acima mencionado. A "governança e comunicação" e a "informação" são outros dos domínios que carecem de uma posição política (ver pontos **31** a **36**).

111 Além disso, a diversidade de práticas das equipas internas de resolução, causada por insuficiências nas respetivas políticas, impede que seja dado um tratamento uniforme aos bancos abrangidos pelo mandato do CUR (ver pontos **38** a **41**, **47** a **51** e **57** a **65**). Esta variação deve-se, por exemplo, i) ao poder discricionário das equipas internas de resolução na deteção e determinação da natureza significativa dos impedimentos e ii) à falta de padrões de referência ou critérios específicos para a avaliação tanto das funções críticas como do interesse público. Por último, como indica o manual de planeamento da resolução, até ao momento as políticas do CUR não são vinculativas para as equipas internas de resolução (ver ponto **30**), pelo que os desvios não necessitam de ser justificados nos planos de resolução (ou seja, não se segue o princípio de "aplicar ou explicar").

112 Em abril de 2020, o CUR também publicou um documento sobre as suas expectativas em relação aos bancos, afirmando que devem reforçar as suas capacidades em todas as dimensões relevantes da resolubilidade até ao final de 2023, o mais tardar, mas podem mesmo ultrapassar esta data mediante um acordo caso a caso. Os legisladores não previram uma calendarização desse tipo para os bancos cumprirem integralmente as exigências em matéria de resolubilidade. O facto de, até ao momento, o CUR se ter absterido de determinar impedimentos significativos e de iniciar o processo para assegurar a sua eliminação não está em conformidade com o Conjunto Único de Regras (ver pontos [52](#) a [56](#) e [73](#)).

Recomendação 1 – Melhorar as políticas do MUR

Para assegurar um tratamento uniforme dos bancos abrangidos pelo MUR, e tendo em conta o atual quadro jurídico, o CUR deve:

- a) definir as políticas em falta, ou seja, as que se referem à continuidade financeira, à governação e comunicação e à informação;
- b) resolver as insuficiências constatadas nas políticas existentes e/ou na sua aplicação, por exemplo, na avaliação do interesse público, na determinação de impedimentos significativos à resolubilidade e na recapitalização interna. Deve, em especial, cumprir o Conjunto Único de Regras, determinando os impedimentos significativos à resolubilidade em cada plano de resolução e seguir os trâmites do processo previsto para a sua eliminação;
- c) exigir que as equipas internas de resolução adotem uma abordagem do tipo "aplicar ou explicar" quando se desviam das políticas definidas no manual de planeamento da resolução. Os desvios devem ser comunicados à sessão executiva quando da adoção dos planos de resolução.

Prazo: a) e b), março de 2022; c), final de 2021.

113 O CUR ainda não determinou a data exata para a conclusão dos planos de resolução para cada um dos bancos. É provável que o tempo necessário para esta conclusão seja afetado pela aplicação do documento "*Expectations for Banks*" (ver ponto [112](#)). Comparativamente aos resultados da auditoria do Tribunal relativa ao ciclo de planeamento de 2016, registou-se uma melhoria da qualidade dos planos de resolução. Com efeito, na amostra de planos de resolução auditada para o ciclo de planeamento de 2018, 60% dos requisitos do Conjunto Único de Regras foram cumpridos. Embora exista um sistema de controlo interno, os recursos são

insuficientes para executar o controlo de qualidade. O Tribunal constatou que 10% dos requisitos foram apenas parcialmente cumpridos, ao passo que 30% não foram cumpridos de todo (ver pontos [69](#) a [71](#) e [75](#)).

114 Os domínios em que se cumpriram menos requisitos são aqueles em que o CUR tem ainda de definir uma posição política (financiamento em caso de resolução, comunicação e informação) ou em que as políticas aplicadas revelaram ter insuficiências. Além disso, em metade dos casos na amostra do Tribunal, não havia uma declaração clara sobre a resolubilidade do banco em causa (ver [quadro 2](#) e pontos [69](#) a [74](#)).

115 O CUR incorreu em atrasos na adoção dos planos do ciclo de planeamento de 2018. Não deu prioridade a bancos de importância sistémica em termos de calendário (os respetivos planos foram os últimos a ser adotados), contrariamente ao disposto no preâmbulo do Regulamento MUR. Consequentemente, decidiu que o ciclo de 2019 só deveria abranger um número limitado de bancos, ao invés de 2020, que se prevê um ciclo completo. Contudo, descartando qualquer impacto da pandemia de COVID-19 e tendo em conta os procedimentos em vigor, alguns dos quais são muito demorados, existe o risco de não se atingir o objetivo de finalizar todos os planos do ciclo de 2020 até março de 2021 (ver pontos [76](#) a [80](#)).

Recomendação 2 – Assegurar a total conformidade e adoção oportuna dos planos de resolução

A fim de garantir a adoção oportuna de planos de resolução conformes, o CUR deve:

- a) melhorar a qualidade dos planos, para que sejam totalmente conformes com o Conjunto Único de Regras;
- b) simplificar e encurtar os procedimentos, de modo a não comprometer o objetivo de adotar todos os planos num ciclo de um ano.

Prazo: a), no ciclo de 2021 (março de 2022); b), no ciclo de 2020 (março de 2021).

116 As ANR registaram progressos relativamente ao número de planos de resolução adotados para bancos menos significativos. No entanto, oito ANR não atingiram os seus objetivos. Só em agosto de 2020 foi emitido um primeiro conjunto de orientações que asseguram a aplicação uniforme das normas de resolução aos bancos menos significativos, incluindo orientações sobre a aplicação de "obrigações simplificadas" (ver pontos [81](#) a [85](#)).

117 Embora o CUR tenha avaliado a qualidade de cada um dos planos apresentados pelas ANR, teve dificuldades em fazê-lo dentro dos prazos estabelecidos. A profundidade desta avaliação variou de acordo com a dimensão do banco e a estratégia de resolução escolhida. Esta situação deve-se à falta de recursos na respetiva unidade do CUR. O CUR também optou por não expressar uma opinião sobre todos os planos em que se detetaram insuficiências (ver pontos [87](#) a [89](#) e [102](#)).

118 À exceção deste aspeto, no início de 2020 o CUR estava quase a atingir o nível de efetivos necessário para executar as suas tarefas (89%). Contudo, não determinou ainda a composição normal das equipas internas de resolução (ou seja, número de elementos, proporção de pessoal do CUR e das ANR e qualificações). O Tribunal constatou igualmente que, ao longo do tempo, a proporção de efetivos do CUR aumentou (ver pontos [101](#) a [105](#)).

119 O CUR não tem poderes legais relativamente ao nível de efetivos nas ANR, que continua a ser da competência das autoridades orçamentais nacionais. O Tribunal constatou que o número de pessoal por banco variava consideravelmente consoante as ANR. Embora a EBA esteja incumbida de acompanhar os conhecimentos especializados, os recursos e a capacidade operacional das ANR, até à data não publicou nenhuma avaliação exaustiva destes aspetos, dado que recorreu a vários instrumentos para esse acompanhamento (ver pontos [106](#) e [107](#)). O facto de não se disponibilizar recursos proporcionais aos objetivos de uma organização pode conduzir a um desfasamento crescente entre estes objetivos e a situação no terreno.

Recomendação 3 – Melhorar a estrutura organizacional do MUR

- a) Com vista a melhorar a supervisão do planeamento da resolução das ANR por parte do CUR, este deve afetar pessoal suficiente à unidade responsável pela supervisão de bancos menos significativos e expressar opiniões claras sobre a qualidade dos planos de resolução para bancos menos significativos em que deteta insuficiências.
- b) Para assegurar uma composição adequada das equipas internas de resolução em termos de pessoal, o CUR e as ANR devem chegar a acordo sobre critérios normalizados.

Prazo: ciclo de planeamento de 2021 (março de 2022)

120 A repartição das tarefas entre o CUR e as ANR foi clarificada num acordo de cooperação adotado em 2016 e alterado em 2018 (ver pontos [94](#) e [95](#)). A troca de informações entre o CUR e a autoridade de supervisão, o BCE, é regida por um memorando de entendimento pormenorizado.

121 Contudo, para a resolução ser eficaz, a autoridade de supervisão do banco deve i) ativar medidas de intervenção precoce com bastante antecedência e aplicá-las eficazmente, assim como ii) tomar suficientemente cedo uma decisão sobre um banco em situação ou em risco de insolvência, com base em limiares claros, objetivos e quantificados. Embora raramente se tenham utilizado medidas de intervenção precoce e o quadro jurídico não estipule critérios objetivos e quantificados para declarar um banco em situação ou em risco de insolvência, o CUR não se dirigiu os legisladores a este respeito (ver pontos [97](#) a [100](#)).

Recomendação 4 – Estabelecer critérios objetivos e quantificados para uma supervisão oportuna

Para assegurar que são tomadas medidas de supervisão com antecedência suficiente, o CUR e a Comissão devem defender junto dos legisladores e do BCE, no seu papel de autoridade de supervisão, a definição de limiares objetivos e quantificados para desencadear medidas de intervenção precoce e para decidir se um banco está em situação ou em risco de insolvência.

O Tribunal convida o Parlamento Europeu e o Conselho a ponderarem a melhor forma de integrar no quadro jurídico as clarificações anteriormente referidas.

Prazo: final de 2021.

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Alex Brenninkmeijer, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 24 de novembro de 2020.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

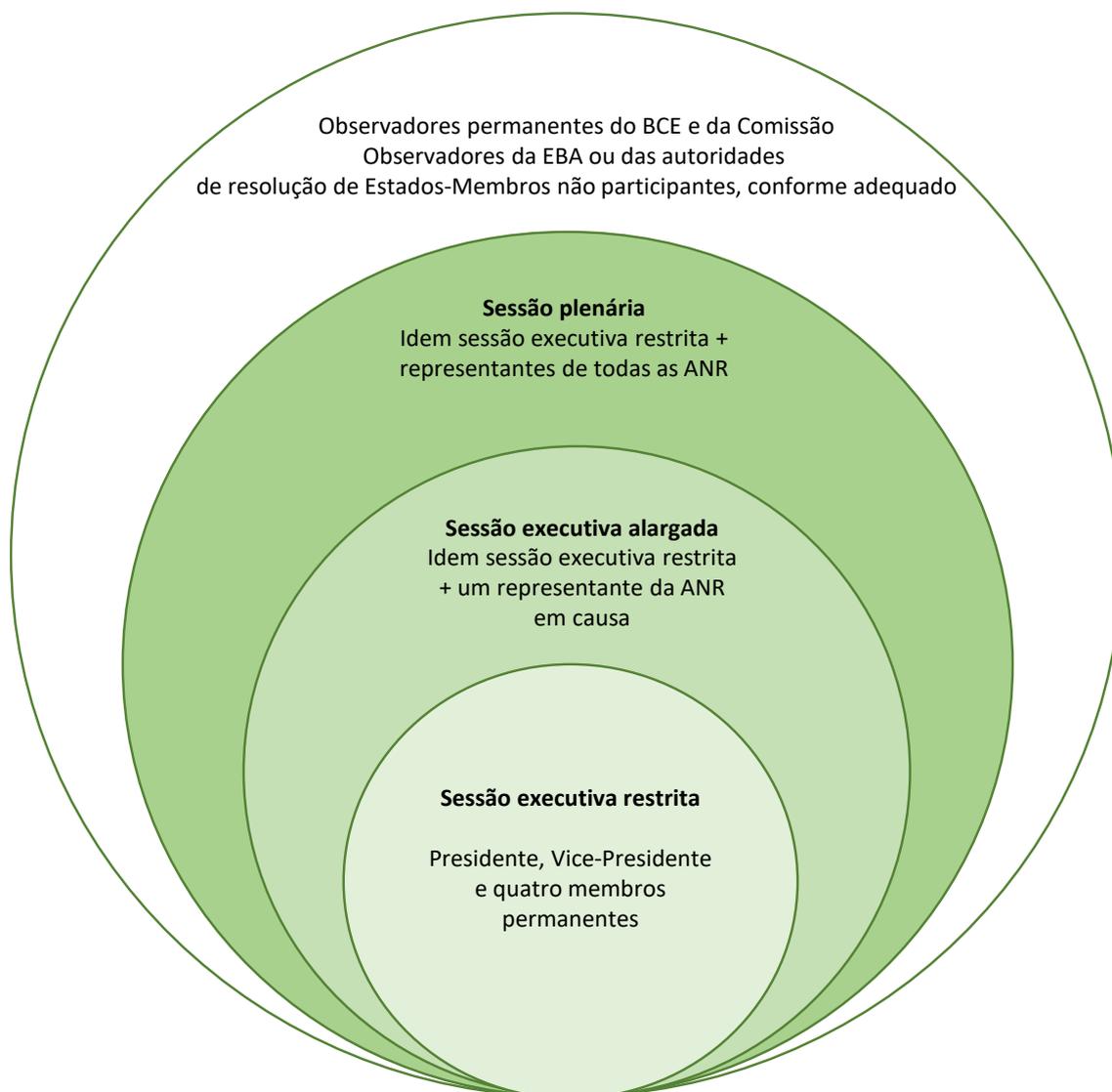
Anexo I — Órgãos de direção do CUR

Dependendo das atividades, o CUR reúne-se em diferentes composições (ver [figura 9](#)). A sessão executiva "restrita" é composta pelo Presidente e por outros quatro membros permanentes. O Vice-Presidente participa nesta sessão como membro sem direito a voto, mas executa as funções do Presidente, na sua ausência.

Quando delibera sobre um banco específico, a sessão executiva é "alargada", de forma a incluir os membros que representam as ANR em causa. Assim, a composição da sessão executiva "alargada" depende do banco específico em questão. Se a sessão executiva "alargada" não conseguir chegar a um acordo por consenso, o Presidente e os outros quatro membros permanentes tomam a decisão por maioria simples.

A sessão plenária é composta pelo Presidente, pelos outros quatro membros permanentes e pelos membros que representam todas as ANR. À semelhança do que sucede na sessão executiva, o Vice-Presidente participa como membro sem direito a voto, mas executa as funções do Presidente, na sua ausência.

A Comissão e o BCE têm estatuto de observador permanente em todas as sessões executivas e plenárias do CUR. Se for caso disso, podem ser convidados outros observadores, numa base *ad hoc*, para as sessões plenárias e executivas. Se a sessão executiva "alargada" deliberar sobre um banco que tem sucursais ou filiais significativas em Estados-Membros não participantes, as autoridades de resolução desses Estados-Membros são convidadas a participar na reunião.

Figura 9 – Órgãos de direção do CUR

Fonte: TCE, com base num diagrama do CUR.

Anexo II — Objetivos do CUR em matéria de MREL

Em maio de 2020, na sequência de uma consulta pública, o CUR publicou a sua política de MREL de 2020. O quadro seguinte apresenta as várias componentes de um objetivo em matéria de MREL para os ciclos de planeamento da resolução de 2018 e 2020. As diferenças entre os dois ciclos estão assinaladas a verde.

	Política MREL do CUR para 2018	Política MREL do CUR para 2020
Expresso em montante total das posições de risco (MTPR)		
Objetivo MREL	Montante de absorção de perdas (MAP) + montante de recapitalização (MR)	Montante de absorção de perdas (MAP) + montante de recapitalização (MR)
MAP	(Pilar 1 + Pilar 2 + requisito combinado de reservas de fundos próprios ⁴⁵) * montante total das posições em risco (MTPR)	(Pilar 1 + Pilar 2) * montante total das posições em risco (MTPR)
MR ⁴⁶	(Pilar 1 + Pilar 2 + reserva de confiança do mercado (RCM)) * MTPR	(Pilar 1 + Pilar 2 + reserva de confiança do mercado (RCM ⁴⁷)) * MTPR
RCM	Requisito combinado de reservas de fundos próprios - 1,25%	Requisito combinado de reservas de fundos próprios - reserva contracíclica de fundos próprios

⁴⁵ Artigo 92º, nº 1, do Regulamento relativo aos requisitos de fundos próprios – 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 (JO L 176 de 27.6.2013, p. 1); artigo 104º-A e artigo 128º da Diretiva relativa aos requisitos de fundos próprios – Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

⁴⁶ Aplicável apenas a bancos cuja estratégia de resolução prevê medidas de resolução e a aplicação de instrumentos de resolução.

⁴⁷ De acordo com a política MREL do CUR para 2020 (p. 12), o montante de recapitalização pode ser ajustado pela reserva de confiança do mercado, o que constitui uma alteração em comparação com a política correspondente para 2018 (p. 10), que tornou este ajustamento obrigatório no caso de bancos aos quais o CUR pretendia aplicar instrumentos e poderes de resolução. O CUR também introduziu períodos de transição para esta taxa na sua política MREL para 2020.

	Política MREL do CUR para 2018	Política MREL do CUR para 2020
Expresso em exposição do rácio de alavancagem		
Requisito MREL por defeito	n. a.	Montante de absorção de perdas (MAP) + montante de recapitalização (MR)
MAP	n. a.	Rácio de alavancagem*exposição para efeitos de alavancagem
MR	n. a.	Rácio de alavancagem*exposição para efeitos de alavancagem

Fonte: TCE, adaptado de dados do CUR.

No caso de bancos que se espera venham a submeter-se a um processo normal de insolvência, o MREL corresponde, na generalidade, ao requisito de fundos próprios nos termos do Regulamento relativo aos requisitos de fundos próprios, que apenas inclui o montante de absorção de perdas (MAP).

Ao abrigo das novas regras, o MREL expresso em MTPR (montante total das posições em risco) já não tem de incluir, para o cálculo do MAP (montante de absorção de perdas), o requisito combinado de reservas de fundos próprios, nem é exigida uma reserva de confiança do mercado, mas o CUR ainda a pode aplicar para ajustar o montante de recapitalização.

Neste caso, a dedução de 1,25% da reserva de confiança do mercado, com base na política MREL do CUR para 2018, será substituída pela dedução da reserva contracíclica de fundos próprios. Esta reserva inclui uma parte do requisito combinado de reservas de fundos próprios. Uma dedução compensa um anterior acréscimo ao requisito combinado de reservas de fundos próprios.

O novo pacote de medidas no setor bancário que transpõe os requisitos de Basileia III introduziu um rácio de alavancagem de 3%. Consequentemente, o CUR introduziu uma segunda medida de MREL, com base na exposição do rácio de alavancagem.

Siglas e acrónimos

- ANR:** Autoridade nacional de resolução
- BCE:** Banco Central Europeu
- CUR:** Conselho Único de Resolução
- DRRB:** Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias
- EBA:** Autoridade Bancária Europeia
- ETC:** Equivalente a tempo completo
- FUR:** Fundo Único de Resolução
- MAP:** Montante de absorção de perdas
- MREL:** Requisito mínimo de fundos próprios e de passivos elegíveis
- MUR:** Mecanismo Único de Resolução
- RCM:** Reserva de confiança do mercado
- Regulamento MUR:** Regulamento Mecanismo Único de Resolução
- SREP:** Processo de análise e avaliação para fins de supervisão
- TFUE:** Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Glossário

Avaliação: o Conjunto Único de Regras prevê um procedimento formal com três avaliações para, respetivamente, determinar se um banco está em situação ou em risco de insolvência (avaliação 1), informar sobre a utilização de instrumentos de resolução, incluindo a recapitalização interna (avaliação 2) e assegurar que é aplicado o princípio de "nenhum credor ficar em pior situação" do que num processo de insolvência (avaliação 3).

Colégio de resolução: órgão que assegura a cooperação entre todas as partes, como as autoridades de resolução, os bancos centrais, os ministérios competentes ou a EBA, em todas as fases do planeamento e do processo da resolução de um banco em situação de insolvência.

Dívida prioritária: dívida que tem prioridade para reembolso em caso de insolvência de um banco. Devido a esse carácter prioritário, implica um menor risco do que a dívida subordinada ou os capitais próprios.

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 por observadores dos Estados-Membros que não pertencem à área do euro, se for caso disso. Estas equipas são essenciais para a cooperação e a comunicação entre o CUR e as ANR quando da elaboração dos planos de resolução. São criadas para todos os bancos abrangidos pelo mandato do CUR e são dirigidas por coordenadores nomeados de entre os quadros superiores do mesmo.

Funções críticas: atividades, serviços ou operações bancárias cuja interrupção pode dar origem à perturbação da estabilidade ou de serviços financeiros essenciais para a economia real.

Impedimentos significativos: obstáculos graves que possam dificultar a liquidação ou resolução de um banco e que são detetados 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 jurídicas ou operacionais.

Instrumento de recapitalização interna: mecanismo que permite reduzir ou converter a dívida em capitais próprios, com algumas exceções como os depósitos cobertos, na eventualidade da resolução de uma instituição financeira. Quaisquer passivos que possam ser sujeitos à recapitalização interna são denominados "passivos suscetíveis de recapitalização interna".

Instrumentos/passivos subordinados: dívida que tem uma prioridade inferior à da dívida prioritária, mas superior à dos capitais próprios.

Linha de negócio crítica: linha de negócio e serviços associados que representam para uma instituição, ou para um grupo do qual faça parte, fontes importantes de rendimento, de lucro ou de valor de trespasse.

Plano de recuperação: visa assegurar que os bancos estão preparados para restaurar a sua viabilidade mesmo em períodos de grave tensão financeira.

Plano de resolução: documento exaustivo, que especifica as características de um banco e descreve a estratégia de resolução privilegiada para esse banco, incluindo os instrumentos de resolução a aplicar à suas diferentes entidades. Este plano assinala e trata quaisquer impedimentos à resolução do banco e define o MREL do banco.

Requisito mínimo de fundos próprios e passivos elegíveis: requisito que os bancos necessitam de cumprir sempre, detendo os 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 objeto de resolução.

Requisitos prudenciais de fundos próprios: dizem respeito ao montante de fundos próprios detido pelos bancos. O objetivo destas regras consiste em reforçar a resiliência dos bancos, assegurando que continuam a financiar a atividade económica e o crescimento.

Resolução: liquidação ordenada de um banco em situação de insolvência, de modo a garantir a continuidade das suas funções essenciais e a preservar a estabilidade financeira. Visa igualmente proteger as finanças públicas, limitando ao máximo o recurso ao apoio financeiro público extraordinário (ver artigo 2º da DRRB).

Sistema de garantia de depósitos: sistema destinado a proteger os depositantes de perdas, até um certo valor máximo e dentro de determinados limites de perdas, em caso de insolvência de um banco.

Supervisão: acompanhamento do desempenho e das operações financeiras dos bancos pelas autoridades públicas, a fim de assegurar que funcionam de forma segura e rigorosa e que cumprem as regras e os regulamentos.

União Bancária Europeia: transferência de responsabilidade pela política bancária, do nível nacional para o da UE. Presentemente, é composta pelo Mecanismo Único de Supervisão e o Mecanismo Único de Resolução, que se baseiam no Conjunto Único de Regras. Os Estados-Membros da área do euro fazem parte da União Bancária Europeia.

RESPOSTAS FINAIS DO CUR AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU: «PLANEAMENTO DA RESOLUÇÃO NO MECANISMO ÚNICO DE RESOLUÇÃO»

SÍNTESE

VI. O CUR congratula-se com os progressos reconhecidos pelo TCE. Discorda da conclusão do TCE relativamente à ausência de «elementos-chave», pois poderia dar a impressão de que o MUR ainda não iria desempenhar as suas funções por faltarem alguns elementos relevantes do CUR, o que claramente não é o caso. Os principais elementos em falta estão fundamentalmente ligados à evolução do quadro (ou seja, liquidez na resolução/backtop ou certos elementos relativos ao MREL), que são elementos fora do controlo do CUR. Além disso, nenhum destes «elementos-chave» impediu o MUR de cumprir os seus deveres. A este respeito, devem ser assinalados, no mínimo, os seguintes elementos:

- a) O CUR desenvolveu e atualizou um elevado número de políticas em 2018 e 2019, que foi um período caracterizado por um ambiente regulatório em constante mudança, com o Conselho de Estabilidade Financeira e as orientações da EBA a desenvolverem-se continuamente e a DRRB2 em curso. Neste ambiente regulatório desafiante, o CUR foi obrigado a desempenhar as suas funções reguladoras, garantindo simultaneamente que as alterações legislativas importantes sobre uma série de questões, incluindo o MREL, fossem corretamente implementadas.
- b) A atualização das políticas de planeamento de resolução é um processo contínuo que demonstra uma boa governação e espelha as alterações ao quadro jurídico que o CUR é obrigado a implementar. Em relação à constatação de que as políticas do CUR *«ainda não abordaram todas as áreas relevantes»*, o desenvolvimento de políticas é um processo dinâmico incremental que continua. Isto é apoiado pelo facto de certos elementos necessários para o desenvolvimento de políticas estarem fora do controlo do CUR, tais como o progresso da liquidez e as opções de backstop.
- c) O MUR está a tomar as decisões necessárias em termos de atividades de resolução em cada ciclo de resolução (MREL, planos de resolução, avaliação da resolubilidade, etc.). De facto, ao considerar que no relatório a principal evidência para os elementos em falta parece ser o desenvolvimento não totalmente conforme dos planos de resolução em relação ao Conjunto Único de Regras. A este respeito, é de notar que 70 % dos elementos são conformes ou parcialmente conformes e que um número significativo dos elementos não conformes se encontram nesse estado em consequência das mudanças no quadro jurídico.

VII. A Metodologia de Avaliação da Resolubilidade do CUR refletida no manual de planeamento de resolução prevê a identificação de obstáculos à resolubilidade. A identificação e a eventual determinação de impedimentos significativos não depende do tempo necessário para os bancos resolverem questões pendentes.

VIII. Tendo em vista os bancos sob a alçada do CUR, remete-se para o comentário do CUR sobre o ponto 108 e as observações comuns relativas aos pontos 69 a 73, em que é salientado que 70 % dos requisitos foram cumpridos ou parcialmente cumpridos e o resto está parcialmente ligado à alteração de elementos do quadro regulamentar, como é o caso dos requisitos internos MREL. Em relação ao calendário do planeamento da resolução, queira consultar os comentários do CUR sobre os pontos 76 a 80.

IX. São estabelecidos critérios claros nos termos do artigo 18.º, n.º 4, alínea a) a d) do RMUR para determinar quando se pode considerar que um banco se encontra em situação ou em risco de insolvência. Além disso, a EBA foi obrigada, ao abrigo do artigo 32.º, n.º 6, da DRRB, a desenvolver orientações sobre o teste de situação ou risco de insolvência. Fê-lo em 2015, quando publicou um conjunto abrangente de orientações sobre a interpretação de diferentes circunstâncias em que uma instituição deve ser considerada em situação ou em risco de insolvência para efeitos do artigo 32.º, n.º 6, da DRRB. A este respeito, critérios objetivos e quantificados são bem-vindos, mas deve ser evitada qualquer automaticidade decorrente de limiares.

X. Embora o CUR concorde com a melhoria referida e com os diferentes níveis de pessoal afetado nas ANR, isso não está necessariamente ligado à afetação de pessoal do CUR (por exemplo, em algumas ANR os processos de contratação demoraram mais de um ano; noutras, o pessoal é sénior e mais experiente em matéria de resolução, etc.).

Além disso, o CUR gostaria de salientar que este ponto do relatório sobre o pessoal afetado às EIR das ANR é um facto que não deve ser interpretado no sentido de que a redução do pessoal das ANR é compensada com

o aumento do pessoal do CUR. O CUR necessita de um número mínimo de pessoal para assegurar a qualidade do trabalho independentemente do pessoal das ANR; além disso, os fatores para distribuir o trabalho das EIR entre o pessoal do CUR e das ANR não dependem do mero «número de ETC» mas de outros fatores (por exemplo, um menor número de ETC com maior antiguidade ou especialização em certos assuntos poderia ser mais relevante do que a «quantidade de ETC»). (Ver comentários sobre o ponto 105.)

XI. Consultar os comentários detalhados do CUR no capítulo sobre conclusões e recomendações.

INTRODUÇÃO

Mecanismo Único de Resolução – contexto

03. O CUR salienta que o objetivo também inclui a garantia da aplicação uniforme do regime de resolução nos Estados-Membros participantes, uma vez que este papel é salientado no considerando 11 do RMUR.

A necessidade de assegurar a continuidade das funções críticas do banco e de evitar efeitos adversos significativos na estabilidade financeira é avaliada no contexto da avaliação do interesse público.

Cooperação ao abrigo do Mecanismo Único de Resolução

O papel do CUR e das ANR

11. O CUR gostaria de esclarecer que as ANR participam nas Sessões Plenárias, bem como nas Sessões Executivas sobre assuntos específicos dos bancos, nomeadamente sobre os planos de resolução.

As tarefas da sessão executiva são as que lhe são atribuídas em conformidade com o artigo 54.º do RMUR.

Além disso, o Regulamento Interno do CUR para a Sessão Executiva - aplicável na altura da avaliação do TCE (e semelhante ao novo Regulamento Interno para a Sessão Executiva adotado a 24 de junho de 2020) - prevê no artigo 3.º, n.º 1, a participação de:

- um representante nomeado da autoridade nacional competente em matéria de resolução de litígios de um Estado-Membro, nos casos em que deliberem sobre uma entidade individual ou um grupo de entidades estabelecidas num Estado-Membro participante, e um representante nomeado da autoridade nacional competente em matéria de resolução de litígios a nível do grupo, bem como um representante nomeado da autoridade nacional competente em matéria de resolução de litígios em que esteja estabelecida uma filial ou entidade abrangida pela supervisão consolidada, quando deliberarem sobre um grupo transfronteiriço.

Interação com outras autoridades da UE e nacionais

13. O objetivo da consulta da autoridade de resolução no que diz respeito ao plano de recuperação é identificar quaisquer ações nele previstas que possam afetar negativamente a resolubilidade do banco.

14. A EBA pode adotar tanto normas regulamentares como normas técnicas de execução que são adotadas (pela Comissão) como Atos Delegados e de Execução, respetivamente.

16. Ver comentário sobre o ponto 14 supra.

Acesso a provas de auditoria e questões de confidencialidade

22. Realizaram-se várias entrevistas para discutir o MREL sobre os planos amostrados, incluindo diferentes explicações sobre como o MREL foi calculado. Infelizmente, isto coincidiu com as medidas de confinamento da pandemia de COVID-19, o que impossibilitou o TCE de consultar os documentos nas instalações do CUR.

A abordagem adotada pelo CUR, no que diz respeito à colocação limitada de documentos na lista negra, foi para preservar a identidade dos bancos individuais. A este respeito, cumpre as obrigações de sigilo profissional previstas no artigo 88.º do RMUR e é coerente com a Decisão de Classificação de Dados do CUR e com o sistema de classificação de dados do BCE. Quando surgiram questões específicas em relação à aplicação de uma linha em negrito em documentos, e mediante fundamentação suficiente do TCE, o CUR concordou fornecer as provas. No entanto, isso coincidiu com as medidas de confinamento da pandemia de COVID-19.

23. Em conformidade com o ponto 13 do Memorando de Acordo do CUR com o BCE, o CUR deve obter o acordo expresso do BCE por escrito antes de qualquer divulgação de informação confidencial recebida do BCE a terceiros. O CUR estabeleceu voluntariamente contactos com o BCE num esforço para assegurar a aprovação da partilha de planos de recuperação com o TCE para facilitar o exercício de auditoria. Embora o CUR tenha envidado todos os esforços para facilitar o pedido do TCE a este respeito, o BCE informou o CUR de que,

devido a considerações de segurança de dados, não consentia que o CUR partilhasse os planos de recuperação fora de uma sala escura.

Os planos de recuperação estão, por conseguinte, disponíveis para inspeção pelo TCE na sala de dados do CUR, nas suas instalações, desde 15 de março de 2020. Por conseguinte, em circunstâncias normais, os planos de recuperação poderiam ter sido revistos nas instalações do CUR. Perante o desacordo do BCE, o CUR não estava em condições de partilhar com o TCE a informação do BCE fora de uma sala escura. O CUR reconhece que foi lamentável que as medidas de confinamento da pandemia de COVID-19 tenham tido o efeito de impedir o TCE de ver os planos de recuperação.

OBSERVAÇÕES

Quadro de políticas reforçado mas ainda persistem lacunas em algumas áreas cruciais

25. Figura 5:

Como parte da atualização do manual de planeamento de resolução de 2020, o CUR está a avaliar o conteúdo restante das Notas Técnicas Horizontais e Notas de Orientação a serem integradas no manual de planeamento de resolução, quer como política central, quer como material de base educativo.

26. Até agosto de 2020, o CUR utilizou as políticas em matéria de instituições significativas disponíveis como referência ao avaliar o projeto de medidas de resolução de instituições menos significativas das ANR.

Em agosto de 2020, as orientações em matéria de instituições menos significativas introduziram o requisito formal de as ANR se basearem nas políticas em matéria de instituições significativas ao elaborarem projetos de medidas de resolução de instituições menos significativas.

Várias políticas importantes aplicáveis a bancos sob a alçada do CUR ainda em falta

30. O manual de planeamento de resolução foi adotado pela Sessão Executiva do CUR ao abrigo do artigo 5.º, alínea b), do Quadro de Cooperação: «*As notas de orientação são documentos internos do CUR dirigidos às EIR para lhes fornecer orientações relativamente às entidades e grupos sob a responsabilidade direta do CUR, independentemente da sua natureza ou forma.*»

O manual de planeamento de resolução é vinculativo para as EIR na medida do possível para um manual, o qual, pela sua natureza, não é um documento juridicamente vinculativo, mas sim uma orientação para as EIR no seu trabalho de planeamento da Resolução.

31. O desenvolvimento da política de continuidade financeira é um projeto plurianual que deverá estar concluído até 2022, de acordo com o calendário de introdução dos princípios do documento *Expectations for Banks*. Em 2019, a Rede Técnica Interna desenvolveu uma Nota de Apoio às EIR sobre Liquidez e Financiamento em Resolução, fornecendo orientações para a elaboração dos planos de resolução para 2020. A Nota de Apoio, comentada pelas ANR e pelo Mecanismo Único de Supervisão, cobre aspetos relacionados com as estimativas das necessidades de financiamento na resolução e as avaliações das capacidades dos bancos para identificar e mobilizar o financiamento disponível e as garantias na resolução. Além disso, o documento *Expectations for Banks* foi publicado em abril de 2020, segundo o qual se espera que os bancos tenham desenvolvido metodologias para a estimativa das necessidades de financiamento na resolução até ao ciclo de planeamento da resolução de 2021.

A liquidez é uma política prioritária para o ciclo de planeamento da resolução de 2021. Para este fim, a Rede Técnica Interna está atualmente a trabalhar no desenvolvimento de uma política do CUR sobre Liquidez e Financiamento na resolução.

O trabalho político sobre Continuidade Financeira é complementado com o trabalho do Solvent wind down das carteiras de negociação Rede Técnica Interna, que está a elaborar orientações e políticas para bancos globais sistemicamente importantes e bancos com atividades comerciais significativas, com ênfase nos custos e implicações de liquidez.

32. Simulações e análises internas para estimar as necessidades de financiamento na resolução de problemas e reclamações no que diz respeito a limitações de dimensão.

33. A política do CUR em matéria de governação e acordos de comunicação antes e durante a resolução são clarificados no documento *Expectations for Banks*, e antes disso, em cartas prioritárias enviadas aos bancos.

Os acordos específicos de governação também são clarificados nos documentos de orientação operacional publicados em 29 de julho de 2020 pelo CUR sobre Continuidade Operacional na Resolução, Infraestruturas do Mercado Financeiro (<https://srb.europa.eu/en/node/1042>) e, em 10 de agosto de 2020, sobre a operacionalização da caução (<https://srb.europa.eu/en/content/operational-guidance-bail-implementation>).

34. A política do CUR sobre requisitos de informação é clarificada no documento *Expectations for Banks*, nomeadamente complementada por orientações públicas relacionadas para cada ciclo (<https://srb.europa.eu/en/content/2020-resolution-reporting>), orientações sobre pontos de dados para a execução de cauções publicadas em agosto de 2020, orientações do CUR sobre Infraestruturas do Mercado Financeiro e Continuidade Operacional na Resolução publicada em julho de 2020, onde também são clarificados os requisitos dos sistemas de informação de gestão, e o Quadro do CUR para Avaliação e o Conjunto de Dados do CUR para Avaliação (<https://srb.europa.eu/en/content/public-consultation-srbs-data-set-valuation>). Além disso, o CUR tem recolhido informações dos bancos durante vários anos em áreas específicas relacionadas com o planeamento da resolução (<https://srb.europa.eu/en/content/reporting>).

35. Embora a política sobre as condições de aplicação de uma estratégia de Ponto de Entrada Múltiplo já tivesse sido desenvolvida em 2019, não foi integrada no formato do manual de planeamento de resolução. Será integrada no manual de planeamento de resolução em 2020, conforme planeado.

36. As políticas estabelecem os princípios a que os planos devem aderir, e não exigem o mesmo nível de detalhe entre os assuntos.

As políticas previstas apresentam algumas lacunas

37. A avaliação das políticas numa base regular é uma boa prática de governação, nomeadamente para refletir as mudanças no quadro jurídico que não podem ser vistas como pontos fracos.

Avaliação do interesse público

38. O CUR assinala que, no que diz respeito à proteção das finanças públicas, o objetivo é «proteger as finanças públicas, limitando o recurso ao apoio financeiro público extraordinário» em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, alínea c), do RMUR.

39. O CUR partilha a opinião de que uma avaliação consistente do interesse público é um elemento chave do quadro global de resolução. Em julho de 2019, o CUR publicou a sua abordagem à avaliação do interesse público. O documento confere clareza aos fatores que o CUR tem em conta ao realizar uma avaliação do interesse público, e explica como o CUR aplica os critérios estabelecidos na legislação da UE. A publicação da metodologia visa proporcionar mais transparência e certeza aos bancos e aos mercados. O CUR realiza a sua avaliação do interesse público de forma consistente em todos os bancos sob a sua alçada, e trabalha para melhorar as ferramentas para assegurar a consistência. A abordagem de avaliação do interesse público, como todas as políticas do CUR, está sujeita a uma avaliação e confirmação contínuas tendo em conta a experiência de planeamento de resolução e gestão de crises, bem como a uma análise quantitativa e qualitativa realizada pelo CUR.

40. O relatório de auditoria interna do CUR de 2018 forneceu uma série de recomendações para melhorar a coerência das avaliações de funções críticas em todo o CUR, em conformidade com o plano de trabalho do CUR para avaliar funções críticas. Para abordar estas recomendações, foi estabelecido um plano de ação com resultados intermédios em 2019 e 2020. Em novembro de 2019, o CUR realizou um exercício de balanço das atuais avaliações das funções críticas do CUR como um primeiro passo. Para melhorar a coerência na avaliação das funções críticas, o CUR desenvolveu uma série de painéis normalizados a serem utilizados pelas EIR durante o ciclo de planeamento da resolução de 2020. Estes painéis baseiam-se nos relatórios de funções críticas de 2020, permitindo a cada EIR comparar os resultados do(s) banco(s) pelo(s) qual(ais) é responsável contra os seus pares na União Bancária. Como passo seguinte, o CUR irá introduzir limiares indicativos para o ciclo de planeamento de resolução de 2021.

41. O CUR trata todos os objetivos de resolução com igual importância. A avaliação do CUR no planeamento da resolução é orientada pelo objetivo de não se sobrepor a quaisquer responsabilidades das autoridades nacionais no que diz respeito à Diretiva sobre os Sistemas de Garantia de Depósitos.

42. No que diz respeito à proteção das finanças públicas, o CUR salienta que o objetivo é «proteger as finanças públicas, limitando o recurso ao apoio financeiro público extraordinário» em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, alínea c), do RMUR.

A limitação da caução de 8 % do passivo total e dos fundos próprios do banco para a utilização do FUR aplica-se quando o FUR faz uma contribuição em vez dos passivos excluídos do instrumento de recapitalização

interna nos termos do artigo 27.º, n.º 5, do RMUR, ou quando a sua utilização resulta indiretamente na transferência de parte das perdas da entidade para o FUR.

43. O CUR segue as disposições da DRRB e do RMUR ao realizar a avaliação do interesse público, bem como o documento público que resume a política do CUR. Estas disposições foram concebidas para assegurar que os processos normais de insolvência sejam a opção por defeito para proceder à resolução de bancos em situação de insolvência. Para se afastar disto, o CUR precisa de assegurar que a ação de resolução é necessária e proporcional a um ou mais dos objetivos de resolução, e que a dissolução no âmbito de processos normais de insolvência não atingiria os objetivos de resolução na mesma medida que a ação de resolução.

44. Ver comentários sobre o ponto 43. Em particular, deve salientar-se que, ao realizar o teste de AIP, o CUR não deve simplesmente «avaliar se a insolvência de um banco teria efeitos negativos significativos na estabilidade financeira e minimizaria a prestação de apoios financeiros públicos extraordinários», mas, mais precisamente, deve considerar se a liquidação no âmbito de um processo normal de insolvência não atingiria os objetivos da resolução (conforme estabelecido no artigo 31.º, n.º 2, da DRRB) na mesma medida que uma ação de resolução. Ao fazê-lo, o CUR avalia de facto o impacto na estabilidade financeira, entre outros. Mas em vez de avaliar se a falência de um banco teria efeitos adversos significativos na estabilidade financeira, o CUR avalia o efeito que a aplicação do processo de insolvência nacional (PIN) a um banco teria na estabilidade financeira e compara-a com o efeito que uma ação de resolução teria no mesmo objetivo. O mesmo se aplica em relação aos restantes objetivos. Por conseguinte, se a liquidação (independentemente de ser ou não concedido auxílio estatal) atingir os objetivos da resolução na mesma medida que uma ação de resolução, não há incoerência a ser salientada.

49. Atualmente, o CUR está a rever a sua metodologia à luz da publicação do documento *Expectations for Banks*, que faz parte da atualização regular das orientações para as EIR.

52. O referido documento e a sua introdução faseada podem ser adaptados às especificidades da estratégia de resolução. O documento *Expectations for Banks* esclarece explicitamente: «Embora as expectativas sejam de natureza geral, a sua aplicação a cada banco terá de ser adaptada tendo em conta o princípio da proporcionalidade e baseada num diálogo entre cada banco e a sua EIR.»

Além disso, o documento *Expectations for Banks* especifica que: «Este documento centra-se apenas na resolubilidade dos bancos para os quais a estratégia é a resolução». O documento *Expectations for Banks* é, por conseguinte, aplicável aos bancos para os quais a avaliação do interesse público é positiva no momento do planeamento.

54. As EIR avaliam anualmente os impedimentos à resolubilidade. Espera-se também que as EIR, ao elaborarem planos de resolução, cheguem a conclusões sobre impedimentos substanciais, caso aplicável.

56. A declaração representa os pontos de vista do seu autor, os quais não são partilhados pelo CUR. O CUR gostaria de salientar que o documento de Governação Económica aqui mencionado não representa uma posição oficial do Parlamento Europeu, nem conduziu a quaisquer resoluções do Parlamento Europeu.

Além disso, o relatório sobre a Governação Económica baseia-se apenas em informação disponível ao público.

Orientações sobre o MREL e instrumento de recapitalização interna

61. A DRRB e o RMUR revistos introduzem quatro categorias de bancos, as quais devem cumprir um objetivo do MREL.

No entanto, apenas três categorias devem sempre cumprir um objetivo mínimo de subordinação (instituições de importância sistémica global, bancos de nível superior e outros bancos do pilar 1), que é uma componente do objetivo do MREL.

A quarta categoria (bancos não pertencentes ao pilar 1) não tem necessariamente um requisito mínimo de subordinação, ou seja, o estabelecimento de requisitos de subordinação para esta quarta categoria baseia-se na avaliação *No Creditor Worse Off* (nenhum credor em pior situação).

62. As práticas variáveis são uma consequência óbvia da discricção administrativa das autoridades de resolução. Algumas das diferenças mencionadas são suscetíveis de ser reduzidas pela DRRB2 (por exemplo, para instituições globais sistemicamente importantes, bancos de nível superior e outros bancos do pilar 1, a DRRB2 introduz requisitos mínimos uniformes de subordinação).

Caixa 1 - Ver comentário sobre o ponto 62.

63. Os investidores de retalho têm, e continuarão a ter, o direito de comprar dívida incluída no âmbito da recapitalização interna (nenhuma disposição legal exclui tal possibilidade). Ao abrigo da legislação da UE, tal atividade de investimento está sujeita às salvaguardas da Diretiva de Mercados de Instrumentos Financeiros. A DRRB2 introduz salvaguardas adicionais para os investidores de retalho. Os Estados-Membros devem transpor a Diretiva para a legislação nacional até 28 de dezembro de 2020.

64. A orientação operacional do CUR sobre a ferramenta de instrumento de recapitalização interna não descreve as questões operacionais, mas sim as expectativas para os guias de instrumento de recapitalização interna dos bancos. Por exemplo, exige que o guia demonstre que processos serão necessários para identificar as coberturas correspondentes aos juros incluídos no âmbito da recapitalização interna. Os depósitos são naturalmente menos complexos e são mantidos nas contas próprias do banco. Assim, o instrumento de recapitalização interna é muito mais simples do ponto de vista operacional.

Em termos de prazos, é de notar que os prazos exatos são altamente dependentes das capacidades operacionais das partes interessadas envolvidas (especialmente as centrais de depósito de títulos), independentemente do Estado-Membro.

65. A política do CUR relativamente à determinação de uma estratégia diferente está de acordo com os requisitos legais. Prevê o desenvolvimento de uma estratégia diferente para abordar, na medida do necessário, cenários e circunstâncias em que a estratégia de resolução preferida não seria credível ou viável (Manual de planeamento de resolução, baseado, neste caso, no n.º 3 do artigo 23.º do Regulamento Delegado da Comissão 2016/1075), independentemente do instrumento utilizado, incluindo o instrumento de recapitalização interna bancária. Além disso, o n.º 4 do artigo 25.º do Regulamento Delegado da Comissão 2016/1075 indica que as autoridades de resolução devem avaliar se são necessárias variantes da estratégia de resolução para fazer face a situações ou circunstâncias em que a estratégia de resolução não possa ser aplicada de forma viável e credível.

Quando as EIR avaliam que a estratégia de resolução preferida, que pode ser um instrumento de recapitalização interna bancária, é credível e viável, não é necessário definir uma estratégia diferente.

Progresso alcançado no planeamento da resolução mas ainda algum caminho a percorrer até se assegurar a conformidade com os requisitos legais

66. No que diz respeito à frequência de atualização dos planos de resolução, ver o comentário do CUR sobre o ponto II da Síntese.

No que diz respeito à data de um plano de resolução, queira consultar o comentário do CUR sobre o ponto 113.

A qualidade dos planos de resolução para bancos sob a alçada do CUR melhorou

72. **Quadro 4:** Observações comuns relativas aos pontos 69 a 73:

Análise estratégica de negócio:

Quando a estratégia de resolução preferida é o instrumento de recapitalização interna, não deve haver necessidade de demonstrar a separabilidade, uma vez que é inerente à utilização da ferramenta de caução que não implica mudanças estruturais. Apenas a aplicação de ferramentas adicionais de mudança de estrutura (venda de empresas, instituição ponte, separação de bens) exigiria análise e preparação da separabilidade.

MREL, Continuidade Financeira e Operacional, Comunicação:

Os planos de amostra estavam em conformidade com as políticas do CUR aplicáveis na altura da elaboração desses planos. No entanto, as políticas nestas áreas ainda não estavam totalmente desenvolvidas quando os planos foram elaborados, de acordo com o quadro jurídico em evolução em 2018. Na ausência de políticas correspondentes, teria sido inconsistente se as EIR tivessem começado por sua própria iniciativa a determinar os requisitos individuais do MREL para os bancos ao prepararem os planos de resolução. Com tal ação, não teria sido possível assegurar condições equitativas para os bancos e para o CUR adotar decisões administrativas sólidas. O mesmo se aplica às outras áreas políticas aqui mencionadas. O facto de as EIR terem procedido na ausência de uma orientação política clara teria causado uma aplicação inconsistente do quadro jurídico.

Avaliação da resolubilidade:

Os exemplos mencionados identificam elementos que, quando avaliados globalmente dentro dos planos de resolução, podem não ser os mais relevantes para todos os casos. Por exemplo, no que diz respeito à reorganização empresarial, isto poderia ser mais relevante para os grandes bancos internacionais e diversificados que podem sair de algumas linhas de negócio.

73. Observações comuns relativas aos pontos 69 a 73:

Teste bancário sobre a ferramenta de instrumento de recapitalização interna:

A aplicação da ferramenta de instrumento de recapitalização interna é um exercício complexo e os bancos precisam de tempo para pôr em prática a infraestrutura informática necessária. São necessárias numerosas interações entre as autoridades de resolução e os bancos, tais como requisitos em termos de pontos de dados, guias sobre o instrumento de recapitalização interna e avaliações dos guias sobre o instrumento de recapitalização interna para alcançar este resultado. Assim, o calendário previsto no documento *Expectations for Banks* já foi considerado ambicioso para muitas partes interessadas.

Obstáculos substanciais:

O CUR refere-se às suas respostas aos pontos VII e 48 em relação à metodologia de identificação de possíveis impedimentos e impedimentos substanciais. A abordagem adotada nos planos segue a metodologia passo a passo do CUR. Em conformidade com a política aplicável de identificação e pontuação de impedimentos, o primeiro passo consiste na identificação de possíveis impedimentos. Quando as EIR têm informações suficientes para tirar conclusões sobre a natureza de um impedimento, aplicam a metodologia de pontuação de acordo com essa política.

MREL:

O CUR não definiu objetivos mais exigentes de MREL em resultado de impedimentos substanciais porque, na introdução faseada do requisito de MREL, não foi identificado qualquer impedimento substancial relacionado. De facto, o RMUR permite o estabelecimento de períodos de transição e os bancos em geral demonstraram nos últimos cinco anos bons progressos no sentido de alcançar a conformidade com o MREL. Esta abordagem prospetiva é também confirmada pela(o) DRRB2/RMUR2, que estabelece períodos de transição estatutários até 2024 para a plena conformidade com o MREL.

74. Relativamente a ambos os planos, de acordo com a metodologia aplicável a estes planos, as EIR devem identificar possíveis impedimentos à resolubilidade (seja em forma de lista ou não), tendo em conta as políticas aplicáveis e as informações fornecidas pelos bancos para a condição de resolubilidade em avaliação.

Para o segundo plano, a EIR avaliou os progressos feitos pelo banco relativamente aos princípios de resolubilidade do CUR sobre o assunto relevante. A secção de avaliação global também inclui uma análise de lacuna entre os progressos realizados e o trabalho que ainda tem de ser feito por esse banco a fim de estar em conformidade com os princípios de resolubilidade do CUR. Colmatar esta lacuna num prazo realista é o núcleo do trabalho empreendido pela EIR e pelo banco no processo de planeamento da resolução e de melhoria da resolubilidade. A EIR tem empreendido esta atividade com precisão e diligência, assegurando que o banco tem um plano de trabalho realista para colmatar esta lacuna. O controlo contínuo dos resultados e a reavaliação dos progressos realizados é um elemento inerente à atividade de planeamento da resolução e é registado em cada iteração do plano de resolução.

75. Em 2020, o CUR melhorou substancialmente a sua metodologia em relação à garantia do controlo de qualidade no planeamento da resolução, que foi implementado em duas fases (uma avaliação preliminar durante a fase de elaboração e uma avaliação final para permitir uma maior correção antes da aprovação final). Ambas têm atividades de controlo que são sistematicamente registadas.

Atrasos na adoção de planos de resolução abrangidos pelo mandato do CUR

76. Ver os comentários do CUR sobre o ponto 113.

77. Em relação aos atrasos sugeridos na adoção dos planos de resolução nos ciclos de planeamento da resolução de 2018 e 2019, há várias questões que devem ser tidas em consideração. Estas considerações são aqui resumidas e são válidas ao longo do relatório quando há uma referência a atrasos nos ciclos de planeamento da resolução.

Em primeiro lugar, é de notar que o calendário dado é um planeamento indicativo para a operacionalização dos ciclos anuais de planeamento de resolução. Assim, serve apenas como um marco de alto nível, e o planeamento tem de ser ajustado conforme as circunstâncias concretas o exigirem.

Além disso, algumas destas circunstâncias não podem ser antecipadas ao estabelecer o planeamento inicial das linhas temporais. Por exemplo, em alguns casos, o Conselho (Sessão Executiva Alargada) não conseguiu chegar a um consenso sobre o plano de resolução proposto, o que exigiria um processo de votação ou a emissão de uma nova proposta para o Conselho.

Além disso, muitas destas circunstâncias não dependem apenas do CUR e envolvem requisitos legais que levam tempo adicional. Por exemplo:

- 4 meses de consulta do colégio de resolução;
- A necessidade de estabelecer um processo de audição para os bancos relativamente às decisões em matéria de MREL;
- A necessidade de permitir aos bancos a utilização da sua língua principal nas comunicações com o CUR, exigindo assim os esforços e o tempo necessários para as traduções (feitas pelo Serviço de Traduções da Comissão e verificadas pelas EIR e ANR);
- A composição do Conselho requer sessões executivas alargadas específicas dos bancos. Este requisito legal de governação impõe uma questão adicional que levará mais tempo a ser organizada nos ciclos de planeamento da resolução.

Quadro 5:

Planos de resolução para bancos sem colégio de resolução:

O CUR considera que a forma como as estatísticas são apresentadas no quadro número 5 proporciona uma impressão muito mais negativa do que a situação é na realidade. O último plano para os bancos sem colégio de resolução foi de facto adotado em novembro de 2019.

No entanto, é importante notar que até setembro de 2019, 71 dos 76 planos foram adotados (93%), e 64 deles já em maio de 2019 (84%). Assim, a esmagadora maioria dos planos já tinha sido aprovada muito antes.

Planos de resolução para bancos com colégio de resolução:

Também aqui, o CUR considera que a forma como as estatísticas são apresentadas no quadro número 5 proporciona uma impressão muito mais negativa do que a situação é na realidade. De facto, o último plano para os bancos com colégio de resolução foi adotado em julho de 2020, mas 32 dos 40 planos foram já adotados até ao final de 2019 (80%). Todos, exceto um, foram adotados até fevereiro de 2020 (39 de um total de 40). Assim, a esmagadora maioria dos planos já tinha sido aprovada muito antes.

78. Consultar os comentários do CUR sobre o ponto 77, que explicam os desafios sistémicos inerentes ao processo de aprovação. À luz do estabelecimento e operacionalização graduais dos procedimentos de planeamento da resolução em 19 jurisdições diferentes, é natural que tenham de ser feitos ajustamentos durante esse processo.

79. Com base nas experiências do CUR durante os ciclos iniciais, o CUR reestruturou o ciclo de planeamento da resolução, entre outros, a fim de assegurar uma atualização anual conforme exigido pelo quadro jurídico. No entanto, esta reestruturação e o estabelecimento de uma estrutura de estado estável requerem planeamento e tempo. Por conseguinte, o CUR decidiu estrategicamente utilizar 2019 como ano de transição, durante o qual se concentraria unicamente nos planos em que o CUR deu prioridade à aprovação formal de acordo com as alterações substanciais ou outros fatores. O CUR gostaria de salientar que isto não impediu o trabalho de planeamento da resolução para os bancos do CUR. Em 2019, as EIR prosseguiram as atividades de planeamento de resolução para todos os bancos sob a alçada do CUR. Foi apenas em relação à aprovação formal para bancos sem colégio de resolução que o CUR se concentrou num subconjunto de planos de resolução de acordo com um procedimento claro (abordagem baseada no valor acrescentado). Além disso, a publicação do Pacote Bancário (DRRB2, etc.) no verão de 2019 proporcionou uma janela de oportunidade para realinhar todos os bancos sob mandato do CUR para um ciclo de 12 meses e para o sincronizar melhor com as partes interessadas externas (por exemplo, BCE/Mecanismo Único de Supervisão).

80. É feita referência ao comentário do CUR sobre os pontos 77, 79 e 115.

A abordagem do CUR prevista para o ciclo de planeamento da Resolução de 2018 baseou-se num objetivo de assegurar que os bancos com colégios de resolução, que são normalmente os mais complexos sob a alçada do CUR, seriam abrangidos pelas políticas de resolução mais avançadas (incluindo sobre o MREL), assegurando uma maior qualidade dos planos de resolução. Ao mesmo tempo, os bancos sem colégios de resolução estariam sujeitos a uma abordagem a dois níveis, dependendo do seu grau de prioridade, conforme acordado pelo CUR e pelas ANR relevantes com base, entre outras coisas, na dimensão, complexidade e perfil de risco do banco.

A abordagem adotada para o ciclo de planeamento de resolução de 2019 centrou-se nos bancos de colégios de não-resolução e assegurou que todos os bancos sob a alçada do CUR estivessem sujeitos ao mesmo conjunto de políticas de resolução.

Para o ciclo de planeamento de resolução de 2020, todos os bancos (com ou sem colégios de resolução) serão abrangidos pelo conjunto mais abrangente de políticas de resolução.

Os planos de bancos menos significativos não foram todos sujeitos ao mesmo nível de controlo de qualidade por parte do CUR

83. Consultar os comentários do CUR sobre o ponto VI.

84. Em outubro de 2018, o CUR adotou a Nota de Orientação sobre obrigações simplificadas para os bancos sob a sua competência direta que substituiu a nota de orientação originalmente adotada pelo CUR na sua Sessão Executiva em 2016, identificando o conteúdo mínimo dos planos de resolução de instituições menos significativas sob obrigações simplificadas. Embora a Nota de Orientação de 2018 não seja vinculativa para as ANR aquando da elaboração dos planos de resolução de instituições menos significativas/das decisões de obrigações simplificadas, serviu, no entanto, de referência, aplicando o princípio da proporcionalidade, para a avaliação dos planos de instituições menos significativas. Em combinação com a aprovação dos projetos de planos de resolução de instituições menos significativas, o CUR monitorizou a aplicação das obrigações simplificadas pelas ANR e as avaliações quantitativas e qualitativas detalhadas que estas realizam a este respeito.

86. O CUR começou, desde o ciclo de planeamento da resolução de 2019, a verificar também as avaliações quantitativas e qualitativas detalhadas que as ANR efetuam a este respeito.

87. A decisão de expressar opiniões é uma decisão política e não uma obrigação legal. A decisão de não expressar opiniões, nos casos examinados pelo TCE, foi tomada tendo em conta os argumentos apresentados pelas ANR envolvidas.

88. A observação do TCE é correta; contudo, vale a pena notar que a análise dos impedimentos à resolubilidade não foi realizada pelas ANR nem pelo CUR, uma vez que a política relevante ainda não estava em vigor no ciclo de planeamento da resolução de 2018 relevante para a amostra de projetos de planos de resolução de instituições menos significativas. Além disso, na avaliação dos planos de instituições menos significativas para o ciclo de planeamento de resolução de 2018 e especialmente de 2019, o CUR realizou uma avaliação sobre possíveis impedimentos à resolubilidade decorrentes dos planos de instituições menos significativas. Os resultados de tal avaliação são apresentados numa nota discutida pelo Plenário do CUR de 24 de junho de 2020.

89. Apenas no ciclo de planeamento de resolução de instituições menos significativas de 2018 é que o CUR se atrasou em algumas avaliações devido a questões políticas novas. Tal já não ocorreu no ano seguinte.

Estrutura organizacional no âmbito do MUR ainda não otimizada

Boa interação entre as partes interessadas mas autoridades de resolução dependentes das reações atempadas das autoridades de supervisão

94. O CUR não está em posição de comentar as contribuições das ANR feitas no contexto do inquérito.

95. O CUR deseja salientar que as avaliações ex-post sob a forma de análises transversais foram efetuadas regularmente após cada ciclo de planeamento da resolução. Estas notas foram sempre discutidas na Reunião de Gestão e, por conseguinte, as EIR foram informadas das suas conclusões. Para o ciclo de planeamento da resolução de 2019, são organizadas reuniões com determinadas EIR para assegurar o seguimento das conclusões.

96. O CUR não está em posição de comentar as contribuições das ANR feitas no contexto do inquérito.

99. No que respeita às medidas de intervenção precoce, a posição do CUR é de que, de facto, seriam necessárias alterações à legislação de Nível 1, uma vez que o atual quadro regulamentar não parece estabelecer os incentivos e prazos adequados, nem contraria suficientemente o viés do supervisor. Isto é claramente demonstrado pelo uso limitado de medidas de intervenção precoce por parte das autoridades competentes.

O representante do CUR antes da EBA também apresentou estas opiniões na discussão sobre o documento de consulta da EBA na reunião do Conselho de Supervisores em maio de 2020. A posição do CUR é a de que a estrutura das medidas de intervenção precoce poderia ser revista para assegurar o alinhamento dos incentivos e que a continuidade desde a supervisão até à resolução é gerida eficazmente pelas autoridades competentes (por exemplo, com acionadores de cooperação mais claros e mais cedo). O CUR também solicitou que o supervisor informasse e envolvesse a autoridade de resolução num momento anterior ao atualmente previsto dentro da(o) DRRB/RMUR.

Esta é já uma boa prática na realidade, e poderia refletir-se na legislação. As autoridades de supervisão e resolução (nas suas respetivas funções e preparações) deveriam trocar informações e cooperar, não só quando são adotadas medidas de intervenção precoce, como também no processo de avaliar se as medidas de intervenção precoce são cumpridas.

100. Os critérios são estabelecidos nos termos do artigo 18.º, n.º 4, alínea a) a d), do RMUR para determinar quando um banco pode ser considerado em situação ou em risco de insolvência. A EBA foi obrigada, ao abrigo do artigo 32.º, n.º 6, da DRRB, a desenvolver orientações sobre o teste de situação ou risco de insolvência. Fê-lo em 2015, quando publicou um conjunto abrangente de orientações sobre a interpretação de diferentes circunstâncias em que uma instituição deve ser considerada em situação ou em risco de insolvência para efeitos do artigo 32.º, n.º 6, da DRRB¹. Recorda-se que a questão da definição de "futuro próximo" foi considerada pela EBA ao desenvolver as orientações da EBA e concluiu que os benefícios de não fornecer tal definição compensam os benefícios de fornecer uma (ver páginas 26-27 das orientações relevantes da EBA).

A contratação de pessoal a nível do MUR aumentou mas o CUR compensa em parte a falta de recursos humanos nas ANR

101. No final de março de 2020, o CUR empregava 358 ETC, mas tinha mais 15 chegadas confirmadas e uma série de seleções em curso para cobrir todos os restantes postos vagos. Vários postos vagos foram parcialmente compensados por pessoal interino (22, no final de março) enquanto se aguardava a chegada dos recém-chegados ou a finalização das seleções. Além disso, tem de ser tida em conta uma rotação natural do pessoal.

103. O CUR gostaria de salientar que a afetação de pessoal às EIR das ANR é um facto que não deve ser interpretado no sentido de que a redução do pessoal das ANR é compensada com o aumento do pessoal do CUR. A comparação dos rácios do CUR e do BCE não é necessariamente adequada. O tipo, a configuração, a organização e a afetação do trabalho no domínio da supervisão e no domínio da resolução são totalmente diferentes. A supervisão contínua requer muito mais recursos locais perto dos bancos e no local.

Quadro 6: O CUR centralizou a recolha de informação, mas não está em condições de verificar os dados fornecidos pelas ANR.

104. O CUR não tem qualquer controlo sobre a contribuição quantitativa das ANR para as EIR. Além disso, as percentagens de pessoal por número de bancos podem não ser a melhor referência. Aspetos como a antiguidade do pessoal, a dimensão ou a complexidade dos bancos não são considerados.

105. Aspetos como o número e antiguidade do pessoal, dimensão ou complexidade dos bancos e competências específicas do pessoal são elementos relevantes na composição de uma EIR. No entanto, a flexibilidade é indispensável para atribuir eficazmente competências e qualificações onde elas são necessárias e de acordo com as especificidades de cada banco. A heterogeneidade da composição da EIR é uma consequência natural e indispensável do carácter único de cada banco. Uma composição rígida da equipa criaria ineficiências na atribuição de pessoal.

Além disso, as seguintes observações devem ser tidas em consideração ao discutir a composição «ideal» ou equilibrada das EIR:

- A contribuição das ANR não pode ser avaliada apenas em termos de «números». A contribuição e a qualidade das contribuições para a elaboração dos planos poderá ser um problema em certos casos e, em alguns casos, a contribuição das ANR poderá ser limitada. O CUR exige um nível mínimo de pessoal do CUR para manter os padrões de qualidade.
- Independentemente do número de pessoas que trabalhem nas ANR, o CUR necessita de um número mínimo de ETC por banco para executar tarefas que só podem ser executadas no CUR e para acompanhar todas as questões sem depender totalmente de peritos nas ANR.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

108. O CUR congratula-se com os progressos reconhecidos pelo TCE. Discorda da conclusão do TCE relativamente à ausência de «elementos-chave», pois poderia dar a impressão de que o MUR ainda não iria desempenhar as suas funções por faltarem alguns elementos relevantes do CUR, o que claramente não é o caso. A este respeito, devem ser assinalados, no mínimo, os seguintes elementos:

¹ Orientações relativas à interpretação das diferentes circunstâncias em que uma instituição é considerada em situação ou em risco de insolvência nos termos do artigo 32.º, n.º 6, da Diretiva 2014/59/UE.

O CUR desenvolveu e atualizou um elevado número de políticas em 2018 e 2019, que foi um período caracterizado por um ambiente regulatório em constante mudança, com o Conselho de Estabilidade Financeira e as orientações da EBA a desenvolverem-se continuamente e a DRRB2 em curso. Neste ambiente regulatório desafiante, o CUR foi obrigado a desempenhar as suas funções reguladoras, garantindo simultaneamente que as alterações legislativas importantes sobre uma série de questões, incluindo o MREL, fossem corretamente implementadas.

A atualização das políticas de planeamento de resolução é um processo contínuo que demonstra uma boa governação e espelha as alterações ao quadro legal que o CUR é obrigado a implementar. Isto é apoiado pelo facto de certos elementos necessários para o desenvolvimento de políticas estarem fora do controlo do CUR, tais como o progresso da liquidez e as opções de backstop.

O MUR está a tomar as decisões necessárias em termos de atividades de resolução em cada ciclo de resolução (MREL, planos de resolução, avaliação da resolubilidade, etc.). No que diz respeito à conformidade com o Conjunto Único de Regras, é de notar que 70 % dos elementos estavam conformes ou parcialmente conformes e que um número relevante dos elementos não conformes resultou de alterações no quadro jurídico.

O CUR congratula-se com a avaliação do TCE relativamente às recomendações emitidas no Relatório Especial 23/2017 e compreende que qualquer seguimento futuro apenas abrangerá as recomendações do presente relatório.

109. No que diz respeito ao financiamento na resolução, deve ser delineado que é necessária atenção legislativa no que diz respeito à observação ao abrigo do ponto 32, ou seja, limitações do quadro devido a capacidades financeiras insuficientes.

110. Ver os comentários do CUR sobre os pontos 31 a 36.

111. Ver os comentários do CUR sobre os pontos 38 a 41 e 57 a 65.

O CUR é da opinião de que é necessário um julgamento especializado na aplicação das suas políticas para assegurar a proporcionalidade e a igualdade de condições de concorrência, o que não pode ser alcançado através de uma abordagem de tamanho único.

Deve recordar-se que o processo de identificação e abordagem de impedimentos substanciais é inerentemente de natureza específica a cada caso, o que requer que as EIR exerçam a discricção com base nos factos de cada caso individual e tendo em conta o princípio da proporcionalidade. Mais importante ainda, a avaliação subjacente deve identificar os impedimentos que têm o potencial de afetar a resolubilidade global de cada banco no âmbito deste exercício. Os fatores invocados para completar esta avaliação questionam, entre outros, os progressos realizados pelo banco, em particular no sentido de melhorar a sua resolubilidade para a condição de resolução relevante em avaliação, a interação com outras condições de resolução e o seu impacto na resolubilidade do banco como um todo.

No que diz respeito à natureza vinculativa do manual de planeamento da resolução, queira consultar os comentários do CUR sobre o ponto 30.

112. O documento *Expectations for Banks* estabelece as capacidades que os bancos devem demonstrar para mostrar que são resolúveis. Se um banco não demonstrar plenamente o cumprimento dos princípios de *Expectations for Banks*, um banco pode ainda assim ser avaliado como resolúvel (por exemplo, algumas expectativas não se aplicam, ou a sua não demonstração não constitui um impedimento substancial para a execução bem sucedida da estratégia).

Em relação à frase que os "legisladores não previram uma tal linha temporal para os bancos se tornarem plenamente resolúveis", ver o comentário do CUR sobre os pontos 52 e 54.

Recomendação 1 – Melhorar as políticas do MUR

(a) Aceite, o trabalho já está em curso; ver os comentários do CUR sobre os pontos 31-34.

(b) Aceite.

O CUR melhora as suas políticas numa base regular, conforme necessário, particularmente no contexto de um quadro regulamentar em evolução (ver ponto 37 a respeito da palavra "fraquezas").

(c) Parcialmente aceite.

O CUR aceita exigir que as EIR apliquem uma abordagem de cumprimento ou de explicação, na medida em que se refere a desvios significativos. Ver o comentário do CUR sobre o ponto 30.

Prazo: Considerando o desafio de estabelecer políticas sob um quadro jurídico em evolução, o CUR considera que os prazos são adequados desde que o quadro jurídico seja estabilizado com bastante antecedência.

113. O Conselho determinará a data até à qual os primeiros planos de resolução serão elaborados. Como tal, o Conselho já se comprometeu publicamente a fazê-lo no ciclo de planeamento da resolução 2020/2021. Além disso, em qualquer caso, o planeamento da resolução é um processo contínuo, conforme exigido pelo artigo 8.º, n.º 12, do RMUR (prevê que os planos de resolução devem ser avaliados e, quando adequado, atualizados, pelo menos anualmente). Ao contrário da observação do TCE, o CUR considera que não é legalmente obrigado a determinar uma data precisa para a conclusão de cada plano de resolução para cada banco separadamente. Por conseguinte, o CUR considera cumprido o requisito legal.

Tendo em vista o ponto 76 e a referência às expetativas aplicáveis aos bancos, há uma rota clara para quando atingir as expetativas dos bancos, que é independente de ter um plano de resolução totalmente conforme, em conformidade com o Conjunto Único de Regras (ver também os comentários do CUR sobre o ponto 112).

Ver também os comentários, em relação às estatísticas utilizadas, no ponto 77 (Quadro 5).

Em relação ao sistema de controlo de qualidade, ver os comentários do CUR sobre o ponto 75.

114. Ao estabelecer e implementar um regime (de resolução) completamente novo, é de esperar que as metodologias, políticas, orientações de implementação e monitorização do progresso do banco tenham de ser desenvolvidas ao longo do tempo.

O CUR gostaria de salientar que, sem seguir uma abordagem passo a passo baseada na experiência, não se pode estabelecer um novo quadro credível e funcional. Para o efeito, o CUR tem, ao longo dos últimos anos, produzido e publicado regularmente documentos de orientação (ver comentários sobre os pontos 31-34).

115. No que diz respeito à definição de prioridades dos bancos durante o ciclo de planeamento da resolução de 2018, ver a explicação fornecida nos pontos 76 a 80.

Priorização de bancos sistemicamente importantes no ciclo de 2018:

O CUR gostaria de salientar que o RMUR não prescreve a forma como esta forma de priorização deveria ser implementada e, por conseguinte, cabia ao CUR determinar como atingir este objetivo no preâmbulo, quer em termos de tempo, quer em termos de qualidade. O CUR deu prioridade à qualidade dos planos para os bancos sistemicamente importantes.

Número de bancos do ciclo 2019:

Como parte do requisito de prioridade, o CUR teve em conta que a DRRB2 e o RMUR2 estavam em negociação durante os ciclos de planeamento de resolução de 2018 e 2019. Como resultado, teria sido contraproducente dar prioridade aos bancos de colégio de resolução em termos de calendário. Tal abordagem teria resultado no estabelecimento, apesar da ausência de requisitos legislativos claros, pela primeira vez, de objetivos vinculativos, períodos de transição, etc., para bancos com várias filiais que exigem decisões individuais em matéria de MREL e aprovação de decisões que envolvem diferentes ANR.

Recomendação 2 – Assegurar a total conformidade e adoção atempada de planos de resolução

Recomendação 2a

Aceite. Os planos elaborados no âmbito do atual ciclo de planeamento da resolução (abrangendo todos os bancos) já beneficiam de um conjunto melhorado de políticas, incluindo o documento *Expectations for Banks* e orientações para o guia sobre o instrumento de recapitalização interna. Com base nesta orientação adicional, a qualidade de todos os planos no ciclo de 2020 melhorou consideravelmente em comparação com os ciclos de 2018 e 2019.

O Programa Plurianual 2021-2023 prevê a implementação do quadro jurídico revisto. Contudo, a EBA finalizará várias normas técnicas regulamentares nos próximos meses/anos que também terão impacto no Conjunto Único de Regras. Assim, o cumprimento do Conjunto Único de Regras está em constante evolução. Consequentemente, o pleno cumprimento do Conjunto Único de Regras, particularmente para 2018, como uma avaliação estática, não pode ser o único elemento a considerar ao avaliar a qualidade dos planos de resolução enquanto o quadro relevante estiver a mudar. Apenas quando a base de referência (normas técnicas regulamentares da EBA, pacote bancário, implementação nacional da DRRB2) entra num «estado estacionário» é que pode ser mais relevante uma abordagem estática.

Por conseguinte, neste ambiente em evolução, é mais adequado centrar-se em indicadores mais relevantes, tais como o controlo do cumprimento do Conjunto Único de Regras em desenvolvimento, tendo também em mente que, após a finalização da legislação de Nível 2, é necessário desenvolver orientações operacionais.

Recomendação 2b

Aceite. O CUR já racionalizou os procedimentos em 2020 para poder alcançar um ciclo de 12 meses. O Conselho conduz regularmente exercícios de lições aprendidas para assegurar que cada ciclo de planeamento de resolução seja conduzido de forma mais eficiente do que o anterior. Continuará a fazê-lo no futuro, com vista a assegurar a adoção atempada de planos de resolução e decisões no domínio do MREL.

O CUR deseja salientar que os elementos mais demorados do processo de planeamento de resolução são exigidos por lei (colégio de resolução, consulta do BCE), os quais não estão inteiramente nas mãos do CUR.

Além disso, no caso dos bancos para os quais é criado um colégio de resolução, o Conselho é obrigado a observar os processos de adoção de decisões conjuntas sobre planos de resolução e MREL, conforme exigido pelo quadro jurídico.

Quando considerados em conjunto, estes constrangimentos de prazo tornam o cumprimento da obrigação de rever os planos de resolução pelo menos anualmente (artigo 8.º, n.º 12, do RMUR) particularmente difícil. As restrições acima mencionadas impostas pela legislação da UE são demoradas pela sua própria natureza e o Conselho tem de operar no seu seio.

Prazo:

Recomendação 2a:

Ver comentário acima. O Conjunto Único de Regras compreende um conjunto de obrigações em evolução também para o CUR, pelo que não pode ser estabelecido um prazo para o seu cumprimento enquanto não tiver sido finalizado.

Recomendação 2b:

Ver comentário acima. A linha temporal para o ciclo 2020 já está definida. Outras medidas possíveis (na medida do controlo do CUR) afetariam então o ciclo 2021.

116. Ver os comentários do CUR sobre os pontos 80 a 84.

117. Ver os comentários do CUR sobre os pontos 86 a 88.

118. Aspetos como o número e antiguidade do pessoal, dimensão ou complexidade dos bancos e competências específicas do pessoal são elementos relevantes na composição de uma EIR. No entanto, a flexibilidade é indispensável para atribuir eficazmente competências e qualificações onde elas são necessárias e de acordo com as especificidades de cada banco. A heterogeneidade da composição da IRT é uma consequência natural e indispensável do carácter único de cada banco. De facto, uma composição rígida suporta o risco de as competências e os recursos serem atribuídos de forma ineficiente.

A contribuição das ANR não pode ser avaliada apenas em termos de «números». A contribuição e a qualidade das contribuições para a elaboração dos planos também pode ser diferente. Independentemente do número de pessoas que trabalhem nas ANR, o CUR necessita de um número mínimo de ETC por banco para executar tarefas que só podem ser executadas no CUR e para acompanhar todas as questões sem depender totalmente de peritos nas ANR. Ver os comentários do CUR ao ponto 105.

Recomendação 3 – Melhorar a estrutura organizacional do MUR

(a) Aceite.

(b) Aceite. O CUR está recetivo à ideia de desenvolver critérios com o entendimento de garantir que se mantenha uma flexibilidade suficiente, ao mesmo tempo que se esclarece a contribuição do pessoal do CUR e das ANR para as EIR.

O CUR gostaria de salientar que uma composição rígida da equipa em termos de competências e antiguidade poderia criar ineficiências na afetação de pessoal. Além disso, independentemente do número de pessoas que trabalhem nas ANR, o CUR necessita de um número mínimo de ETC por banco para executar tarefas que só podem ser executadas no CUR e para acompanhar todas as questões sem depender totalmente de peritos nas ANR.

121. São estabelecidos critérios claros nos termos do artigo 18.º, n.º 4, alínea a) a d) do RMUR para determinar quando um banco pode ser considerado em situação ou em risco de insolvência. Além disso, a EBA foi obrigada, ao abrigo do artigo 32.º, n.º 6, a desenvolver orientações sobre o teste de situação ou risco de insolvência. Fê-lo em 2015, quando publicou um conjunto abrangente de orientações sobre a interpretação de diferentes circunstâncias em que uma instituição deve ser considerada em situação ou em risco de insolvência para efeitos do artigo 32.º, n.º 6, da DRRB. Estas estabelecem orientações sobre os elementos objetivos para as três primeiras circunstâncias de situação ou risco de insolvência. A abordagem do CUR para as avaliações de situação ou risco de insolvência cumpre as referidas orientações da EBA.

A este respeito, são bem-vindos critérios objetivos e quantificados, mas deve ser evitada qualquer automaticidade decorrente de limiares.

Recomendação 4 – Estabelecer critérios claros e objetivos para uma ação de supervisão atempada

Parcialmente aceite, sujeito à aprovação da recomendação por parte da Comissão. Seriam bem-vindos limiares mais objetivos e quantificados para desencadear medidas de intervenção precoce e chegar à decisão de que um banco está em situação ou em risco de insolvência. A intervenção precoce recai principalmente na responsabilidade do Mecanismo Único de Supervisão. No que diz respeito à situação ou risco de insolvência, deve notar-se que o próprio CUR tem poderes para declarar um banco em situação ou em risco de insolvência para o qual tenha desenvolvido uma abordagem em conformidade com as orientações da EBA. Deverá ser evitada qualquer automaticidade decorrente de limiares.

Contudo, as possibilidades institucionais do CUR de abordar os legisladores para possíveis revisões legislativas são limitadas. Isto, naturalmente, sem prejuízo da disponibilidade do CUR para assistir a Comissão e os legisladores de uma perspetiva técnica nesta tarefa. De facto, o CUR está e estará em contacto com a Comissão e o Mecanismo Único de Supervisão no que diz respeito a uma possível melhoria do quadro de gestão de crises bancárias e ao aperfeiçoamento das práticas.

ANEXOS

Anexo 1 – Figura 9

Vale a pena salientar que as exigências dos órgãos diretivos, nos termos do RMUR, são já fonte de dificuldades para a pontualidade dos ciclos de planeamento da resolução anual. A organização de Sessões Executivas Alargadas específicas para cada banco requer muitas composições diferentes do Conselho. São tantas as composições de Sessões Executivas Alargadas como o número de bancos sob a alçada direta do CUR. Este é outro fator que afeta a organização e operacionalização dos ciclos de planeamento de resolução, os quais estão fora do controlo do CUR (entre as outras questões levantadas no ponto 76 acima).

**RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
REFERENTES AO SEU RELATÓRIO ESPECIAL: «PLANEAMENTO DA RESOLUÇÃO
AO ABRIGO DO MECANISMO ÚNICO DE RESOLUÇÃO»**

SÍNTESE

V. O quadro de resolução prevê o financiamento no âmbito da resolução através da criação obrigatória de fundos de resolução em toda a UE. A nível da União Bancária, em particular, o financiamento da resolução é assegurado pelo Fundo Único de Resolução (FUR). A Comissão observa que o mecanismo de apoio comum ao FUR, a disponibilizar sob a forma de uma linha de crédito renovável pelo MEE, é da responsabilidade dos Estados-Membros. Por último, a insolvência é regida pelo direito nacional dos Estados-Membros e só é aplicada aos bancos quando a autoridade de resolução competente decidir que um banco em dificuldades não deve ser objeto de um processo de resolução.

INTRODUÇÃO

02. A Comissão gostaria de referir que o BCE também tem um papel a desempenhar.

03. A Comissão salienta que os «depositantes cobertos» se referem aos abrangidos pela Diretiva Sistemas de Garantia de Depósitos (DGSD).

04. A Comissão salienta que a DGSD também constitui uma parte importante do quadro de resolução.

06. A Comissão sublinha que o CUR é também responsável pela adoção do programa de resolução de uma instituição menos significativa quando exigir o recurso ao FUR.

09. A Comissão considera que um banco pode ser objeto de resolução quando for viável e credível resolver o banco, minimizando simultaneamente os efeitos adversos para a estabilidade financeira e assegurando a continuidade das funções críticas.

14. Primeiro travessão: A Comissão gostaria de esclarecer que a EBA é apenas responsável pela elaboração de projetos de normas técnicas de regulamentação, que são seguidamente apresentados à Comissão e adotados com base em regulamentos delegados ou regulamentos de execução.

16. A Comissão salienta que o seu relatório de abril de 2019 refere que esta conclusão foi obtida tendo em conta, nomeadamente, a limitada experiência adquirida com a aplicação do quadro e o número limitado de processos, a aplicação escalonada de algumas disposições da BRRD e as negociações sobre a BRRD2, entretanto concluídas e que estão em vias de ser transpostas pelos Estados-Membros.

OBSERVAÇÕES

38. A Comissão lembra que, de acordo com a BRRD/SRMR, considera-se que uma medida de resolução é de interesse público se for necessária e proporcionada para atingir um ou mais dos objetivos da resolução, que um processo de liquidação da instituição no quadro dos processos normais de insolvência não permitiria atingir da mesma maneira. Esses objetivos da resolução são: a) assegurar a continuidade das funções críticas; b) evitar efeitos negativos significativos para o sistema financeiro, nomeadamente evitando o contágio, inclusive das infraestruturas de mercado, e mantendo a disciplina do mercado; c) proteger as finanças públicas, limitando o recurso a apoio financeiro público extraordinário; d) proteger os depositantes abrangidos pela Diretiva 2014/49/UE e os investidores abrangidos pela Diretiva 97/9/CE; e e) proteger os fundos e ativos dos clientes. Na realização destes objetivos, a autoridade de resolução deve procurar minimizar o custo da resolução e evitar a destruição de valor, a menos que seja necessário para atingir os objetivos da resolução.

42. No que diz respeito à figura 7, a Comissão gostaria de esclarecer que os meios de financiamento disponíveis do fundo de resolução não constituem um limite máximo para o apoio que pode prestar. O fundo de resolução pode angariar contribuições *ex post* ou contrair empréstimos (ver artigo 100.º, n.º 4, da BRRD).

Segundo travessão: A Comissão gostaria de salientar, em primeiro lugar, que os credores privilegiados só terão de ser objeto de recapitalização interna no quadro de uma resolução antes de o FUR poder intervir quando a recapitalização interna dos credores privilegiados for obrigatória para respeitar o limiar de 8 %. Por conseguinte, os credores privilegiados nem sempre estão sujeitos a recapitalização interna.

No que diz respeito aos processos de insolvência, a Comissão observa que estes processos não estão harmonizados e que a BRRD não os regulamenta, exceto no que se refere à hierarquia dos credores.

A Comissão considera que os requisitos aplicáveis aos auxílios estatais nos processos de insolvência não são relevantes para a avaliação do interesse público realizada pela autoridade de resolução, com base em critérios estabelecidos por uma base jurídica diferente da avaliação dos auxílios estatais realizada pela Comissão com base nos artigos 107.º e 108.º do TFUE.

43. Como o próprio TCE reconhece, existem duas avaliações independentes, que são realizadas por entidades diferentes, a saber, o CUR e a Comissão. A Comissão salienta que estas avaliações têm bases jurídicas e objetivos diferentes e, por conseguinte, têm em conta diferentes critérios.

No que diz respeito à referência do TCE às suas observações relativas ao auxílio à liquidação numa auditoria anterior, a Comissão observa o seguinte:

- As regras em matéria de auxílios estatais não são o principal objeto desta auditoria. A aplicação das regras em matéria de auxílios estatais não faz parte das atividades do CUR, ao contrário da avaliação do interesse público. Por conseguinte, a Comissão só pode fazer uma referência geral às suas respostas no anexo do Relatório Especial n.º 21/2020 do TCE. Para benefício dos leitores, os principais elementos destas respostas são resumidos a seguir;
- a Comissão aprecia os auxílios estatais destinados a apoiar os bancos nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE, que permite sanar uma perturbação grave da economia;
- É o Estado-Membro em causa que tem de demonstrar que o auxílio foi necessário devido a uma perturbação grave na ausência de auxílio estatal. Neste contexto, a Comissão avaliou se os argumentos apresentados pelas autoridades nacionais eram sólidos ou, sempre que aplicável e necessário, se eram necessários elementos de prova adicionais.
- No que se refere às medidas de auxílio à liquidação avaliadas pelo TCE na auditoria anterior, a Comissão considerou suficientes as provas apresentadas pelos Estados-Membros. Quando pertinente, estes elementos de prova foram combinados com o conhecimento que a Comissão tem da situação económica geral no Estado-Membro em causa.

44. A Comissão reitera que o teste do interesse público realizado pelo CUR e a avaliação dos auxílios estatais realizada pela Comissão têm bases jurídicas e objetivos diferentes e, por conseguinte, têm em conta diferentes critérios.

Neste contexto, a Comissão salienta que o teste do interesse público efetuado no quadro das regras da UE em matéria de resolução bancária apenas verifica se a liquidação dos bancos afeta a estabilidade financeira e se os objetivos da resolução não podem ser igualmente realizados com base na legislação nacional em matéria de insolvência.

A Comissão observa que este ponto mistura diferentes processos e intervenientes. No que diz respeito à apreciação da Comissão em matéria de auxílios estatais no quadro de processos analisados por uma auditoria anterior, a Comissão recorda que, embora o CUR tenha considerado, ao abrigo da respetiva base jurídica (SRMR), que não havia interesse público em colocar esses bancos num processo de resolução, a sua saída do mercado teria implicado efeitos económicos adversos significativos nas regiões em que esses bancos eram mais ativos. Por conseguinte, a condição segundo a qual o auxílio deve sanar uma perturbação grave da economia, nos termos do artigo 107.º do TFUE, estava respeitada e a Comissão pôde, nessa base, aprovar um auxílio à liquidação para a saída ordenada do mercado desses bancos. Os acionistas e os credores subordinados contribuíram inteiramente no quadro desses processos, reduzindo assim os custos para o Estado-Membro em causa.

45. A Comissão considera importante esclarecer que este ponto diz respeito à harmonização da legislação nacional em matéria de insolvência «bancária».

46. A Comissão observa que as suas observações e pareceres sobre o artigo 8.º, n.º 6, do SRMR foram expressos no contexto de um procedimento escrito do CUR e diziam respeito à aplicação da disposição no caso específico do planeamento da resolução e da fixação de requisitos mínimos para os fundos próprios e os passivos elegíveis para um determinado banco por uma autoridade nacional de resolução. Nesta situação específica, são possíveis diferentes interpretações da disposição.

99. No que diz respeito às medidas de intervenção precoce, e como se depreende do documento de reflexão da EBA sobre as mesmas, há uma série de razões pelas quais essas medidas não podem ser utilizadas e quaisquer limiares/fatores de desencadeamento são apenas uma parte do quadro geral que tem de ser cuidadosamente considerada na conceção do caminho a seguir neste domínio.

100. A Comissão considera que a definição de instituição em situação ou em risco de insolvência da BRRD é suficientemente precisa. Com efeito, as condições para a avaliação de uma instituição em situação ou em risco de insolvência são claras e estão plenamente sujeitas a controlo judicial em caso de impugnação judicial.

De acordo com o artigo 32.º, n.º 4, da BRRD, considera-se que uma instituição se encontra em situação ou em risco de insolvência em uma ou mais das seguintes circunstâncias: a) a instituição deixou de cumprir ou existem elementos objetivos que permitem concluir que a instituição irá deixar de cumprir, dentro de pouco tempo, os requisitos necessários à continuidade da sua autorização, a tal ponto que se justificaria a retirada dessa autorização pela autoridade competente, nomeadamente, mas não exclusivamente, porque a instituição sofreu ou irá provavelmente sofrer perdas que levarão ao esgotamento total, ou de uma parte significativa, dos seus fundos próprios; b) os ativos da instituição são, ou existem elementos objetivos que permitem concluir que irão ser, dentro de pouco tempo, inferiores aos seus passivos; c) a instituição é incapaz ou existem elementos objetivos que permitem concluir que irá ser, dentro de pouco tempo, incapaz de pagar as suas dívidas e outras obrigações na data de vencimento; d) é requerido apoio financeiro público extraordinário, exceto quando, para prevenir ou remediar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro e para preservar a estabilidade financeira, o apoio financeiro público extraordinário assumir uma das seguintes formas (...).

«Instituição em situação ou em risco de insolvência» corresponde a um juízo de supervisão, no âmbito do qual subsiste um nível requerido de poder de apreciação. Os fatores de desencadeamento quantitativos rígidos podem impedir uma ação atempada suficiente ou, inversamente, forçar uma declaração de instituição em situação ou em risco de insolvência numa situação em que as autoridades de supervisão não consideram ser esse o caso.

Com efeito, os fatores de desencadeamento da declaração de instituição em situação ou em risco de insolvência destinam-se a proporcionar às autoridades de supervisão e às autoridades de resolução flexibilidade suficiente na tomada desta decisão, tratando-se de um juízo de supervisão, que deve ter em conta uma avaliação prospetiva.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

121. A Comissão considera que os critérios jurídicos para a declaração de instituição em situação ou em risco de insolvência são precisos e claros e permitem um controlo judicial completo em caso de contestação judicial pelo banco em causa.

No que diz respeito às medidas de intervenção precoce, a Comissão considera que a ativação das mesmas, com bastante antecedência, pode ter por objetivo evitar qualquer declaração de instituição em situação ou em risco de insolvência e, por conseguinte, qualquer recurso à resolução/insolvência.

Ver igualmente as respostas da Comissão ao ponto 99.

Recomendação 4 – Estabelecer critérios claros e objetivos para uma ação de supervisão atempada

A Comissão não aceita a recomendação.

Como se depreende do documento de reflexão da EBA sobre as medidas de intervenção precoce, pode haver uma série de razões pelas quais essas medidas não podem ser utilizadas e quaisquer limiares/fatores de desencadeamento são apenas uma parte do quadro geral que tem de ser cuidadosamente considerada na conceção do caminho a seguir neste domínio.

Aplica-se um argumento semelhante no que diz respeito aos fatores de desencadeamento de declaração de instituição em situação ou em risco de insolvência. «Instituição em situação ou em risco de insolvência» corresponde a um juízo de supervisão. Os fatores de desencadeamento quantitativos rígidos podem impedir uma ação atempada suficiente ou, inversamente, forçar uma declaração de instituição em situação ou em risco de insolvência numa situação em que as autoridades de supervisão não consideram ser esse o caso.

Com efeito, os fatores de desencadeamento da declaração de instituição em situação ou em risco de insolvência destinam-se a proporcionar às autoridades de supervisão e às autoridades de resolução flexibilidade suficiente na tomada desta decisão, tratando-se de um juízo de supervisão, que deve ter em conta uma avaliação prospetiva.

A Comissão gostaria igualmente de recordar que tem o direito exclusivo de iniciativa relativamente a atos e alterações legislativos.

Equipa de auditoria

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

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria IV, competente nos domínios da regulamentação dos mercados e economia competitiva e presidida pelo Membro do TCE Alex Brenninkmeijer. A auditoria foi realizada sob a responsabilidade do Membro do TCE Rimantas Šadžius, com a colaboração de Mindaugas Pakštys, chefe de gabinete, e Tomas Mackevičius, assessor de gabinete; Marion Colonerus, responsável principal; Helmut Kern, responsável de tarefa; Marion Schiefele, Satu Levelä-Ylinen, Christian Detry e Rafal Migasiewicz, auditores. Cathryn Lindsay e Victoria Gilson prestaram assistência linguística.



Rimantas Šadžius



Mindaugas Pakštys



Helmut Kern



Marion Schiefele



Satu Levelä



Victoria Gilson

Cronologia

Acontecimento	Data
Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA) / Início da auditoria	9.4.2019
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	27.7.2020
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	24.11.2020
Receção das respostas oficiais do CUR em todas as línguas	16.12.2020
Receção das respostas oficiais da Comissão em todas as línguas	21.12.2020

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2021.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

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

É necessário clarificar os direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta deve anular a autorização geral acima referida e indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

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

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

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

Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

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

HTML	ISBN 978-92-847-5511-0	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/95417	QJ-AB-21-001-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-847-5545-5	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/800	QJ-AB-21-001-PT-N

Em 2014, a UE criou o Mecanismo Único de Resolução (MUR) para assegurar a resolução ordenada dos bancos em situação de insolvência com o mínimo de encargos para os contribuintes e evitando resgates onerosos. O Tribunal avaliou a adequação do quadro político e da estrutura organizacional, bem como a qualidade e calendarização dos planos de resolução adotados para os bancos. Constatou que o MUR registou progressos, mas faltam alguns elementos essenciais e são necessárias etapas suplementares. Em especial, o conjunto de políticas não abrangia ainda todos os domínios pertinentes ou revelava insuficiências. Os legisladores têm de resolver determinadas insuficiências, como o financiamento em caso de resolução ou a harmonização dos processos nacionais de insolvência dos bancos. O Tribunal recomenda que o Conselho Único de Resolução melhore as suas políticas em matéria de planeamento da resolução, assegure a adoção oportuna e a total conformidade dos planos de resolução com os requisitos jurídicos e afete pessoal suficiente à supervisão do planeamento da resolução realizado pelas autoridades nacional de resolução no caso dos bancos menos significativos. Além disso, convida os legisladores a definirem limiares mais objetivos e quantificados para a ativação de medidas de intervenção precoce.

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



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

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

Tel. +352 4398-1

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