

Relatório Especial

Testes de esforço dos bancos a nível da UE: está disponível uma quantidade sem precedentes de informações sobre os bancos, mas são necessárias mais coordenação e incidência nos riscos

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

TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Glossário	
Síntese	I-XI
Introdução	01-09
Testes de esforço dos bancos	01-03
O mandato da EBA e outros intervenientes envolvidos	04-09
Método da auditoria	10-13
Observações	14-106
Os testes de esforço da EBA apresentavam insuficiências para avaliar a capacidade de resistência a riscos sistémicos	14-52
Determinados bancos de risco foram excluídos do teste de esforço	17-21
Relevância de alguns riscos sistémicos importantes não refletida devidamente no cenário adverso	22-38
O cenário adverso de 2018 não garantiu um nível mínimo de gravidade em todos os países e foi menos grave do que a crise financeira	39-52
Os cálculos dos bancos continuam a ser, em certa medida, uma caixa negra para a EBA	53-83
As escolhas efetuadas afetaram a plausibilidade dos resultados	57-66
A EBA tem um conhecimento limitado sobre o rigor dos cálculos dos bancos	67-83
As publicações da EBA e das autoridades competentes eram de qualidade variável	84-106
A EBA publicou uma quantidade de dados sem precedentes, mas estão em falta determinadas informações essenciais	87-104
A comunicação de algumas autoridades competentes e bancos traça uma imagem excessivamente positiva	105-106
Conclusões e recomendações	107-117

Anexos

Anexo I – Estrutura de governação e funções dos intervenientes no teste de esforço

Anexo II – Riscos identificados no inquérito da base para o topo e riscos escolhidos pelo Conselho Geral do CERS

Anexo III – Principais variáveis do cenário adverso da EBA de 2018 em comparação com a crise financeira

Respostas da Comissão

Respostas da EBA

Equipa de auditoria

Glossário

Ativos ponderados pelo risco: a fim de calcular o capital que uma instituição necessita de deter, os seus ativos têm de ser ponderados em função do risco que representam. Ativos seguros (por exemplo, numerário) não são tomados em consideração; outros ativos (por exemplo, empréstimos a outras instituições) são considerados mais arriscados e recebem uma ponderação mais elevada. Quanto maior o risco dos ativos de uma instituição, maior é o capital que esta deve deter. Assim, os ativos e elementos extrapatrimoniais de um banco são ponderados de acordo com um risco que pode ser atribuído pelo quadro regulamentar ou por modelos internos, sob certas condições.

Autoridade Bancária Europeia (EBA): agência reguladora europeia cujo trabalho consiste em garantir um nível de supervisão e regulação prudencial eficaz e coerente em todo o setor bancário europeu. As suas funções incluem iniciar e coordenar testes de esforço para o setor financeiro da UE, além de estabelecer normas pertinentes.

Autoridade competente: os bancos são supervisionados por uma autoridade competente. Na área do euro, o BCE é a autoridade competente para a supervisão direta dos bancos grandes e significativos, enquanto as autoridades nacionais competentes supervisionam os restantes. Nos países não pertencentes à área do euro, a autoridade competente é a autoridade de supervisão para todos os bancos, mesmo os grandes e significativos.

Autoridade macroprudencial: a função de uma autoridade macroprudencial é reduzir os riscos e os custos macroeconómicos associados à instabilidade financeira. O Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS) é responsável pela supervisão macroprudencial do sistema financeiro na UE. Ao nível dos Estados-Membros, as autoridades macroprudenciais são uma combinação de bancos centrais, autoridades de supervisão bancária e conselhos ou comités distintos criados para o efeito.

Banco Central Europeu (BCE): banco central dos 19 países da UE que adotaram o euro. As suas funções incluem a política monetária e, em cooperação com as autoridades nacionais de supervisão, assegurar o funcionamento eficaz e coerente da supervisão bancária europeia no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão.

Banco de Inglaterra: banco central do Reino Unido, cuja missão consiste em assegurar a estabilidade monetária e financeira. O seu mandato inclui a supervisão das sociedades financeiras e a realização de testes de esforço a nível nacional.

Banco de Pagamentos Internacionais (BPI): um banco para os bancos centrais. Promove a cooperação entre os [bancos centrais](#), num esforço para assegurar a

estabilidade monetária e financeira mundial. Define globalmente as normas aplicáveis aos testes de esforço microprudenciais e macroprudenciais.

Cenário de base e cenário adverso: o teste de esforço da EBA analisa a evolução da posição de capital dos bancos num cenário de base e num cenário adverso, tendo em conta um conjunto de parâmetros previamente definido. O cenário de base reflete a melhor estimativa das futuras condições macroeconómicas, enquanto o cenário adverso reflete uma estimativa negativa das condições macroeconómicas para pressionar o desempenho financeiro.

Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS): organismo europeu responsável pela supervisão macroprudencial do sistema financeiro da UE e pela prevenção e atenuação do risco sistémico. O CERS tem, por conseguinte, um amplo mandato, que abrange os bancos, as seguradoras, os gestores de ativos, as instituições financeiras não bancárias, as infraestruturas dos mercados financeiros e outras instituições e mercados financeiros.

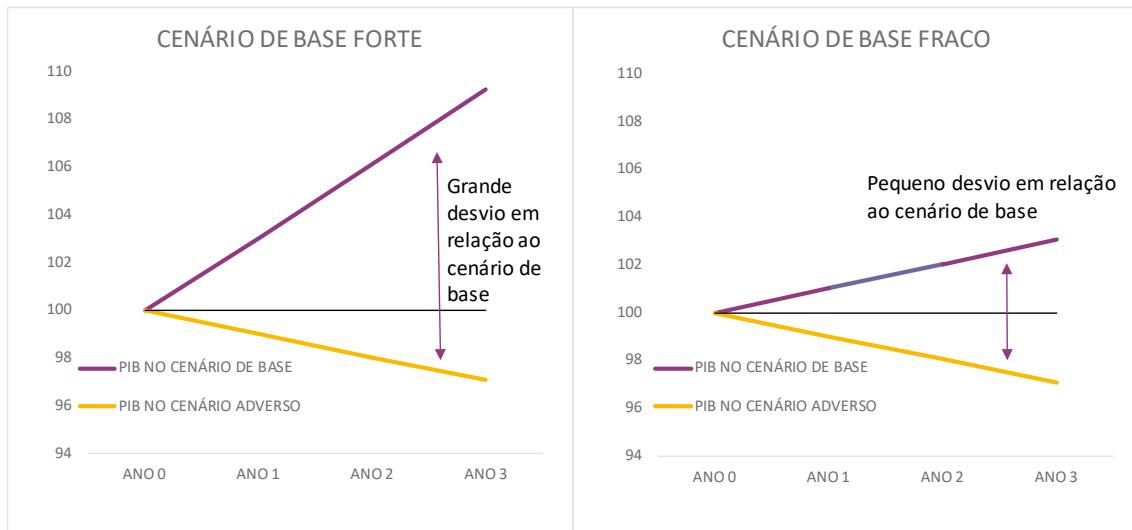
Conselho de Governadores da Reserva Federal dos EUA: banco central dos Estados Unidos, cujas funções incluem a política monetária e assegurar a estabilidade do sistema financeiro norte-americano. É responsável pela realização dos testes de esforço no âmbito da supervisão, nos termos da Lei "Dodd-Frank" de 2010 com o mandato de promover a estabilidade do sistema financeiro.

Créditos não produtivos (NPL): considera-se que um crédito bancário é não produtivo quando decorrem mais de 90 dias sem que o mutuário proceda ao pagamento das prestações ou dos juros acordados ou quando não é provável que o crédito venha a ser integralmente reembolsado. Os créditos não produtivos exigem a constituição de provisões, o que diminui os lucros dos bancos e, muitas vezes, provoca perdas, reduzindo assim o capital.

Descida entre o valor máximo e o mínimo: mede a alteração numa variável entre o nível mais elevado (valor máximo) e o mais baixo (valor mínimo) ao longo de um determinado período de tempo. A título ilustrativo, o PIB cai geralmente durante uma contração económica e a descida entre o valor máximo e o mínimo constitui uma medida dessa queda.

Desvio em relação ao cenário de base: o cenário de base inclui pressupostos sobre a evolução de determinadas variáveis durante o período de esforço (por exemplo, aumento esperado do PIB em todos os Estados-Membros). O cenário adverso inclui pressupostos sobre a evolução das mesmas variáveis durante o período de esforço (por exemplo, descida do PIB em todos os Estados-Membros durante o período do

teste de esforço). O esforço pode ser medido de duas formas: a variação absoluta em relação ao ponto de partida ou o desvio em relação ao cenário de base. A mesma descida numa variável pode aparecer como um pequeno ou grande desvio em relação ao cenário de base, consoante este seja fraco ou forte. Os exemplos hipotéticos que se seguem demonstram esta situação.



Fonte: TCE.

Fundos próprios principais de nível 1 (CET 1): a forma mais sólida de fundos próprios. São compostos pelo capital de base de um banco e incluem ações ordinárias, excedentes resultantes da emissão de ações ordinárias e lucros não distribuídos.

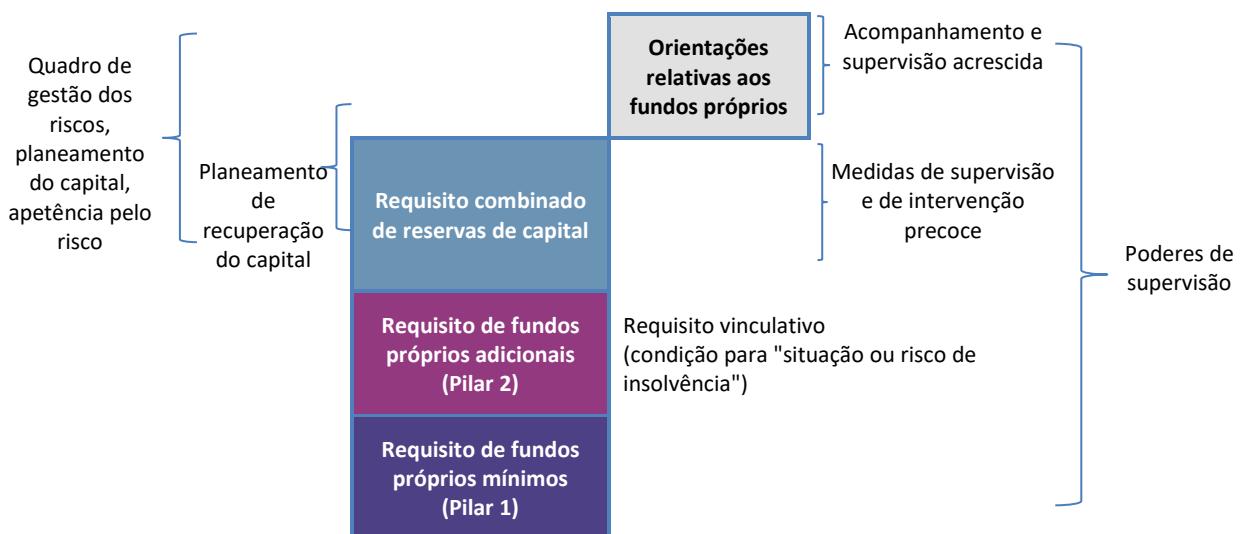
Montantes das posições ponderadas pelo risco: o valor de uma posição para efeitos do cálculo do [elemento de capital para cobertura do risco de crédito](#) após a aplicação de um [ponderador de risco](#). Constitui o denominador no cálculo de um rácio de capital.

Processo de análise e avaliação para fins de supervisão (SREP): as autoridades de supervisão avaliam e medem periodicamente os riscos de cada banco, nomeadamente a situação de cada um em termos de requisitos de capital, o que dá origem a uma decisão no âmbito do SREP que inclui questões que o banco em causa deve corrigir dentro de um prazo específico. Esta atividade central designa-se por processo de análise e avaliação para fins de supervisão, ou SREP.

Rácio de alavancagem: a alavancagem é uma parte inerente da atividade bancária, considerando-se que uma entidade está alavancada a partir do momento em que detém ativos que excedem os seus fundos próprios. A crise financeira revelou que as instituições de crédito e as empresas de investimento se encontravam altamente alavancadas, ou seja, assumiram cada vez mais elementos patrimoniais e extrapatrimoniais a partir de fundos próprios cada vez mais reduzidos. O rácio de alavancagem é definido como os fundos próprios principais de nível 1 divididos por

uma medida de elementos patrimoniais e extrapatrimoniais não ponderados pelo risco.

Requisito de capital: reservas de capital que uma instituição é obrigada a deter em comparação com o montante de ativos ponderados pelo risco (ou seja, expressas em percentagem) a fim de cobrir perdas inesperadas. Os requisitos de capital mínimo regulamentares são compostos pelo chamado requisito do pilar 1 do CET 1 (4,5% para todos os bancos), pelos fundos próprios adicionais do pilar 2 específicos da instituição (a fixar pela autoridade de supervisão) e por reservas de capital (específicas da instituição e do país) que foram introduzidas após a crise financeira para aumentar a capacidade de resistência dos bancos. Os diferentes requisitos e a sua importância para os bancos e as autoridades de supervisão são apresentados no quadro seguinte:



Fonte: EBA.

Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF): quadro de supervisão financeira na União Europeia, em funcionamento desde 2011. O sistema é composto pelas Autoridades Europeias de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia – EBA, Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados – ESMA, e Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma – EIOPA), pelo Comité Europeu do Risco Sistémico, pelo Comité Conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão e pelas autoridades nacionais de supervisão dos Estados-Membros da UE.

Teste de esforço da base para o topo: teste realizado pelos bancos utilizando os seus próprios modelos criados internamente, com base em dados da própria instituição. Diz respeito a carteiras específicas ou à instituição no seu conjunto, produzindo resultados pormenorizados sobre o potencial impacto de determinados acontecimentos, relacionados com as taxas de perda da instituição.

Teste de esforço do topo para a base: teste de esforço que assenta em pressupostos gerais ou sistémicos ou em cenários concebidos pelas autoridades competentes ou macroprudenciais e aplicáveis a todas as instituições pertinentes. Baseia-se principalmente em dados agregados das instituições e informações menos pormenorizadas. A participação direta das instituições é inferior à que ocorre num teste de esforço da base para o topo.

Síntese

I Os testes de esforço a nível da UE constituem uma avaliação dos impactos que um choque comum poderia provocar na posição financeira de grandes bancos europeus. O Regulamento de 2010 que cria a Autoridade Bancária Europeia (EBA) conferiu-lhe a tarefa de iniciar e coordenar testes de esforço a nível da UE, em colaboração com o Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS).

II Os testes de esforço realizam-se desde 2011 e em todos eles foi aplicada a abordagem da base para o topo, em que os bancos produziram os resultados decorrentes do cenário de choques com base na metodologia aprovada pela EBA. A verificação da qualidade dos resultados foi em grande medida confiada às autoridades competentes em causa (autoridades nacionais ou Banco Central Europeu). Noutras jurisdições com grandes sistemas financeiros, como os Estados Unidos, as autoridades de supervisão recorrem a uma abordagem do topo para a base, o que lhes permite ter um grau muito mais elevado de controlo sobre os resultados produzidos pelos bancos.

III A fim de garantir que os métodos, as práticas e os resultados projetados pelos bancos sejam comparáveis e fiáveis, o regulamento indica expressamente que a EBA tem autoridade para requerer diretamente informações junto dos bancos e solicitar às autoridades competentes que efetuem avaliações específicas e inspeções no local, podendo a EBA participar nestas atividades.

IV O Tribunal concentrou-se nos testes de esforço a nível da UE realizados pela EBA em 2018. Em especial, avaliou se o teste de esforço era adequado à sua finalidade, se a EBA tinha garantias suficientes sobre o rigor dos valores calculados pelos vários bancos e se a publicação dos resultados permitia que as partes interessadas tirassem conclusões sobre a capacidade de resistência do sistema.

V O Tribunal examinou a documentação pertinente e entrevistou pessoal da EBA, do CERS e do Banco Central Europeu. Realizou também inquéritos junto dos bancos e das autoridades competentes, tendo visitado duas autoridades nacionais competentes.

VI Com recursos humanos muito limitados e muito esforço, a EBA coordenou o exercício, que implicou muitos intervenientes e prazos curtos.

VII O Tribunal constatou que, uma vez que as principais decisões na EBA são tomadas por representantes das autoridades nacionais de supervisão, não se tinha

suficientemente em conta uma perspetiva à escala da UE na conceção e execução do teste de esforço. O impacto é visível nas diversas fases do exercício.

VIII No início do processo, a EBA não especificou os riscos nem o nível de gravidade que considerava pertinentes para o procedimento dos testes de esforço. Por sua vez, o CERS, que desenvolveu o cenário de esforço, recebeu contributos substanciais do BCE e dos bancos centrais e autoridades nacionais. O Tribunal constatou que, em consequência, a EBA não tinha controlo sobre importantes fases do processo, pelo que:

- riscos sistémicos importantes foram sujeitos a um nível de esforço reduzido ou mesmo inexistente;
- o choque não foi provocado por acontecimentos internos ao sistema financeiro da UE, mas por uma contração económica;
- a intensidade dos choques económicos variava significativamente de um país para outro, sendo o choque frequentemente menos grave nos países onde a economia estava mais fraca e o sistema financeiro era mais vulnerável. Não foi assegurado um nível mínimo de gravidade para gerar esforço.

IX Em segundo lugar, apesar de o regulamento confiar à EBA a tarefa de assegurar a fiabilidade e a comparabilidade dos métodos, práticas e resultados, esta não exerceu autoridade para além de dar início às atividades dos testes de esforço, fornecer a respetiva metodologia e coordenar essas atividades globalmente. A EBA decidiu confiar plenamente nas autoridades competentes para a verificação do modo como os bancos aplicam a metodologia e estimam os impactos do esforço e não contestou o controlo da qualidade realizado pelas autoridades competentes, recorrendo aos poderes que o regulamento lhe confere. Na realidade, a EBA não dispõe atualmente dos recursos de que necessita para exercer a plena supervisão. Por conseguinte, não solicitou exames específicos nem participou em inspeções no local e, à exceção da definição da metodologia, poucas outras atividades foram realizadas para garantir a comparabilidade e a fiabilidade dos resultados. O manual da EBA que descreve a garantia da qualidade a realizar pelas autoridades competentes não era vinculativo, deixando, assim, um elevado grau de discricionariedade a essas autoridades.

X Em terceiro lugar, as publicações da EBA revelaram um nível de transparência sem precedentes, uma vez que foi disponibilizada uma grande quantidade de dados bancários. No entanto, nos seus relatórios, faltavam as informações mais críticas, designadamente os requisitos de capital para cada banco e quantos bancos os teriam

infringido quando submetidos ao esforço. Além disso, embora a intensidade do esforço/dos choques variasse significativamente de país para país, o relatório da EBA não explicava que os reduzidos impactos (pequena diminuição do capital) resultantes do esforço aplicado aos bancos em certos países não se deviam necessariamente à situação positiva de um banco, mas sim a um baixo nível de esforço.

XI Tendo em conta esta situação, e a fim de alcançar o objetivo de detetar (a acumulação de) vulnerabilidades sistémicas, o Tribunal formula as seguintes recomendações, para garantir que os testes de esforço são um exercício mais significativo:

- a) a EBA deve utilizar as suas competências jurídicas para reforçar o controlo sobre o processo dos testes de esforço;
- b) a EBA deve elaborar uma abordagem do topo para a base a aplicar aos testes de esforço que complemente a atual abordagem da base para o topo;
- c) a seleção dos bancos para o teste de esforço deve basear-se não só na dimensão, mas também nos riscos e na importância sistémica, além de assegurar uma cobertura geográfica adequada;
- d) a EBA deve assegurar que o teste de esforço cumpre o seu objetivo de avaliar a capacidade de resistência a uma evolução desfavorável dos mercados. Em especial, deve variar os cenários de esforço de um exercício para outro, ter devidamente em conta os riscos provenientes do sistema financeiro da UE e assegurar um nível mínimo de esforço;
- e) a EBA deve publicar os requisitos de capital mínimo específicos dos bancos e apresentar os resultados de uma forma que permita aos utilizadores pô-los em perspetiva;
- f) a EBA deve solicitar os recursos adicionais necessários para desempenhar plenamente as suas funções, conforme especificadas no regulamento;
- g) a Comissão Europeia deve ter em conta a adequação da estrutura de governação da EBA na próxima revisão do Regulamento EBA.

Introdução

Testes de esforço dos bancos

01 Um teste de esforço é uma avaliação da posição financeira de um banco quando colocado sob grande pressão. O seu objetivo principal consiste em projetar o que aconteceria aos principais parâmetros de viabilidade de um banco no caso de ocorrerem um ou mais grandes choques negativos. Esses choques podem ser desencadeados por i) acontecimentos à escala do mercado, como uma grave recessão, um colapso da bolsa ou uma perda de confiança nos bancos; ii) acontecimentos "idiossincráticos", isto é, um choque que é específico de um banco e não necessariamente relacionado com a situação económica global; ou iii) uma combinação dos dois.

02 Os testes de esforço começaram por ser um instrumento utilizado pelos próprios bancos no âmbito da sua gestão interna dos riscos, mas passaram posteriormente a ser também utilizados pelas autoridades de supervisão. De um modo geral, estes testes de esforço eram de natureza microprudencial, dado que se concentravam na capacidade de resistência das instituições individuais, os cenários não consideravam repercussões sistémicas e o processo incidia essencialmente sobre a proteção dos investidores e dos depositantes.

03 A crise financeira revelou as insuficiências nas práticas dos testes de esforço microprudenciais. De acordo com o "Relatório de Larosière", de 2009, os testes de esforço baseavam-se, com demasiada frequência, em pressupostos brandos ou até errados¹. No rescaldo da crise financeira, os responsáveis políticos reconheceram a necessidade de incidir também em choques sistémicos, que afetam todo o sistema financeiro simultaneamente, o que implica utilizar choques económicos e financeiros, examinar as repercussões e considerar o impacto dos choques no sistema financeiro no seu conjunto.

¹ Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU (Relatório do Grupo de Peritos de Alto Nível sobre a Supervisão Financeira da UE), "Relatório de Larosière", 2009, ponto 14.

O mandato da EBA e outros intervenientes envolvidos

04 A EBA foi criada em 2010 e foi-lhe atribuída a autoridade para, em consulta com o Comité Europeu do Risco Sistémico² (CERS), iniciar e coordenar testes de esforço a nível da União. O Regulamento EBA estipula igualmente que esta deve "assegurar a comparabilidade e a fiabilidade dos métodos, práticas e resultados"³.

05 Estes testes de esforço visam impor um choque comum e coerente a uma grande parte dos bancos europeus para avaliar a capacidade de resistência do sistema financeiro da UE no seu conjunto. Para o efeito, são elaborados um cenário de base (melhor estimativa das futuras condições macroeconómicas) e um cenário adverso (de esforço) (estimativa significativamente mais negativa).

06 A EBA iniciou e coordenou testes de esforço dos bancos a nível da UE em 2011, 2014, 2016 e 2018. Em geral, a abordagem dos testes de esforço pode ser do topo para a base ou da base para o topo. No âmbito de uma abordagem do topo para a base, é a autoridade de supervisão que gera o cenário adverso e calcula o impacto sobre os bancos, como é o caso, por exemplo, no Reino Unido, nos EUA e no Japão. No início do processo, a EBA optou por uma abordagem da base para o topo, em que a autoridade de supervisão gera o cenário mas os bancos elaboram as estimativas dos impactos resultantes de choques sobre os seus principais parâmetros financeiros. A opção por uma abordagem do topo para a base foi debatida pela EBA em várias ocasiões, a última das quais em dezembro de 2016, mas foi rejeitada por uma grande maioria dos membros do Conselho de Supervisores.

07 As funções das várias partes interessadas (ver *anexo I*) podem ser descritas do seguinte modo, utilizando o teste de esforço de 2018 como contexto:

- a EBA elaborou a metodologia e um manual de garantia da qualidade a título de orientações gerais não vinculativas, recolheu os resultados junto dos bancos

² O Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS) foi criado como um órgão independente pelo Regulamento (UE) nº 1092/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, para supervisionar o sistema financeiro da União Europeia (UE) e prevenir e atenuar o risco sistémico, (JO L 331 de 15.12.2010, p. 1).

³ Artigo 32º, nº 3-A, do Regulamento (UE) nº 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia) (conhecido como "Regulamento EBA"), (JO L 331 de 15.12.2010, p. 12).

após estes terem sido submetidos a um processo de garantia da qualidade pelas respetivas autoridades de supervisão (as autoridades competentes), procedeu a controlos numéricos e de plausibilidade, e publicou os resultados;

- o Conselho Geral do CERS⁴ aprovou o cenário adverso, que foi previamente elaborado e debatido pelo Grupo de Trabalho sobre Testes de Esforço (*Task Force on Stress Testing*) e pelo Comité Técnico Consultivo do CERS, respetivamente⁵. O grupo de trabalho dependia fortemente dos recursos do BCE (ver *anexo I*);
- o BCE e os bancos centrais nacionais forneceram as projeções macroeconómicas que serviram de cenário de base;
- as autoridades competentes (o BCE para os bancos da área do euro e as autoridades nacionais para os bancos não pertencentes à área do euro) foram responsáveis pela garantia da qualidade das projeções dos bancos relativas aos impactos do esforço. A falta de recursos e a governação complexa impediram a EBA de desempenhar as competências que lhe são conferidas pelo Regulamento EBA⁶.

08 A estrutura de governação da EBA tem sido baseada numa participação considerável das autoridades nacionais, sendo o Conselho de Supervisores composto por representantes das autoridades nacionais de supervisão. No atual quadro jurídico, os representantes selecionam também um candidato para exercer as funções de Presidente, que pode, contudo, ser recusado pelo Parlamento. Embora o regulamento

⁴ Os membros do CERS incluem a Comissão Europeia, o BCE, a EBA, a EIOPA e a ESMA, bem como as autoridades macroprudenciais nacionais (bancos centrais e autoridades de supervisão competentes).

⁵ O Grupo de Trabalho sobre Testes de Esforço foi criado sob os auspícios do Comité Técnico Consultivo do CERS e é composto por pessoal do Secretariado e membros do CERS, incluindo a EBA.

⁶ Regulamento (UE) nº 1093/2010, artigo 32º, nº3-A: "Para efeitos da realização das avaliações à escala da União da resiliência das instituições financeiras nos termos do presente artigo, a Autoridade pode, ao abrigo do artigo 35º e respeitando as condições nele previstas, requerer diretamente informações às referidas instituições financeiras. Pode também solicitar às autoridades competentes que efetuem avaliações específicas. Pode requerer às autoridades competentes que efetuem inspeções *in loco*, podendo participar nas mesmas, ao abrigo do artigo 21º e respeitando as condições nele previstas, a fim de assegurar a comparabilidade e a fiabilidade dos métodos, práticas e resultados".

refira que os membros do Conselho de Supervisores "agem de forma independente e objetiva, no interesse exclusivo da União no seu conjunto"⁷, a sua nomeação não está sujeita a qualquer aprovação por organismos da UE e continuam a ser funcionários das autoridades competentes, podendo ser substituídos em qualquer momento.

09 Esta situação pode dar origem a tensões, uma vez que os membros do Conselho de Supervisores podem defender interesses puramente nacionais, sem ter suficientemente em conta o interesse europeu mais vasto. Já em 2014, a Comissão reconheceu⁸ que estas tensões significam que, por vezes, não se tomam decisões, em especial no domínio da convergência em matéria regulamentar e de supervisão, ou promovem decisões mais orientadas para interesses nacionais em detrimento dos interesses mais vastos da UE. Por conseguinte, em 2017, a Comissão apresentou uma proposta destinada a alterar os regulamentos das Autoridades Europeias de Supervisão (incluindo a EBA)⁹ relativamente a questões de financiamento e de governação, entre outras. Em especial, um dos objetivos consistia em assegurar que a tomada de decisões fosse mais orientada para a UE do que atualmente. Em particular, a Comissão propôs que a EBA devia dispor de um Conselho Executivo constituído por membros a tempo inteiro, escolhidos a partir de uma lista restrita elaborada pela Comissão, nomeados pelo Conselho e que não teriam direito de voto no Conselho de Supervisores. No entanto, os colegisladores não chegaram a acordo sobre esta proposta. Não obstante, com o intuito de melhorar a governação das Autoridades Europeias de Supervisão por outros meios, o acordo político de 21 de março de 2019 reforça a posição do Presidente.

⁷ Artigo 42º do Regulamento EBA.

⁸ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o funcionamento das Autoridades Europeias de Supervisão (AES) e do Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF), COM(2014) 509 final, de 8 de agosto de 2014.

⁹ COM(2017) 536 final, de 20 de setembro de 2017, com a redação que lhe foi dada pelo COM(2018) 646 final, de 12 de setembro de 2018.

Método da auditoria

10 Tendo em conta que houve algumas críticas aos anteriores testes de esforço da EBA, o Tribunal decidiu realizar uma auditoria sobre o teste de esforço de 2018, tendo igualmente em consideração aspetos do teste de esforço de 2016. A auditoria teve por objetivo avaliar se a governação e a execução dos testes de esforço da EBA foram suficientes para dar uma resposta clara à questão de saber se o sistema financeiro da UE tem capacidade de resistência. Para o efeito, o Tribunal colocou as seguintes questões:

- a) O teste de esforço foi adequado à sua finalidade?
- b) A EBA tinha garantias de que os cálculos dos bancos estavam corretos?
- c) A publicação dos resultados permitiu às partes interessadas avaliar a capacidade de resistência do sistema?

11 Os critérios de auditoria foram obtidos a partir de instrumentos jurídicos relevantes e das normas internacionais estabelecidas pelo Banco de Pagamentos Internacionais (BPI) e pela própria EBA, bem como das melhores práticas de outras autoridades que realizam testes de esforço, como o Banco de Inglaterra e a Reserva Federal dos EUA. As várias secções deste relatório apresentam mais pormenores sobre os critérios.

12 As provas de auditoria foram recolhidas com base:

- a) num exame da documentação pertinente da EBA, do CERS e do BCE;
- b) num inquérito *online* a pessoal das autoridades competentes e dos bancos supervisionados;
- c) em visitas às autoridades competentes;
- d) em entrevistas com pessoal da EBA, do CERS e do BCE.

13 Pretende-se que a auditoria contribua para o debate sobre os benefícios e os custos dos testes de esforço, bem como sobre as vantagens e desvantagens das diferentes abordagens metodológicas.

Observações

Os testes de esforço da EBA apresentavam insuficiências para avaliar a capacidade de resistência a riscos sistémicos

14 O regime dos testes de esforço a nível da UE foi concebido¹⁰ para avaliar a capacidade de resistência das instituições financeiras da UE perante uma evolução negativa dos mercados, e avaliar o potencial de aumento do risco sistémico em situações de esforço. O Regulamento EBA define a evolução negativa dos mercados como as tendências e os potenciais riscos e vulnerabilidades resultantes da situação microprudencial¹¹.

15 Os testes de esforço deverão identificar as instituições que possam apresentar um risco sistémico, em especial em períodos de esforço, e garantir que esses riscos sejam atenuados¹². Cabe ao Conselho de Supervisores da EBA decidir quais os bancos a submeter ao teste de esforço. Os valores de referência pertinentes para a sua realização são elaborados pelo Comité de Basileia de Supervisão Bancária¹³ e pela própria EBA¹⁴, que concluem que os testes de esforço devem ter objetivos claramente articulados e formalmente definidos e que a conceção dos cenários deve estar em consonância com os mesmos. O teste de esforço deve ter um nível de gravidade suficiente mas plausível.

16 Assim, o Tribunal examinou se:

- a amostra de bancos participantes era adequada à finalidade do exercício;

¹⁰ Artigo 21º, nº 2, alínea b), do Regulamento EBA.

¹¹ Considerando 43 do Regulamento EBA e "Relatório de Larosière", ponto 4.

¹² Artigo 22º, nº 2, e artigo 23º do Regulamento EBA.

¹³ Comité de Basileia de Supervisão Bancária, Banco de Pagamentos Internacionais, *Stress testing principles* (Princípios dos testes de esforço), atualizado pela última vez em outubro de 2018.

¹⁴ EBA/GL/2018/03, de 19 de julho de 2018, Orientações revistas relativas aos procedimentos e metodologias comuns a seguir no âmbito do processo de revisão e avaliação pelo supervisor (SREP) e dos testes de esforço realizados pelo supervisor.

- b) os riscos identificados eram adequados à finalidade do exercício;
- c) o esforço aplicado tinha um nível de gravidade suficiente para avaliar a capacidade de resistência.

Determinados bancos de risco foram excluídos do teste de esforço

17 A EBA tinha o objetivo de alcançar uma cobertura ampla dos ativos bancários da UE e também de captar os maiores bancos. Na sua amostra, por conseguinte, incluiu apenas os bancos com um mínimo de 30 mil milhões de euros em ativos consolidados.

18 O número de bancos participantes tem vindo a diminuir desde a primeira ronda de testes de esforço. Em 2011, participaram 90 bancos de 21 países, ao passo que, em 2018, o número baixou para 48 bancos de 15 países: nove países em que o BCE é a principal autoridade de supervisão¹⁵ e seis países em que não é¹⁶.

19 Nem todos os bancos que ultrapassaram o limiar de 30 mil milhões de euros foram incluídos na amostra final: os bancos de maior dimensão foram incluídos até a amostra abranger cerca de 70% dos bancos da área do euro em termos de ativos consolidados totais, bem como cerca de 70% dos bancos não pertencentes à área do euro. Esta situação significou que o limiar real para os bancos da área do euro foi de 100 mil milhões de euros, o que excluiu alguns países com sistemas bancários mais fracos.

20 O Tribunal constatou igualmente que o Conselho de Supervisores acabou por excluir sete bancos com ativos de valor superior a 30 mil milhões de euros por se encontrarem em reestruturação¹⁷ ou em processo de fusão com outro banco, ou por os seus ativos consolidados terem caído para níveis abaixo do limiar mínimo à data de constituição da amostra. No entanto, os bancos que estão em processo de reestruturação e que beneficiaram de auxílios estatais são dos mais vulneráveis. Por último, entre os bancos excluídos encontravam-se alguns em que acabaram por surgir lacunas de capital.

¹⁵ Áustria, Bélgica, Alemanha, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália e Países Baixos.

¹⁶ Dinamarca, Hungria, Noruega, Polónia, Suécia e Reino Unido.

¹⁷ Em 2011 e 2014, a amostra para os testes de esforço incluiu bancos em reestruturação.

21 O Tribunal não encontrou provas de que o Conselho de Supervisores da EBA tenha discutido as vantagens e desvantagens da utilização de critérios adicionais baseados nos riscos para selecionar os bancos. A decisão da EBA de utilizar a dimensão como único critério teve algumas desvantagens, como por exemplo:

- não foi incluído nenhum dos bancos, sediados em cinco países, com uma percentagem elevada de créditos não produtivos (NPL) nem os bancos com elevada exposição à dívida soberana do próprio país e a outras formas de dívida pública¹⁸;
- no processo de seleção, também não foram utilizadas informações sobre os bancos que são avaliados pelos mercados a uma taxa muito inferior ao seu valor contabilístico dos fundos próprios.

Relevância de alguns riscos sistémicos importantes não refletida devidamente no cenário adverso

22 Em consonância com o seu regulamento, a EBA tem a obrigação de iniciar e coordenar os testes de esforço a nível da UE, em colaboração com o CERS. Não existem, porém, disposições formais para as funções de cada um. Ao longo dos anos, tem sido desenvolvida uma prática em que a EBA solicita ao CERS que elabore o cenário adverso, com a ajuda de vários comités em que participam representantes da EBA (ver *figura 1* do *anexo I*).

23 O cenário adverso de 2018 foi elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre Testes de Esforço do CERS, composto por pessoal do Secretariado do CERS e pelos membros do CERS¹⁹, e contou com a participação do BCE. O grupo de trabalho foi presidido por um representante do BCE (o diretor-geral adjunto da Direção da Política Macroprudencial e Estabilidade Financeira) e dependeu fortemente dos recursos do BCE (pessoal,

¹⁸ Segundo o painel de riscos da EBA de dezembro de 2017, que classificou os sistemas financeiros dos países de acordo com os seus rácios de NPL, cinco países (GR, CY, PT, BG e SI) apresentavam um rácio de NPL de cerca de 10%. Nenhum deles foi incluído na amostra para os testes de esforço.

¹⁹ Os membros do CERS incluem a Comissão Europeia, o BCE, a EBA e as autoridades macroprudenciais nacionais (bancos centrais e autoridades de supervisão competentes).

modelos e dados), a que recorreu extensivamente²⁰ para calibrar os modelos que produziram as variáveis a utilizar obrigatoriamente pelos bancos nos seus cálculos.

24 Considerando que o objetivo do teste de esforço consiste em avaliar a forma como o risco sistémico aumentaria em situações de esforço (ver ponto 14), o ponto de partida para a elaboração de um cenário para esse teste deve consistir em identificar os riscos mais importantes em termos da sua natureza sistémica e pertinência. Em seguida, deve ser aplicado um nível de esforço significativo aos principais fatores de risco.

25 Assim, o Tribunal examinou se:

- a) tinham sido identificados os riscos sistémicos mais importantes;
- b) esses riscos eram os fatores subjacentes ao esforço que foi aplicado.

Nem todos os riscos sistémicos foram tidos em conta

26 O Conselho de Supervisores da EBA não comunicou formalmente ao CERS os seus pontos de vista sobre os riscos que devem ser submetidos a esforço (ou seja, funcionar como fatores de desencadeamento) no início do processo, quer se trate de riscos decorrentes do setor financeiro da UE, de riscos específicos por país ou de riscos provenientes dos diferentes bancos ou grupos de bancos que podem prejudicar gravemente o sistema financeiro. Embora existisse alguma sobreposição entre os membros dos comités que conceberam o cenário adverso, o Conselho de Supervisores da EBA só aprovou os riscos no final do processo (dezembro de 2017).

27 Assim, a identificação dos riscos ficou sobretudo ao critério do CERS, após ser debatida nos comités constituintes, incluindo o Grupo de Trabalho sobre Testes de Esforço. O mandato deste grupo de trabalho afirma explicitamente que este deve refletir sobre a forma como poderão ser tidos em conta os riscos sistémicos, incluindo os que afetam setores específicos ou poucos países, e que a abordagem adotada deverá visar a criação de um nível suficiente de esforço sobre os bancos.

28 O CERS realiza uma avaliação regular dos riscos, que também é utilizada para efeitos do teste de esforço. Outros fatores considerados para o teste de esforço foram:

²⁰ Pessoal das Direções da Política Macroprudencial e Estabilidade Financeira, das Relações Internacionais e da Economia.

i) o resultado de um inquérito da base para o topo aos membros do CERS (sobretudo autoridades macroprudenciais); ii) o contributo direto dos membros do CERS; iii) debates e apresentações em grupos de peritos do CERS; iv) um conjunto de dados incluídos no painel de riscos do CERS²¹; e v) a análise interna do BCE.

29 No inquérito da base para o topo, um dos fatores considerados para a avaliação dos riscos, solicita-se trimestralmente às autoridades macroprudenciais que identifiquem e classifiquem vários riscos para a estabilidade financeira pertinentes para as suas próprias economias e para a UE. No entanto, o resultado do inquérito apresentava insuficiências que podem ter impacto no processo de identificação e agregação dos riscos e até distorcê-lo, por exemplo:

- as autoridades macroprudenciais são sistematicamente mais positivas na avaliação dos seus próprios países do que da situação no conjunto da UE, o que pode dar origem a riscos que resultam da subponderação de um país ou subconjunto de países;
- existe uma variação considerável no tom e no conteúdo das avaliações qualitativas realizadas pelas autoridades macroprudenciais. Em termos de conteúdo, algumas autoridades salientam a desvantagem nas suas respostas, enquanto outras salientam o oposto.

30 O Conselho Geral do CERS selecionou quatro riscos enquanto fatores subjacentes ao cenário adverso, como explicado na descrição do cenário (ver *anexo II*). Embora os riscos decorrentes da qualidade dos ativos no setor bancário, tais como as questões relacionadas com os créditos não produtivos, estivessem classificados como importantes no inquérito da base para o topo, não foram incluídos como um risco principal ou choque no cenário adverso²², apesar de os créditos não produtivos terem sido a causa da maioria dos resgates bancários após a crise financeira (ver mais pormenores no ponto **37** e seguinte).

²¹ Por lei, o CERS deve elaborar regularmente painéis de riscos. Este não avalia ou comenta os riscos, mas fornece informações específicas por país relativas a um determinado momento (ou seja, não existem dados históricos para avaliar eventuais alterações).

²² No que diz respeito à qualidade dos ativos, por exemplo os créditos não produtivos, existe apenas uma ligação indireta enquanto fator das receitas dos bancos e uma descrição de cenários genéricos com impacto nos preços do imobiliário e nos créditos não produtivos, mas não um cenário especificamente orientado para os bancos com carteiras fracas.

31 Os riscos de liquidez para os próprios bancos não se inseriam no âmbito do exercício, na medida em que este incidiu sobre a sua solvência. A questão da cobertura dos riscos de liquidez foi debatida pela última vez pelo Conselho de Supervisores da EBA em 2011²³. Em comparação, o FMI, que também realiza testes de esforço para avaliar a capacidade de resistência do sistema bancário da área do euro, utilizou um método com duas vertentes, que envolvia testar tanto a liquidez como a solvência.

32 O CERS não identificou os riscos eventualmente decorrentes de cada banco ou grupo de bancos, apesar de dispor de um mandato claro²⁴ para identificar também os riscos que as instituições colocam individualmente ao sistema financeiro. Pelo contrário, o processo de identificação dos riscos envolveu a análise de dados agregados a nível nacional, da área do euro ou da UE.

33 A EBA publica regularmente um painel de riscos²⁵, que consiste em identificar e acompanhar os riscos sistémicos. Para cada risco, o painel da EBA descreve os fatores de risco e o nível de risco, ou seja, a probabilidade de os fatores de risco se concretizarem e o provável impacto sobre os bancos, incluindo tendências estatísticas sem observações. No entanto, estes indicadores do painel de riscos não tiveram um papel explícito na elaboração do teste de esforço, nem a EBA solicitou que fossem utilizados como um contributo essencial.

O esforço aplicado resultou de uma contração económica e não de um choque com origem no setor financeiro da UE

34 Com base nos riscos identificados, o cenário adverso deve determinar a intensidade dos choques, os canais de transmissão e o horizonte temporal durante o qual os fatores de esforço podem afetar os bancos²⁶. Contudo, não existiu um debate ou uma decisão formal do Conselho de Supervisores da EBA sobre o tipo de choques a aplicar aos bancos antes do processo de identificação dos riscos, o que ficou ao critério

²³ Em 2019, o BCE realizou um teste de esforço autónomo em matéria de liquidez.

²⁴ Artigo 22º, nº 2, do Regulamento EBA.

²⁵ Um painel de riscos é exigido pelo artigo 22º, nº 2, do Regulamento EBA.

²⁶ Banco de Pagamentos Internacionais, Instituto de Estabilidade Financeira, *FSI Insights on policy implementation* nº 12, *Stress-testing banks – a comparative analysis* (Testes de esforço dos bancos — uma análise comparativa), novembro de 2018.

do CERS. Apenas perto do final do processo o presidente do grupo de trabalho apresentou o cenário e os riscos subjacentes ao Conselho de Supervisores da EBA.

35 A abordagem escolhida pelo CERS em 2018, tal como para os testes de esforço anteriores, foi uma sequência de acontecimentos macroeconómicos e financeiros adversos, com impacto em variáveis como o PIB, o desemprego, os preços da habitação e as taxas de juro, que se concretizariam ao longo de um período de três anos. O cenário de base corresponde às projeções macroeconómicas para a UE mais atuais elaboradas pelo Eurosystema e pelo pessoal do BCE²⁷ e o cenário adverso consiste num conjunto de desvios em relação ao cenário de referência durante o mesmo período quanto aos principais parâmetros.

36 O teste de esforço da EBA avaliou a vulnerabilidade do sistema e dos bancos a um esforço macrofinanceiro conjunto (uma contração económica) e não a um choque financeiro grave que daria depois origem a um certo nível de esforço. Contudo, de acordo com um documento de trabalho de 2009 do Banco de Pagamentos Internacionais, os dados empíricos não confirmam o pressuposto implícito nos anteriores testes de esforço, designadamente que são choques macroeconómicos graves que originam o colapso de sistemas financeiros frágeis²⁸.

37 A escolha de um cenário de contração económica não refletiu a importância de alguns riscos, incluindo a sua distribuição desigual entre os vários países. Além disso, a escolha de um cenário de contração económica em que os riscos financeiros são implicitamente colocados sob esforço tornou impossível estabelecer sensibilidades a riscos sistémicos específicos. Por outras palavras, o cenário não teve por base um choque financeiro desencadeado pela falência de instituições financeiras de grande dimensão ou por riscos sistémicos conforme identificados no painel de riscos da EBA (ver ponto 33), como por exemplo:

- um aumento acentuado das taxas do banco central ou um forte aumento dos diferenciais de crédito das obrigações soberanas de determinados Estados-Membros que alimentariam ainda mais uma crise da dívida soberana;

²⁷ Até 2018, o cenário de base assentava em projeções da Comissão Europeia.

²⁸ Rodrigo Alfaro/Matthias Drehmann, Relatório trimestral do BPI, dezembro de 2009, p. 34, e Borio, Drehmann, Tsatsaronis, Documento de trabalho do BPI nº 369, p. 8.

- os elevados volumes de NPL remanescentes em função de um possível aumento dos impedimentos à sua redução e o risco originado por níveis elevados de endividamento.

38 Além disso, a contração económica utilizada foi desencadeada por acontecimentos fora da UE. Nem o cenário adverso de 2018 nem qualquer dos anteriores utilizaram um acontecimento ou um risco na UE como um fator de desencadeamento. Também não foi considerada a utilização de um acontecimento ou um risco no setor bancário²⁹ como fator de desencadeamento, não obstante o facto de o inquérito da base para o topo (ver *anexo II*) indicar que dois dos quatro riscos mais importantes têm origem no setor bancário. Não foram igualmente incluídos no cenário os efeitos de amplificação (por exemplo, a venda precipitada de carteiras ou a falência de um banco que afeta os diferenciais de crédito de outros) nem o grau variável de questões de legado entre países, embora a sua inclusão tenha sido obtida por substituição, em certa medida, nas variáveis do cenário (por exemplo, um aumento das taxas de juro).

O cenário adverso de 2018 não garantiu um nível mínimo de gravidade em todos os países e foi menos grave do que a crise financeira

39 Ao definir o cenário de 2018, o grupo de trabalho pertinente do CERS refletiu sobre as críticas ao exercício anterior relativas, designadamente ao facto de o cenário i) não ter sido suficientemente prospetivo ou ii) ter sido menos pertinente para alguns países, com gravidade desigual.

40 Nem a EBA nem o CERS esclareceram antecipadamente o que consideram "grave". Embora o grupo de trabalho tenha feito comparações a nível dos Estados-Membros, as que diziam respeito à gravidade, internamente no CERS e nas publicações, incidiam sobretudo no grau de gravidade ao nível agregado da área do euro e da UE, em detrimento de uma incidência na evolução dos parâmetros nos Estados-Membros, onde muitas das vulnerabilidades se podem fazer mais sentir.

41 Por conseguinte, o Tribunal examinou o processo de elaboração do cenário (incluindo aspetos de modelização) e a evolução proposta para vários parâmetros.

²⁹ Como os riscos relacionados com a qualidade dos ativos nas carteiras dos bancos ou preocupações relativas à rentabilidade destes.

42 O Tribunal constatou que os bancos centrais nacionais e as autoridades de supervisão estiveram fortemente envolvidos na elaboração do cenário adverso através da sua presença no grupo de trabalho e no Conselho Geral do CERS. Por exemplo, muitas das realizações dos modelos foram orientadas pelas chamadas elasticidades básicas dos modelos que são disponibilizadas pelos bancos centrais nacionais no âmbito do processo regular de previsões do BCE.

43 Este papel proeminente das autoridades nacionais e a capacidade limitada da EBA para controlar o processo não eram propícios a um cenário adverso imparcial e objetivo, que teria devidamente em conta as vulnerabilidades dos bancos e dos países de uma forma coerente em toda a UE. Na sequência dos debates que ocorreram nas estruturas do CERS, foram tomadas várias decisões pontuais relativas ao cenário adverso (ver *caixa 1*).

Caixa 1

Decisões tomadas por estruturas do CERS

- Algumas autoridades dos Estados-Membros solicitaram mais gravidade para as suas próprias economias (por exemplo, sob a forma de uma maior depreciação da moeda), enquanto outras defenderam menos gravidade (por exemplo, em termos de descida do PIB).
- Numa fase tardia do processo, a EBA solicitou níveis mínimos de gravidade em termos de descida do PIB, especificamente que todos os Estados-Membros registassem um crescimento cumulativo negativo durante o período de três anos. Esta situação criou desacordo no Grupo de Trabalho sobre Testes de Esforço do CERS, com alguns membros a oporem-se à gravidade adicional (em termos de desvio relativamente ao cenário de base) por considerarem que o nível existente nos respetivos países era suficiente e coerente com a metodologia acordada. A decisão final foi de que, no mínimo, deveria registar-se um crescimento cumulativo negativo ligeiramente abaixo de 0% para cada Estado-Membro, o que significou um aumento da gravidade do cenário para 11 Estados-Membros numa fase muito tardia do processo de elaboração do cenário.

44 Além dos bancos centrais nacionais, também o BCE esteve fortemente envolvido na elaboração do cenário, em especial as Direções da sua função de política monetária e não da função de supervisão. Por conseguinte, por um lado, o CERS não teve em conta possíveis consequências de futuras decisões de política monetária enquanto

fator de desencadeamento de um cenário adverso³⁰. Por outro lado, partiu do princípio de que a política monetária i) limitaria o aumento das taxas de juro de longo prazo na UE no cenário adverso e ii) impediria um aumento significativo dos diferenciais de crédito da dívida soberana³¹ (isto é, a diferença de rendimento entre as obrigações emitidas pelos diferentes governos nacionais). Um aumento desse tipo ocorreu durante a crise da dívida europeia, daí o aumento relativamente fraco das taxas de juro no cenário adverso.

45 Globalmente, os países foram sujeitos a níveis de choque muito diferentes, o que também aconteceu no caso dos bancos em função da sua exposição geográfica. Por exemplo, a Suécia teve o maior choque no PIB em termos absolutos, mais do dobro da Itália (ver uma representação gráfica para todos os países na *figura 4* do presente relatório).

46 A fim de avaliar a gravidade do exercício de 2018, o Tribunal analisou o cenário numa gama de dimensões, através da avaliação comparativa de aspetos do cenário com anteriores testes de esforço da EBA, acontecimentos históricos (a crise financeira de 2008), e o(s) cenário(s) utilizado(s) por outras autoridades que realizam testes de esforço, como se descreve nos pontos seguintes.

47 Conforme mencionado no ponto *35*, o cenário adverso foi definido em relação ao cenário de referência durante o período de previsão, tendo a EBA mencionado na sua comunicação que o teste de esforço de 2018 apresentava o maior nível de gravidade em comparação com os seus anteriores exercícios em termos do desvio da variável PIB (desvio de 8,3%). No entanto, o mais pertinente é a descida em termos absolutos entre o ponto de partida (PIB de 2017) e o ponto final no cenário adverso (ver *Glossário*). Por outras palavras, mesmo um grande desvio pode significar um esforço muito reduzido se o cenário de base for forte e revisto em alta, como foi o caso.

³⁰ Saliente-se que o "Relatório de Larosière" concluiu, entre outros aspetos, que os fatores subjacentes essenciais que tornaram possível a crise foram as condições de ampla liquidez e as baixas taxas de juro associadas que prevaleceram em todo o mundo.

³¹ Um pressuposto da modelização consistiu em calibrar os choques nas taxas de juro com base no período pós-2012, em contraste com os choques económicos que foram calibrados em função de um período muito mais longo. A justificação foi a vontade política das autoridades monetárias, desde 2012, de intervirem para manter as taxas baixas em períodos de esforço.

48 Na verdade, o cenário adverso de 2018 encontrava-se praticamente concluído no final de novembro de 2017. Contudo, um novo cenário de base foi concluído em dezembro de 2017 e o cenário adverso teve de lhe ser associado. Como o cenário de base se tinha tornado mais positivo, os níveis absolutos de esforço em relação ao ponto de partida eram mais baixos para muitos países. A EBA, por conseguinte, procurou assegurar que eram aplicados níveis mínimos de esforço (ver [caixa 1](#)), uma decisão que surgiu muito tarde e implicou grandes alterações muito perto do final do processo.

49 Em comparação com os testes de esforço da EBA de 2014 e 2016, o cenário adverso de 2018 foi mais grave, por exemplo, quanto ao PIB e ao desemprego da área do euro em termos de desvio relativamente ao cenário de base. Contudo, tendo em conta as projeções favoráveis do cenário de base, a situação era diferente em termos absolutos:

- para o PIB da área do euro, o exercício de 2018 parecia mais forte, embora apenas ligeiramente. Porém, esse não era o caso na maioria dos Estados-Membros (ver [quadro 1](#)). A descida absoluta foi maior no exercício de 2018, em comparação com os anteriores, em várias grandes economias, a maioria das quais suportou bem a última recessão. Para outros Estados-Membros, que sofreram bastante durante a última recessão, o declínio absoluto no cenário era relativamente moderado. Esta distribuição específica dos impactos negativos sobre o PIB em todos os Estados-Membros não foi bem explicada;
- para o desemprego, o exercício de 2018 foi ligeiramente mais suave, uma vez que o cenário de base para esta variável era muito mais positivo.

Quadro 1 – Cenário em que a descida absoluta do PIB foi maior para cada Estado-Membro

2014	2016	2018
República Checa	Bulgária	Bélgica
Irlanda	Estónia	Dinamarca
Espanha	Grécia	Alemanha
Croácia	Letónia	França
Itália	Países Baixos	Polónia
Chipre	Áustria	Suécia
Lituânia	Portugal	Reino Unido
Luxemburgo	Eslováquia	
Hungria	Finlândia	
Malta		
Roménia		
Eslovénia		

Fonte: CERS e cálculos próprios.

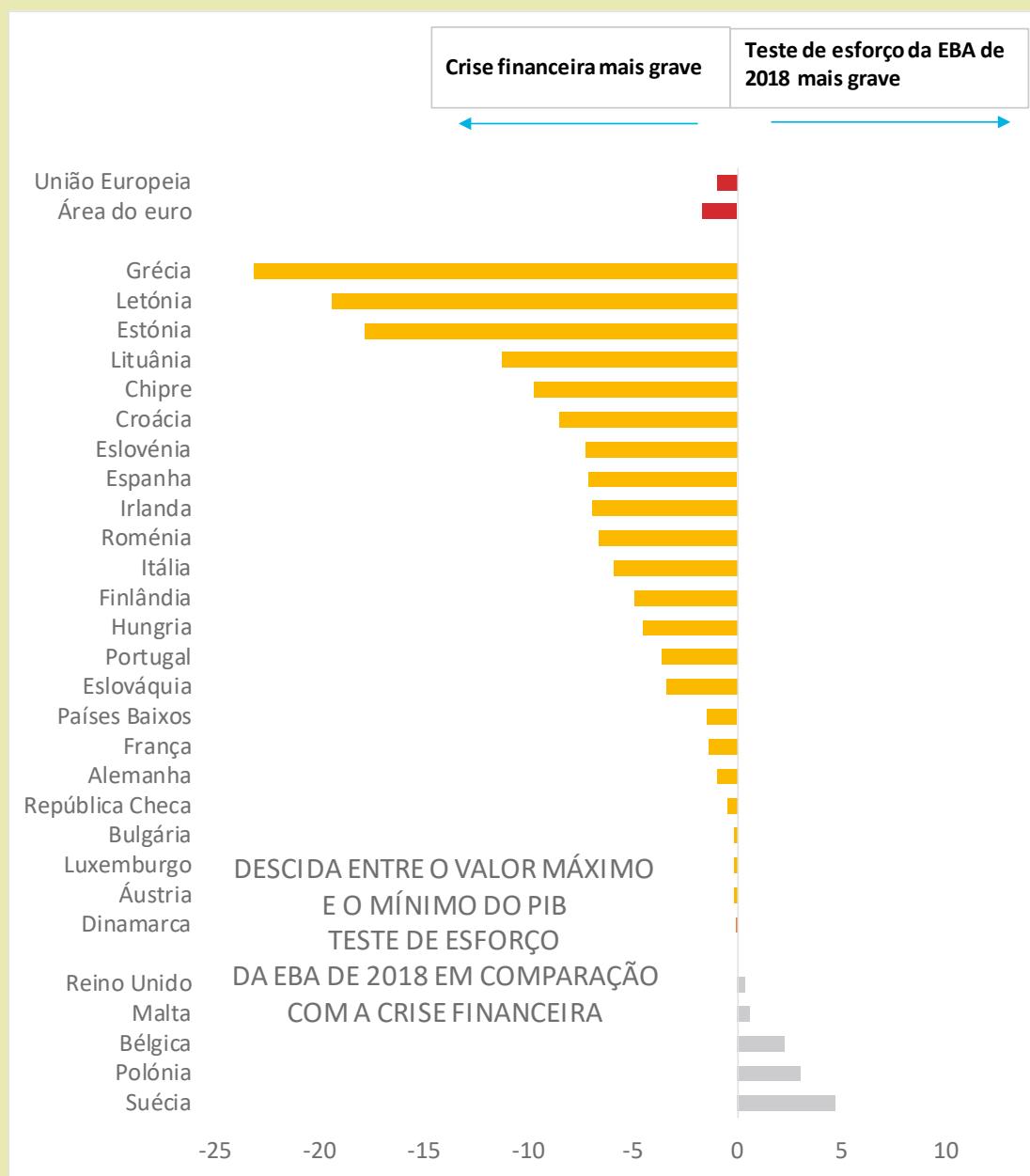
50 Quando examinado da perspetiva das várias economias e variáveis, o esforço aplicado não é coerente em termos de gravidade. A descida do PIB em termos absolutos não é tão grave como a crise financeira e o seu rescaldo na maioria dos Estados-Membros e o aumento do desemprego é consideravelmente menos grave, em alguns casos com uma diferença muito grande (ver *caixa 2*).

Caixa 2

Gravidade do cenário ao nível dos Estados-Membros em comparação com a crise financeira e o seu rescaldo

Como ilustrado na [figura 1](#), em 23 dos 28 Estados-Membros a descida entre o valor máximo e o mínimo do PIB no cenário adverso de 2018 é inferior à verificada durante a crise financeira e o seu rescaldo.

Figura 1 – Descida entre o valor máximo e o mínimo do PIB: comparação entre o cenário adverso e a crise financeira

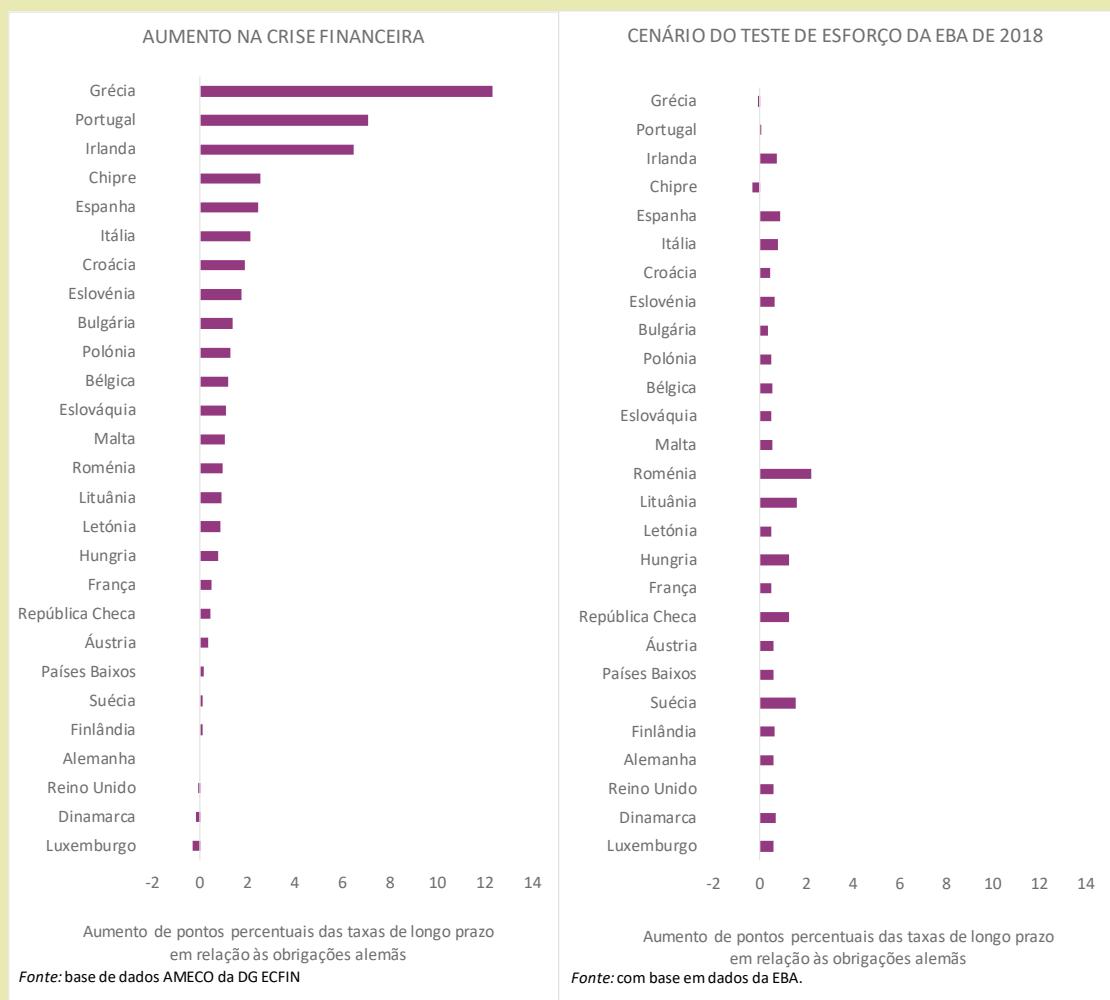


Fonte: base de dados AMECO, cálculos próprios.

Por Estado-Membro, no cenário adverso de 2018 o desemprego registou um aumento entre o valor mínimo e o valor máximo inferior à crise financeira e ao seu rescaldo para 20 Estados-Membros. Para dez destes países (GR, ES, CY, LI, LV, IE, HR, PT, BG e IT), o aumento foi significativamente menos acentuado em comparação com a crise financeira (ou seja, um aumento de cinco pontos percentuais ou mais do desemprego na crise financeira e no seu rescaldo, enquanto cinco destes dez países registavam um aumento de dez pontos percentuais ou mais do desemprego, com a Grécia e a Espanha a apresentarem uma diferença de cerca de 20 pontos percentuais). Além disso, a Grécia, a Espanha e Chipre registaram uma descida no desemprego, mesmo no cenário adverso.

Tal como ilustrado na *figura 2* quanto aos diferenciais de crédito das obrigações soberanas (ou seja, as taxas de juro em relação às obrigações alemãs), o aumento do diferencial em vários Estados-Membros (como GR, IE, CY, ES, IT, PL e BE) foi muito menos significativo do que durante a crise financeira.

Figura 2 – Variação anual média de três anos das taxas de juro em relação às obrigações alemãs



Fonte: base de dados AMECO, cálculos próprios.

51 Os valores de referência externos mais pertinentes para o exercício da EBA são os testes de esforço realizados pelo Banco de Inglaterra, pela Reserva Federal dos EUA e pelo FMI para a área do euro. O cenário adverso da EBA para 2018 era igual ou mais grave do que outros em termos do PIB, mas era mais fraco do que os restantes no caso do desemprego, das taxas de juro de longo prazo, dos diferenciais de crédito e dos preços do imobiliário (ver exemplos na *caixa 3*).

Caixa 3

Comparação com outras autoridades que realizam testes de esforço

Embora a descrição do cenário escolhido pelas respetivas autoridades que realizam testes de esforço influencie a gravidade, importa estabelecer as seguintes comparações:

- Em termos de descidas absolutas do PIB, a queda do PIB foi equivalente à do exercício gravemente adverso dos EUA e mais grave do que a do exercício do Banco de Inglaterra (ver *anexo III*).
- Para o desemprego (área do euro), tanto em termos de desvio em relação ao cenário de base como de aumento absoluto, o exercício do Banco de Inglaterra foi mais grave.
- Para as taxas de juro de longo prazo, o desvio em relação ao cenário de base foi consideravelmente mais acentuado no exercício do Banco de Inglaterra. No teste de esforço da EBA, o aumento das taxas de juro da área do euro não foi superior a 100 pontos de base. Por outro lado, no teste de esforço da Reserva Federal, as taxas de juro baixaram durante o período. Relativamente aos diferenciais de crédito das obrigações, o impacto das condições financeiras mais restritivas foi maior no cenário do FMI do que no teste de esforço da EBA de 2018.

52 Os valores de referência internacionais pertinentes sugerem que os testes de esforço podem envolver um ou mais cenários adversos³². As atas das reuniões do Conselho de Supervisores da EBA não referem qualquer debate ou decisão sobre se devem ser utilizados um ou mais cenários. Todos os testes de esforço da EBA, desde 2011, foram realizados com um cenário adverso. Em comparação, a prática da

³² Comité de Basileia de Supervisão Bancária, Banco de Pagamentos Internacionais, *Stress testing principles* (Princípios dos testes de esforço), atualizado pela última vez em outubro de 2018, p. 6.

Reserva Federal dos EUA e do Banco de Inglaterra consiste em gerar dois cenários. Além disso, no seu recente teste de esforço para a área do euro, o FMI completou o seu cenário macrofinanceiro com uma série de testes de sensibilidade³³.

Os cálculos dos bancos continuam a ser, em certa medida, uma caixa negra para a EBA

53 A EBA elaborou uma metodologia que define o modo como os bancos devem calcular os impactos do esforço do cenário de base e do cenário adverso.

54 Essa metodologia implica a utilização de limites máximos e mínimos para garantir um nível de prudência na supervisão, especificamente para que os bancos não possam beneficiar do esforço aplicado em certos casos. Por exemplo, as receitas de juros provenientes de créditos não produtivos, previstas pelos bancos, estão sujeitas a um limite máximo para evitar que sejam demasiado otimistas.

55 Uma vez que são os bancos a calcular os resultados, estes estão sujeitos a um processo de garantia da qualidade.

56 O Tribunal examinou se:

- a) a metodologia era adequada;
- b) a EBA obteve garantias suficientes sobre o rigor dos cálculos dos bancos.

As escolhas efetuadas afetaram a plausibilidade dos resultados

57 O Conselho de Supervisores da EBA adota a metodologia e pode conceder derrogações à mesma. Embora essas derrogações digam respeito a bancos individuais, não existe qualquer mecanismo para assegurar que os membros com direito a voto que possam ter um conflito de interesses não participam na votação. Uma derrogação desse tipo ocorreu no exercício de 2016, em que o Conselho de Supervisores aprovou

³³ Segundo o Relatório do FMI por país nº 18/228, foi realizada uma vasta gama de testes de sensibilidade tendo em vista explorar mais a fundo a capacidade de resistência do sistema bancário da área do euro às mudanças mais vastas dos fatores de risco. Um teste de esforço inverso a ativos complexos opacos avaliou o choque de valorização decorrente do erro de apreciação necessário para esgotar as reservas de capital.

um desvio da metodologia (em benefício de um grande banco, apesar das preocupações manifestadas pelo pessoal da EBA). No teste de esforço de 2018 não existiram derrogações deste tipo.

58 Globalmente, o Tribunal constatou que a metodologia da EBA era muito abrangente. Contudo, em certos aspetos, a metodologia carecia de precisão em termos de restrições e orientações, como no domínio do risco de crédito (partes de créditos não garantidas, compras de resgate e tratamento de garantias não hipotecárias).

59 Ao aplicarem a metodologia, os bancos devem traduzir o cenário de base e o cenário adverso (ou seja, os parâmetros macroeconómicos) em parâmetros de risco, o que muitas vezes fazem através de modelos³⁴. Estes cálculos baseados em modelos dão origem a alterações do balanço, da demonstração de resultados e dos ativos ponderados pelo risco (e, por conseguinte, dos requisitos de capital³⁵). A *caixa 4* ilustra, em termos muito simplificados, a situação quanto ao risco de crédito.

³⁴ Os bancos têm diferentes possibilidades para estabelecer os seus requisitos de capital. Podem utilizar a chamada abordagem normalizada ou o Método das Notações Internas, IRB, (a um nível de base ou avançado). Neste último caso, é provável a utilização de modelos que, por lei, devem ser aprovados pela autoridade de supervisão dos bancos.

³⁵ Os requisitos de capital são expressos em percentagem dos ativos ponderados pelo risco.

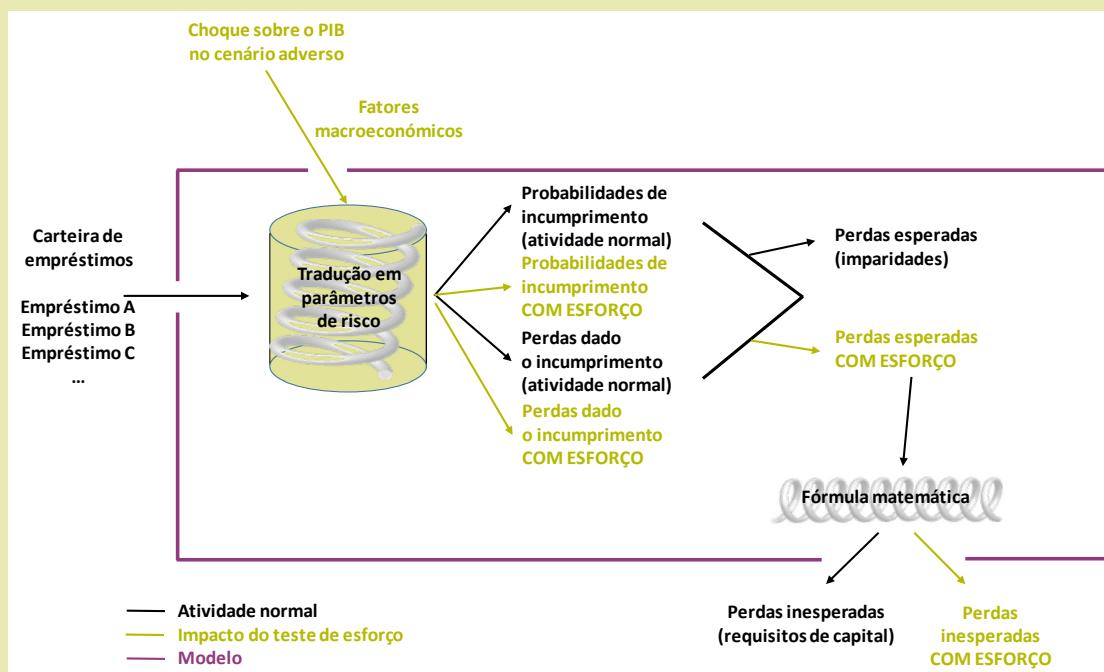
Caixa 4

Tradução de parâmetros macroeconómicos em impactos

Para o risco de crédito, os parâmetros macroeconómicos têm de ser traduzidos em probabilidades de incumprimento e perdas dado o incumprimento, entre outros aspetos. A título ilustrativo, a probabilidade de incumprimento de uma carteira de empréstimos de crédito ao consumo deve ser calculada por referência, nomeadamente, aos coeficientes de reatividade ao PIB, ao consumo privado, ao desemprego e às taxas de juro.

As probabilidades de incumprimento e as perdas dado o incumprimento são os parâmetros de entrada dos modelos dos bancos que conduzirão ao cálculo das perdas esperadas e inesperadas e dos requisitos de capital. A [figura 3](#) apresenta uma ilustração simplificada.

Figura 3 – Tradução de parâmetros em impactos (relativamente ao risco de crédito)



Nota: Os modelos internos que um banco utiliza para efeitos contabilísticos e regulamentares podem ser igualmente utilizados para os testes de esforço. No entanto, os bancos também podem ter modelos específicos para a realização do teste de esforço.

Fonte: TCE.

60 Para os bancos que utilizavam os seus próprios modelos, a exatidão é crucial para a credibilidade dos resultados dos testes de esforço. Não obstante, sendo elaborados

pelos próprios bancos, esses modelos podem ser tendenciosos³⁶, o que demonstra a necessidade de uma garantia da qualidade rigorosa.

61 Quando os bancos não dispõem de modelos adequados para estimar os parâmetros do risco de crédito (ou seja, as probabilidades de incumprimento e as perdas dado o incumprimento, ver *figura 3*), espera-se que confiem nos valores de referência do risco de crédito gerados pelo BCE. Estes valores de referência foram modelados pela Direção da Política Macroprudencial e Estabilidade Financeira (DG MF), integrada na função monetária do BCE.

62 Para além da consequente incerteza quanto aos modelos, o Tribunal detetou igualmente insuficiências em alguns dos pressupostos utilizados.

63 Os valores de referência devem ser compostos por um coeficiente ou conjunto de coeficientes para cada parâmetro de risco (probabilidade de incumprimento, perda dado o incumprimento, etc.) que medem a reatividade de cada risco a cada variável macroeconómica. A metodologia utilizada para a geração dos valores de referência, e os próprios valores de referência (incluindo os coeficientes), foram debatidos com as autoridades competentes nacionais. O Conselho de Supervisores da EBA aprovou os valores de referência³⁷. No entanto, o BCE não divulga estes coeficientes exatos aos bancos em causa nem os publica. Em vez disso, é gerado um resultado para cada tipo de carteira em cada país com base nas variáveis macroeconómicas do cenário de base e do cenário adverso, sendo apenas este resultado que é comunicado aos bancos. Globalmente, esta prática reduziu a transparência³⁸ e levou os bancos a observarem no inquérito do Tribunal que a geração dos valores de referência do risco de crédito foi um processo do tipo "caixa negra".

³⁶ Devido a erros na elaboração, aplicação e/ou utilização desses modelos, os riscos podem ser sobreestimados ou subestimados, até de forma significativa. Esta situação designa-se geralmente por "risco de modelo". Os bancos podem também calibrar os modelos de forma a minimizar o impacto do esforço nos seus resultados.

³⁷ A metodologia de geração dos valores de referência foi também apresentada ao setor bancário (apenas bancos da área do euro) no âmbito do seminário do setor sobre testes de esforço, antes da realização do teste de esforço.

³⁸ A EBA considera que uma maior transparência na metodologia dos valores de referência relativos ao risco de crédito pode facilitar a adulteração dos resultados pelos bancos, mas essa adulteração é possível em todas as fases do processo.

64 A abordagem da base para o topo foi sujeita a restrições, mediante a aplicação de vários limites máximos e mínimos (ver ponto 54). Para estimar o impacto destes limites sobre os resultados dos bancos, a EBA realizou algumas avaliações pontuais (incluindo também dados bancários) mas, tendo em conta os seus recursos limitados, não conseguiu elaborar uma visão abrangente do impacto destes limites máximos e mínimos sobre os resultados.

65 Para que os bancos possam fazer as suas projeções, é necessário formular pressupostos. Alguns destes são impostos pela metodologia, enquanto outros podem ser formulados pelos próprios bancos. Uma escolha metodológica fundamental foi a de trabalhar com o pressuposto de um balanço estático e não dinâmico, mais especificamente um modelo de negócios inalterado durante todo o período de projeção, o que significa que os ativos e os passivos que chegam à data de maturidade são substituídos por elementos com características semelhantes nas projeções dos bancos.

66 O pressuposto de um balanço estático tem inconvenientes:

- os bancos fortemente afetados em situações de esforço têm probabilidades de perder oportunidades de negócio e acesso a financiamento (designadamente financiamento por grosso ou interbancário), o que não é possível refletir nos cálculos dos bancos;
- em certa medida, os bancos conseguiriam contrariar os efeitos negativos do cenário adverso utilizando opções de recuperação³⁹ como a venda de ativos. No entanto, o pressuposto de um balanço estático não permite que os bancos projetem essas medidas no cenário adverso. Embora reconheça que a EBA/as autoridades competentes teriam de avaliar a credibilidade e a viabilidade dessas medidas, o Tribunal salienta que o teste de esforço de 2018 do Banco de Inglaterra incluiu a utilização de ações de gestão "estratégicas" que um banco poderia tomar, de forma realista, num cenário de esforço. Não ter este aspeto em consideração dificulta a avaliação da capacidade de resistência real de um banco que seria afetado pelo esforço.

³⁹ Estas podem incluir a aplicação de medidas definidas no plano de recuperação de um banco. Esses planos descrevem as medidas a tomar pelos bancos caso a sua situação financeira se deteriore seriamente e devem ser atualizados todos os anos.

A EBA tem um conhecimento limitado sobre o rigor dos cálculos dos bancos

67 A base jurídica da EBA⁴⁰ permite-lhe intervir diretamente no controlo da qualidade dos modelos e resultados dos bancos. Designadamente, a EBA tem competências para i) requerer diretamente informações junto dos bancos; ii) solicitar às autoridades competentes que efetuem avaliações específicas; iii) requerer que as autoridades competentes realizem inspeções no local; e iv) requerer que as autoridades competentes solicitem que os bancos sujeitem a auditorias independentes as informações pertinentes.

68 Contudo, devido à atual estrutura de governação e aos recursos limitados, a EBA confiou plenamente⁴¹ nas autoridades competentes para realizarem a garantia da qualidade. O pessoal da EBA, com a assistência de uma equipa de peritos nacionais e do BCE/CERS, apenas realizou diretamente a garantia da qualidade no exercício de 2011.

69 A EBA elaborou modelos normalizados que deviam ser preenchidos pelos bancos com todos os dados exigidos (até 900 000 dados para os bancos de maior dimensão), tendo disponibilizado também orientações para o efeito.

70 Os bancos tinham de apresentar os modelos preenchidos às autoridades competentes, que deviam proceder a controlos para assegurar a qualidade dos dados e, em seguida, enviar os modelos à EBA.

71 Após aceitar os ficheiros, a EBA realizava controlos automatizados da qualidade dos dados aos modelos apresentados. Quaisquer problemas detetados relacionados com a qualidade dos dados eram transmitidos às autoridades competentes para apuramento.

72 Assim, o Tribunal examinou se:

- a) a EBA tinha garantias suficientes quanto aos controlos da qualidade realizados pelas autoridades competentes;

⁴⁰ Artigo 32º, n^{os} 3-A e 3-B, do Regulamento EBA.

⁴¹ Ver, por exemplo, os manuais de controlo da qualidade da EBA.

b) os controlos realizados pela EBA permitiam garantir a qualidade dos resultados fornecidos pelos bancos.

A EBA tinha poucas informações sobre os controlos da qualidade realizados a nível das autoridades competentes

73 No que diz respeito aos controlos de qualidade que tinham de ser realizados pelas autoridades competentes, a nota de metodologia fazia referência a determinadas ações que essas autoridades deveriam ter tomado (ou seja, as autoridades competentes devem "rever", "exigir", "contestar", etc.). Esta nota era um documento vinculativo. Por outro lado, a EBA elaborou um manual específico para a garantia da qualidade, que dava orientações às autoridades competentes para o exame dos cálculos dos bancos e para contestar os resultados apresentados por estes. O manual foi aprovado pelo Conselho de Supervisores enquanto documento não vinculativo, deixando assim às autoridades competentes um considerável poder discricionário.

74 As autoridades competentes deveriam solicitar aos bancos que lhes enviassem uma nota explicativa ou outros documentos num formato a definir por essas autoridades, incluindo as informações qualitativas indicadas no anexo III da nota metodológica. Essa nota explicativa deveria ser utilizada pelas autoridades competentes no processo de garantia da qualidade, para as ajudar a efetuar uma análise pertinente dos dados apresentados. A qualidade e o nível de pormenor dessas notas eram variáveis entre as autoridades competentes⁴².

75 A EBA não considerou estar em condições de sistematicamente questionar ou acompanhar os trabalhos das autoridades competentes. O Tribunal constatou que a EBA não dispunha de informações pormenorizadas sobre a profundidade ou a extensão dos controlos realizados pelas autoridades competentes, em especial:

- se as autoridades competentes avaliam o funcionamento dos modelos de testes de esforço dos bancos em relação a normas mínimas em termos de solidez econometrífica e reatividade dos parâmetros de risco. De facto, de acordo com o inquérito do Tribunal às autoridades competentes e as entrevistas realizadas, as autoridades de supervisão não efetuaram controlos no local aprofundados destes

⁴² Por exemplo, o inquérito do Tribunal revelou que a exaustividade dos dados disponibilizados às autoridades competentes no que diz respeito ao anexo 3 no exercício de 2016 variava significativamente (os documentos tinham entre 11 e 180 páginas).

modelos e só os contestaram quando consideraram que os valores não eram plausíveis;

- em que medida os resultados foram influenciados pela aplicação de restrições (limites máximos e mínimos), ou seja, até que ponto os resultados teriam sido diferentes, positiva ou negativamente, na ausência de condicionalismos. Nem a EBA nem as autoridades competentes recolheram sistematicamente essas informações;
- em que medida os resultados foram influenciados por outros dados, como os valores de referência do BCE para o risco de crédito. Além disso, a EBA não tinha informações sobre se os valores de referência foram utilizados porque os modelos internos dos bancos eram fracos/deficientes ou porque os valores de referência eram mais favoráveis do que os cálculos dos próprios bancos. Fica à disposição das autoridades competentes a utilização ou não dos valores de referência do BCE para o risco de crédito nas situações em que avaliam os valores facultados pelos bancos como demasiado otimistas, ou em que consideram que os modelos próprios dos bancos são inadequados.

76 O manual de garantia da qualidade sugeria que as autoridades competentes realizassem uma autoavaliação da forma como o aplicam. No entanto, nenhuma dessas autoridades apresentou uma avaliação desse tipo à EBA.

Os controlos da própria EBA são insuficientes

77 A EBA dispunha de um número reduzido de efetivos, cerca de sete equivalentes a tempo inteiro, para realizar o exercício de 2018. Realizou controlos automáticos dos dados apresentados pelas autoridades competentes, que incluíam: i) controlos numéricos (sinais errados, subtotais que não devem exceder os totais, etc.); ii) a verificação de que as limitações da metodologia foram corretamente aplicadas; e iii) controlos estatísticos de plausibilidade. Comunicou os resultados destes controlos às autoridades competentes, que foram responsáveis por assegurar o seguimento.

78 Para os controlos de plausibilidade, foram comparados diversos dados dos bancos. Considerou-se que os dados que se desviavam da distribuição normal tinham um potencial problema de qualidade (valores atípicos).

79 Nestes controlos, todos os bancos foram considerados em conjunto. A pequena dimensão da amostra impediu a criação de grupos de pares (como bancos com exposição geográfica e níveis de esforço associado semelhantes, bancos com modelos

de negócio semelhantes ou bancos com um grau semelhante de saúde financeira). Por conseguinte, a identificação de valores atípicos pela EBA teve uma utilidade muito reduzida para verificar os resultados, pois existem muitas explicações válidas para os mesmos. Com efeito, olhar apenas para os valores atípicos pode mesmo dissuadir a análise de casos mais críticos, designadamente os bancos que deveriam ter sido atípicos mas não foram.

80 Apesar da sua função de coordenadora, a EBA não foi sistematicamente informada nem dispunha dos recursos para solicitar sistematicamente informações resultantes das atividades de supervisão das autoridades competentes (como a pontuação do SREP⁴³ por banco) que seriam pertinentes para avaliar a validade dos resultados dos testes de esforço.

81 A EBA tinha poucas informações sobre em que medida as autoridades competentes tinham dado seguimento às questões de qualidade que tinha formulado. Nos casos em que a EBA mostrou preocupações sobre a prudência dos resultados, estava dependente da boa vontade das autoridades competentes para obter uma resposta. Na realidade, a qualidade das reações relativas ao exercício de 2018 variava muito de uma autoridade competente para outra. Nos casos em que a EBA recebeu explicações, não teve tempo nem recursos para as contestar de forma aprofundada; nos casos em que não recebeu explicações, muitas vezes não deu seguimento partindo do princípio de que a autoridade competente em causa tinha razões válidas para não apresentar mais observações.

82 Houve alguns casos em que surgiram lacunas de capital nos bancos pouco depois de a EBA ter publicado os resultados dos testes de esforço. Essas lacunas surgiram em condições económicas e financeiras normais (ou seja, não no âmbito de um cenário de esforço). O rácio de CET 1⁴⁴ no cenário de base não refletiu essas situações. Na prática, a EBA confiou nos dados iniciais comunicados pelos bancos.

83 Assim, uma vez que confiou nas autoridades competentes para a garantia da qualidade, a EBA desempenhou um papel reduzido no processo de garantia da qualidade. O Conselho de Supervisores nunca decidiu fazer uso dos poderes que lhe são conferidos pelo Regulamento EBA, em especial os poderes de exigir que as

⁴³ A pontuação global do SREP vai do grau 1 (nenhum risco percepível) ao grau 4 (risco elevado).

⁴⁴ Rácio de CET 1 = fundos próprios CET 1 / \sum Montantes das posições em risco (para o risco de crédito, risco de mercado, risco operacional, etc.).

autoridades competentes realizem avaliações específicas ou inspeções no local (ver pontos [67](#) a [68](#)).

As publicações da EBA e das autoridades competentes eram de qualidade variável

84 Os resultados e principais dados pertinentes do exercício de testes de esforço a nível da UE foram publicados em novembro de 2018. Em especial, o impacto do teste de esforço é demonstrado pela variação de fundos próprios CET 1 e do rácio de alavancagem⁴⁵. O sítio Internet da EBA disponibiliza documentos que analisam os resultados e dá também acesso a uma base de dados com as informações recolhidas junto dos bancos durante o procedimento.

85 Algumas autoridades competentes e bancos participantes também publicaram os resultados do teste de esforço da EBA.

86 Por conseguinte, o Tribunal examinou:

- a) a importância das publicações da EBA;
- b) a exatidão da comunicação pelas autoridades competentes e pelos bancos.

A EBA publicou uma quantidade de dados sem precedentes, mas estão em falta determinadas informações essenciais

87 A quantidade de informações publicadas pela EBA vai muito além das publicadas por outras autoridades para os seus próprios testes de esforço, o que dá origem a maior transparência, em especial para as autoridades de supervisão, analistas de instituições bancárias e outros leitores especializados.

⁴⁵ O rácio foi introduzido após a crise financeira para limitar a acumulação excessiva de alavancagem no setor bancário (não tem em conta os riscos dos bancos). Corresponde a: fundos próprios principais de nível 1 / soma dos valores das posições dos ativos e elementos extrapatrimoniais.

88 A fim de avaliar o valor informativo dos dados publicados pela EBA, o Tribunal examinou se davam resposta às seguintes questões:

- a) Quais foram os fatores subjacentes aos resultados?
- b) Os resultados são comparáveis?
- c) É claro se os bancos da UE e o sistema financeiro da UE têm capacidade de resistência ao esforço?

Informações sobre os fatores subjacentes

89 A um nível agregado, o relatório da EBA analisa os principais fatores subjacentes ao impacto por tipo de risco (risco de crédito, risco de mercado, risco operacional) e os impactos sobre os principais elementos do balanço. Além disso, descreve em mais pormenor o impacto de determinados tipos de riscos e pressupostos metodológicos (por exemplo, afirma que as perdas por risco de crédito são o principal fator que contribui para o impacto do esforço).

90 As seguintes informações importantes estão em falta no relatório da EBA sobre os resultados:

- Em que medida as perdas de crédito, de longe o maior fator subjacente aos resultados negativos, foram impulsionadas por novos incumprimentos ou por antigas existências de ativos em incumprimento⁴⁶.
- Em que medida a metodologia da EBA, incluindo os seus pressupostos e limitações (ver ponto 64) ou a utilização dos valores de referência do risco de crédito do BCE (ver pontos 60 a 63), teve impacto nos resultados. Até ao momento, a própria EBA não avaliou estes aspectos.

⁴⁶ Este último aspeto é de especial importância, dado que essas perdas poderão resultar do facto de a metodologia da EBA ser mais rigorosa do que a contabilidade de um banco. Se fosse esse o caso, as perdas de crédito no teste de esforço destacariam a falta de provisionamento atual em vez de perdas futuras adicionais num cenário adverso.

Comparação dos resultados

91 O relatório da EBA refere-se ao facto de haver grandes variações entre os bancos. Com efeito, os resultados para os bancos individuais não são facilmente comparáveis por várias razões, por exemplo:

- o pressuposto de um balanço estático (ver pontos **65** a **66**) e outros elementos normativos (ver ponto **64**) da metodologia têm impactos diferentes em cada banco;
- os resultados dos bancos (ou seja, a variação no rácio de CET 1) são afetados pelo método que utilizem para o cálculo dos requisitos de fundos próprios, ou seja, afeta o denominador do rácio⁴⁷ (ver ponto **59**);
- cada banco traduz os parâmetros do cenário de base e do cenário adverso à sua maneira, principalmente mediante modelos adaptados (ver pontos **59** a **60**);
- não existia, em todas as autoridades competentes, uma abordagem homogénea à garantia da qualidade (ver pontos **73** a **83**).

92 Como se reconhece no ponto **87**, a EBA publica uma vasta gama de informações úteis que não estariam disponíveis de outra forma. Contudo, o relatório da EBA não dava determinadas explicações para ajudar o leitor a colocar os números em perspetiva. A título exemplificativo, não apresentava uma análise dos bancos por país⁴⁸, que comparasse os resultados destes com a gravidade relativa do cenário adverso para o seu país. As explicações em falta dizem respeito, por exemplo:

- à medida em que os níveis de esforço variavam de país para país;

⁴⁷ Por exemplo, os requisitos de capital para o risco de crédito mantêm-se, em larga medida, inalterados para os bancos (menos sofisticados) que utilizam o método normalizado, mas aumentariam para os bancos que utilizam o método IRB de base, uma vez que a probabilidade de incumprimento aumentaria. Contudo, apenas os requisitos de capital dos bancos (mais sofisticados) que utilizam o método IRB avançado refletiria em grande medida o cenário adverso.

⁴⁸ Por exemplo, ao contrário do relatório de 2016, o de 2018 inclui um quadro que compara os rácios de CET 1 agregados transitórios e totais por jurisdição, mas não apresenta uma repartição para os países da área do euro (indicando apenas seis países, a área do euro e a UE). Note-se que, em 2016, os dados por país foram excluídos da publicação final a pedido do BCE, na sua qualidade de autoridade competente.

- à medida em que os níveis de esforço divergiam em relação à crise financeira (o Banco de Inglaterra realizou uma comparação semelhante);
- ao método utilizado por cada banco para calcular os seus requisitos de capital e de que forma afetou os resultados⁴⁹.

93 A *caixa 5* apresenta exemplos de análises que o Tribunal realizou para colocar os resultados de 2018 em perspetiva. Porém, essas informações e as implicações para a capacidade de resistência não foram incluídas nas publicações da EBA.

⁴⁹ O relatório da EBA (p. 22) limita-se a referir que, quando se comparam os resultados totais e transitórios de cada banco, a evolução dos rácios de capital e o impacto com e sem regime transitório variam consoante os bancos. Não esclareceu a forma como os bancos beneficiaram destas disposições diferentes, embora este aspeto seja visível nas ferramentas interativas *online*.

Caixa 5

Resultados de 2018 – exemplos de situações que a EBA devia ter explicado

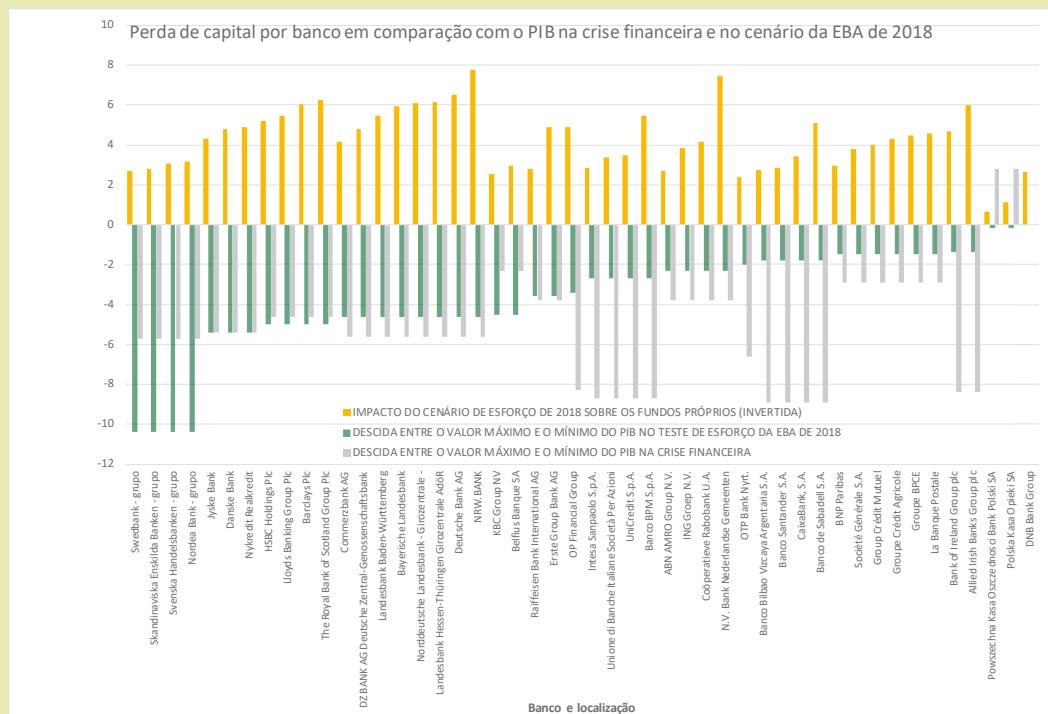
Em 2018, os bancos da Suécia e da Bélgica tinham alguns dos impactos mais baixos em termos de rácio de CET 1, apesar de os choques no PIB estarem bem acima da média e serem duas vezes mais elevados do que durante a crise financeira. O banco participante da Hungria tinha o terceiro impacto mais reduzido, enfrentando uma descida do PIB muito abaixo da média e inferior a um terço da registada na crise financeira. Os bancos polacos tinham de longe os impactos mais reduzidos. No entanto, quase não existiu descida do PIB para a Polónia (-0,2%).

O resultado mais visível foi para os bancos participantes da Irlanda: tinham impactos bastante acima da média, embora tendo a segunda descida mais baixa do PIB (inferior mesmo a 20% da crise financeira).

Os valores atípicos, ou seja, os bancos com um impacto muito significativo no rácio de CET 1, são um banco dos Países Baixos (N.V. Bank Nederlandse Gemeenten) e um de Itália (Banco BPM).

A *figura 4* e o *quadro 2* apresentam dados pormenorizados relativos a todos os países.

Figura 4 – Perda de capital por banco em comparação com a descida do PIB registada durante a crise financeira e no cenário adverso



Fonte: TCE, com base em dados da EBA.

Quadro 2 – Comparação da descida do PIB (entre o valor máximo e o mínimo) com impacto no rácio de CET 1 (transitório)

Comparação com a crise financeira	País	Nº de bancos	Comparação com a descida média entre o valor máximo e o mínimo do PIB (UE)	Impacto no CET 1 (em comparação com a média)
Significativamente inferior à crise financeira	ES	4	abaixo da média	misto (muito baixo a baixo e 1 elevado)
	IT	4	abaixo da média	misto (baixo a muito baixo e 1 elevado)
	HU	1	abaixo da média	muito baixo
	IE	2	significativamente abaixo	elevado a muito elevado
	FI	1	próximo da média	elevado
Inferior à crise financeira	NL	4	abaixo da média	misto (baixo a muito baixo e 1 extremamente elevado (atípico))
	FR	6	significativamente abaixo	misto (baixo a muito baixo e 3 elevados)
	DE	8	acima da média	misto (elevado a muito elevado e 1 extremamente elevado (atípico) , mas 1 baixo)
Perto da crise financeira	DK	3	significativamente acima	elevado
	AT	2	próximo da média	misto (1 elevado, 1 muito baixo)
Superior à crise financeira	UK	4	acima da média	elevado a muito elevado
Significativamente superior à crise financeira	SE	4	significativamente acima	muito baixo
	BE	2	acima da média	muito baixo
	PL	2	descida quase nula	impacto extremamente baixo (atípico)

Fonte: TCE, com base em dados da EBA.

Capacidade de resistência dos bancos e do sistema financeiro

94 Para cada banco, o relatório da EBA mostra a evolução de vários rácios de capital (como o rácio de CET 1 e o rácio de alavancagem), ou seja, apresenta o valor para 2017, o valor após o esforço (em 2020) e a diferença entre os dois. Uma melhoria em comparação com o passado foi o facto de o relatório de 2018, pela primeira vez, ordenar os bancos em função da dimensão do rácio de CET 1.

95 Para ter uma ideia da capacidade de resistência de um banco, ou seja, para perceber se o banco respeitaria ou não os seus requisitos de capital em condições adversas, falta uma informação fundamental no relatório da EBA: os requisitos de capital para cada um dos bancos (ou seja, o pilar 1, o pilar 2 e o requisito combinado de reservas de capital).

96 Embora o pessoal da EBA tenha proposto publicar os requisitos de capital, esta proposta foi recusada pelo Conselho de Supervisores. Contudo, no seu parecer de 2015, a EBA defendeu fortemente a publicação dos requisitos de fundos próprios.

Salientou também que a Diretiva Abuso de Mercado⁵⁰ exige a publicação dos requisitos de capital para as instituições que tenham títulos negociados publicamente⁵¹. O então Presidente do Conselho de Supervisores da EBA defendeu publicamente por várias vezes que as autoridades competentes devem publicar estas informações. Em comparação, o Banco de Inglaterra inclui essas informações na publicação dos resultados dos seus próprios testes de esforço⁵². As práticas neste domínio variam consoante as autoridades competentes (que têm autoridade para publicar esses requisitos) e os bancos (que podem publicá-los por sua própria iniciativa).

97 Uma vez que a EBA não publicou os requisitos de capital dos bancos, os leitores são obrigados a obter essas informações a partir de outras fontes públicas, que muitas vezes divulgam dados de forma incoerente e em formatos diferentes. No que diz respeito ao teste de esforço de 2016, o Tribunal procurou estas informações para uma amostra de oito bancos e constatou que teriam infringido não só o requisito combinado de reservas de capital, mas também os requisitos de capital mínimo (ou seja, os pilares 1 e 2). O relatório de 2016 da EBA não apresentou estas importantes informações.

98 Para 2018, com base nas informações à disposição da EBA, o Tribunal concluiu que nenhum banco teria infringido os requisitos mínimos (pilares 1 e 2 numa base CET 1). No entanto, quatro bancos teriam infringido o limiar referido no artigo 27º, nº 1, da Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias⁵³ (requisitos de fundos próprios acrescidos de 1,5 pontos percentuais), o que pode desencadear medidas de

⁵⁰ Diretiva 2003/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (abuso de mercado), (JO L 96 de 12.4.2003, p. 16).

⁵¹ EBA, *Opinion on interaction of pillar 1, pillar 2, combined buffer requirements and restrictions on distributions* (Parecer sobre a interação entre o pilar 1, o pilar 2, o requisito combinado de reservas de capital e as restrições às distribuições), 16 de dezembro de 2015, pontos 10-13, 15, <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/983359/EBA-Op-2015-24+Opinion+on+MDA.pdf>.

⁵² *Stress testing the UK banking system: 2017 results, both on an aggregate and a bank-by-bank basis* (Testes de esforço do sistema bancário do Reino Unido: resultados de 2017, numa base agregada e de cada banco), p. 10.

⁵³ Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, (JO L 173 de 12.6.2014, p. 190).

intervenção precoce. O Tribunal detetou também nove bancos que teriam infringido o seu requisito combinado de reservas de capital.

99 Além disso, o facto de vários bancos estarem em risco de infringir o limiar de 3% do rácio de alavancagem numa contração económica é motivo de preocupação que teria merecido mais atenção do que uma única linha nas 60 páginas do relatório da EBA⁵⁴.

100 Tendo em conta que o teste de esforço utiliza o pressuposto de um balanço estático, a EBA não recolhe informações sobre medidas de gestão que os bancos poderiam tomar, em especial as suas opções de recuperação, pelo que não está em condições de publicar essas informações adicionais. Sem estas, não é possível avaliar a capacidade dos bancos para atenuar os impactos negativos do cenário adverso, e portanto a sua capacidade de resistência⁵⁵.

101 Os cenários adversos mudam de exercício para exercício, tanto em termos de gravidade como de riscos cobertos, o que torna difícil avaliar se a capacidade de resistência dos bancos melhorou ou piorou ao longo do tempo.

102 Em 2016, a EBA concluiu globalmente que o sistema bancário da UE tinha capacidade de resistência. Não fez a mesma declaração explícita no seu relatório de 2018, mas várias autoridades competentes consideraram que os resultados demonstraram a capacidade de resistência dos bancos que supervisionavam. Além disso, não é possível certificar o bom estado de todos os bancos individuais ou dos sistemas financeiros em todos os países:

- uma comparação com a crise financeira de 2008 demonstraria se os bancos da UE estão mais bem equipados do que há dez anos para resistir a um esforço com essa gravidade. Porém, como já foi explicado, o cenário adverso foi menos grave do que a crise financeira;
- no caso dos bancos individuais, verificaram-se infrações ou infrações iminentes dos requisitos regulamentares mínimos (ver pontos **97** a **98**), não tendo sido

⁵⁴ Christian Stiefmueller, *Banks stress-tests 2018: Trying too hard to reassure* (Testes de esforço dos bancos de 2018: demasiado esforço para tranquilizar), Finance Watch, 7 de novembro de 2018.

⁵⁵ A avaliação da credibilidade e viabilidade dessas opções de recuperação está integrada na supervisão contínua.

realizada qualquer análise para o sistema no seu conjunto (incluindo os efeitos de amplificação, padrões comuns, etc.);

- há alguns exemplos de bancos que, pouco depois da publicação de um teste de esforço, enfrentaram uma lacuna significativa de capital.

103 Por último, o Tribunal constata que a antiga Presidente do Conselho de Supervisão do BCE salientou repetidamente que, ao realizar o rigoroso exame do balanço em combinação com um teste de esforço, o BCE enriqueceu substancialmente os seus conhecimentos acerca da situação financeira real dos bancos⁵⁶. Relativamente ao teste de esforço de 2018, observou que é muito dispendioso para o supervisor financeiro e não dá origem a novas informações em quantidade suficiente⁵⁷.

104 O então Presidente da EBA salientou o papel positivo desempenhado pela significativa pressão de supervisão coordenada pela EBA mediante vários exercícios de testes de esforço e recapitalização⁵⁸ para reforçar os rácios de capital dos bancos. Afirmou ainda que a divulgação pormenorizada dos resultados reforçou a disciplina dos mercados e contribuiu para restabelecer a confiança⁵⁹. Porém, declarou também que⁶⁰, independentemente do volume de dados que a EBA publica, o valor informativo dos resultados é reduzido devido à dissociação entre os resultados dos testes de esforço e as medidas de supervisão e à incoerência entre a transparência dos primeiros e a opacidade destas últimas.

⁵⁶ Discurso de Danièle Nouy, *A year of the SSM – résumé and outlook* (Um ano de MUS - síntese e perspetivas), proferido na Conferência *European Supervisor Education Initiative* 2015, Praga, outubro de 2015.

⁵⁷ Handelsblatt, "EZB fordert Banken-Stresstest 2.0", de A. Kröner, J. Deters, 27.11.2018.

⁵⁸ Discurso proferido por Andrea Enria, então Presidente da Autoridade Bancária Europeia, no Danmarks Nationalbank, em 14.6.2017.

⁵⁹ Alocução de abertura proferida por Andrea Enria, no *EBA-IMF Colloquium* em Londres, 1.3.2017.

⁶⁰ Discurso proferido por Andrea Enria, então Presidente da Autoridade Bancária Europeia, no Banco Nacional da Roménia, em 15.11.2018.

A comunicação de algumas autoridades competentes e bancos traça uma imagem excessivamente positiva

105 Antes da publicação, o Conselho de Supervisores aprovou um protocolo para a comunicação sobre os testes de esforço a nível da UE, com o objetivo de promover a coordenação, consistência e coerência na comunicação externa. Este protocolo centra-se na interação com as autoridades competentes e na comunicação externa realizada por estas e define normas mínimas para as publicações dessas autoridades e dos bancos.

106 Contudo, os comunicados de imprensa relativos aos testes de esforço publicados pelas autoridades competentes e pelos bancos participantes diferem, tanto em termos de quantidade como de conteúdo. Na sua comunicação, o BCE referiu o relatório da EBA. No entanto, o Tribunal detetou casos, incluindo na área do euro, em que as autoridades competentes nacionais ou os bancos traçaram uma imagem auspiciosa da capacidade de resistência de um banco ou do sistema financeiro a nível nacional, embora existissem infrações dos requisitos de capital mínimo no cenário adverso (ver *caixa 6*). Esta situação mostra que a EBA não tem poderes para ditar o que cada autoridade competente e banco participante publicam, o que é ainda mais significativo dado que todas as autoridades competentes devem partilhar os seus projetos de material de comunicação com o pessoal da EBA antes da publicação.

Caixa 6

Algumas comunicações induzem em erro

Alguns bancos centrais não emitiram os seus próprios comunicados de imprensa, remetendo antes para as publicações da EBA. Outras autoridades competentes utilizaram linguagem muito positiva sobre os resultados dos bancos nas suas próprias jurisdições. Contudo, apesar de apontarem para as reduções nos rácios de CET 1 inferiores à média, não mencionaram os níveis de esforço inferiores à média aplicados aos bancos em questão, ou simplesmente ignoraram os bancos que tinham resultados fracos.

Verificaram-se também diferenças substanciais na forma como os bancos apresentaram os seus próprios resultados. A título ilustrativo, nem todos os bancos informaram que, no cenário adverso, tinham infringido o limiar de requisitos de fundos próprios acrescidos de 1,5 pontos de base, pertinente para uma intervenção precoce.

Além disso, vários outros bancos não divulgaram que, no cenário adverso, não teriam conseguido cumprir o rácio de alavancagem de transição que é obrigatório para os bancos da UE a partir de 1 de janeiro de 2019. Um banco publicou um comunicado de imprensa em que alegava que o exercício de 2018 teve um nível de gravidade superior ao dos anos anteriores, contrariamente ao protocolo de comunicação.

Conclusões e recomendações

107 O Regulamento de 2010 que cria a EBA conferiu-lhe a tarefa de iniciar e coordenar testes de esforço a nível da UE, em colaboração com o CERS. Para "assegurar a comparabilidade e a fiabilidade dos métodos, práticas e resultados", o regulamento autorizou igualmente a EBA a requerer diretamente informações junto das instituições financeiras e a solicitar às autoridades competentes que efetuem avaliações específicas e inspeções no local, podendo a EBA participar nestas atividades (ver pontos **04, 07 e 67**).

108 Na prática, a EBA decidiu limitar-se a dar início às atividades dos testes de esforço, fornecer a respetiva metodologia e coordenar essas atividades globalmente, sem verdadeiros esforços para assegurar a fiabilidade e a comparabilidade dos resultados produzidos pelos bancos no âmbito da abordagem da base para o topo (ver pontos **67 a 68** e **73 a 76**).

109 O manual da EBA que descreve as medidas de garantia da qualidade a realizar pelas autoridades competentes não era vinculativo. Com efeito, a EBA tinha pouco ou nenhum conhecimento do conteúdo dos controlos realizados pelas autoridades competentes e dos modelos utilizados pelos bancos. Em especial, em conformidade com a sua interpretação, a EBA não solicitou exames específicos nem participou em inspeções no local, assim como não foram realizadas outras atividades para garantir a comparabilidade e a fiabilidade dos resultados (ver pontos **73 a 83**).

Recomendação 1 – A EBA deve reforçar o seu controlo sobre o processo dos testes de esforço

A fim de garantir que os resultados publicados são significativos, comparáveis e fiáveis, a EBA deve:

- 1) utilizar as suas competências jurídicas para obter todas as informações que considere necessárias junto das autoridades competentes e participar nas visitas no local que estas realizam, se forem pertinentes para obter garantias sobre i) a fiabilidade dos métodos e modelos utilizados pelos bancos e ii) os resultados dos bancos. A seleção dos bancos sujeitos a supervisão específica por parte da EBA deve ser definida em função dos riscos;

- 2) fornecer orientações claras e vinculativas às autoridades competentes e elaborar, em conformidade, os seus próprios procedimentos de garantia da qualidade;
- 3) em casos devidamente justificados, rejeitar os resultados do teste de esforço, ou seja, nos casos em que as autoridades competentes e os bancos não sigam as suas orientações e em que os resultados não sejam aprovados nas suas verificações de qualidade;
- 4) solicitar às autoridades orçamentais os recursos de que necessita para concretizar plenamente as suas obrigações, conforme especificado no Regulamento EBA.

Prazo: teste de esforço de 2022

Recomendação 2 – Complementar o atual procedimento da base para o topo com elementos do topo para a base

A EBA deve testar a capacidade de resistência das instituições financeiras a uma evolução adversa dos mercados, através da introdução de uma abordagem do topo para a base em complemento da atual abordagem da base para o topo. Esta medida permitiria assegurar uma maior coerência e mais controlo sobre o processo, permitindo ao mesmo tempo dispor de valores de referência para os testes de esforço realizados pelas autoridades competentes e instituições financeiras individuais. A seleção das instituições financeiras sujeitas a uma ou outra abordagem pode variar.

Prazo: teste de esforço de 2022

110 O ponto de partida da EBA para a seleção dos bancos foi o montante dos ativos, mas tomou depois uma decisão pontual para excluir alguns bancos (ver pontos **19** a **20**). Além disso, a EBA não teve em consideração o risco sistémico que os bancos podem representar para o sistema financeiro, pelo que nem todos os bancos vulneráveis foram incluídos. Alguns dos bancos que não foram incluídos tinham sido recentemente objeto de reestruturação, eram provenientes de países onde os bancos têm uma exposição considerável às obrigações soberanas do próprio país ou têm uma grande concentração de créditos não produtivos (ver ponto **21**).

Recomendação 3 – Selecionar bancos com base nos riscos e não apenas na dimensão

Para garantir que a amostra de bancos participantes é pertinente para cobrir os riscos que identificou como relevantes para o exercício, a EBA deve aumentar a cobertura geográfica e adicionar critérios baseados nos riscos ao critério da dimensão para a seleção dos bancos para o teste de esforço.

Prazo: teste de esforço de 2022

111 O Tribunal constatou que o exercício da EBA testou os bancos face a uma contração económica e não a um choque resultante principalmente de falhas no sistema financeiro, apesar de este tipo de choques ter sido o principal fator subjacente à última grande recessão (ver pontos [35](#) a [36](#)).

112 Além disso, o Tribunal constatou que riscos sistémicos significativos, bem como certos países e variáveis, foram sujeitos a um nível de esforço reduzido, ou mesmo inexistente. Embora o esforço deva ter um nível de gravidade "elevado mas plausível", nem a EBA nem o CERS definiram antecipadamente medidas de gravidade para o processo. Em relação a algumas variáveis e Estados-Membros, o esforço imposto pelo cenário adverso foi significativamente mais leve do que durante a crise financeira (ver pontos [37](#) a [52](#) e [caixa 2](#)).

Recomendação 4 – Introduzir cenários de esforço alternativos

A fim de assegurar que o esforço tem um nível de gravidade suficiente para avaliar o potencial de aumento do risco sistémico em situações de esforço, e para avaliar a capacidade de resistência dos bancos às vulnerabilidades sistémicas na UE, a EBA deve:

- 1) tornar o processo de identificação e agregação dos riscos mais orientado para a UE:
 - o tendo em conta os riscos provenientes da UE que possam desencadear um acontecimento adverso com implicações para o sistema financeiro;
 - o exigindo que os riscos identificados nos painéis de riscos da EBA são os principais elementos para a modelização do cenário adverso.
- 2) experimentar diferentes tipos de cenários de um exercício para outro (por exemplo, aplicando esforço a riscos diferentes) e considerar a possibilidade de

acrescentar choques suplementares, específicos por país, ou análises de sensibilidade;

- 3) indicar o nível de gravidade global que pretende para os principais parâmetros e definir critérios para avaliar os níveis mínimos de gravidade em termos absolutos para todos os países.

Prazo: teste de esforço de 2020

113 O papel preponderante desempenhado pelas autoridades nacionais de supervisão e macroprudenciais na conceção do teste de esforço não permitiu garantir a criação de cenários comparáveis e imparciais para os Estados-Membros (ver pontos [29](#), [42](#), [43](#) e [caixa 1](#)), uma vez que a perspetiva a nível da UE não foi suficientemente tida em conta.

Recomendação 5 – A estrutura de governação deve garantir que os interesses da UE são devidamente tidos em conta

Em setembro de 2017, a Comissão Europeia apresentou uma série de propostas para preparar o caminho para uma maior integração financeira e uma União dos Mercados de Capitais plena, que incluía a governação e o financiamento das Autoridades Europeias de Supervisão, entre as quais a EBA. No entanto, o acordo político alcançado em março de 2019 entre o Conselho e o Parlamento Europeu não prevê essas alterações importantes.

A Comissão deve, no âmbito da próxima revisão trienal do Regulamento EBA, ter em conta a adequação da estrutura de governação da EBA.

Prazo: próxima avaliação em 2022

114 A EBA publicou um vasto leque de dados sobre os resultados dos testes de esforço, reforçando assim a transparência (ver pontos [84](#) e [87](#)). Porém, os requisitos de capital do pilar 2, e por conseguinte os requisitos de capital globais, não foram publicados. Assim, as informações mais importantes para compreender as implicações dos testes de esforço não estavam disponíveis (ver pontos [94](#) a [99](#)).

115 O relatório da EBA não estabelece uma ligação entre os resultados e o cenário adverso. Além disso, não contém informações importantes sobre os fatores

subjacentes aos resultados dos bancos, que os colocariam em perspetiva (ver pontos [90](#), [92](#) a [93](#) e [caixa 5](#)).

116 As práticas atuais dos bancos e das autoridades competentes relativamente à publicação dos requisitos de fundos próprios adicionais variam, mas em muitos Estados-Membros estes dados são disponibilizados ao público (ver ponto [96](#)).

117 Em vários casos, as autoridades nacionais (sobretudo os bancos centrais) e os bancos publicaram uma imagem distorcida do impacto do esforço na posição financeira dos bancos (ver ponto [106](#) e [caixa 6](#)).

Recomendação 6 – Aumentar o valor informativo das publicações

A fim de permitir que os leitores da publicação da EBA compreendam as implicações dos dados que são publicados, a EBA deve:

- 1) incluir os requisitos de capital mínimo específicos dos bancos nas informações que publica e apresentar os resultados de uma forma que permita aos utilizadores pô-los em perspetiva (por exemplo, agrupando os resultados por país, pelo nível de esforço a que os bancos foram expostos e por tipo e dimensão do banco);
- 2) formular afirmações claras sobre a capacidade de resistência do sistema financeiro da UE no seu conjunto, em comparação com o anterior teste de esforço, e indicar claramente quais os fatores que têm o maior impacto na capacidade de resistência.

Prazo: teste de esforço de 2022

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Neven MATES, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 4 de junho de 2019.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Anexos

Anexo I – Estrutura de governação e funções dos intervenientes no teste de esforço

Estrutura de governação da EBA

A EBA é uma agência reguladora europeia.

Conselho de Supervisores: composto pelo Presidente da EBA e pelos presidentes das autoridades nacionais de supervisão bancária dos 28 Estados-Membros da União Europeia. Toma todas as decisões políticas da EBA, incluindo a adoção de projetos de normas técnicas, orientações, pareceres e relatórios, bem como a decisão final sobre o orçamento da EBA.

Conselho de Administração: composto pelo Presidente da EBA e seis membros que são eleitos de entre os membros do Conselho de Supervisores. Toma decisões sobre questões operacionais da EBA e é responsável pela execução do programa de trabalho. A sua função consiste em assegurar que a EBA prossegue a sua missão e exerce as atribuições que lhe são conferidas em conformidade com o regulamento.

Estrutura de governação e grupos de trabalho do CERS

O CERS é um organismo da UE independente.

Conselho Geral: presidido pelo Presidente do BCE, é o órgão de decisão do CERS. Tem mandato para identificar os riscos sistémicos e atribuir-lhes prioridades, e, se necessário, formular recomendações e advertências. Os membros do Conselho Geral com direito de voto são o Presidente e o Vice-Presidente do Banco Central Europeu (BCE), os Governadores dos bancos centrais nacionais dos Estados-Membros, um membro da Comissão Europeia, os presidentes da EBA, da EIOPA e da ESMA, o Presidente e os dois Vice-Presidentes do Comité Científico Consultivo e o Presidente do Comité Técnico Consultivo. Os membros sem direito de voto incluem representantes de alto nível das autoridades competentes nacionais, o Presidente do Comité Económico e Financeiro e os Governadores dos bancos centrais nacionais ou altos representantes da Islândia, da Noruega e do Lístenstaine.

Os cenários dos testes de esforço são elaborados e debatidos a nível técnico e aprovados pelo Conselho Geral.

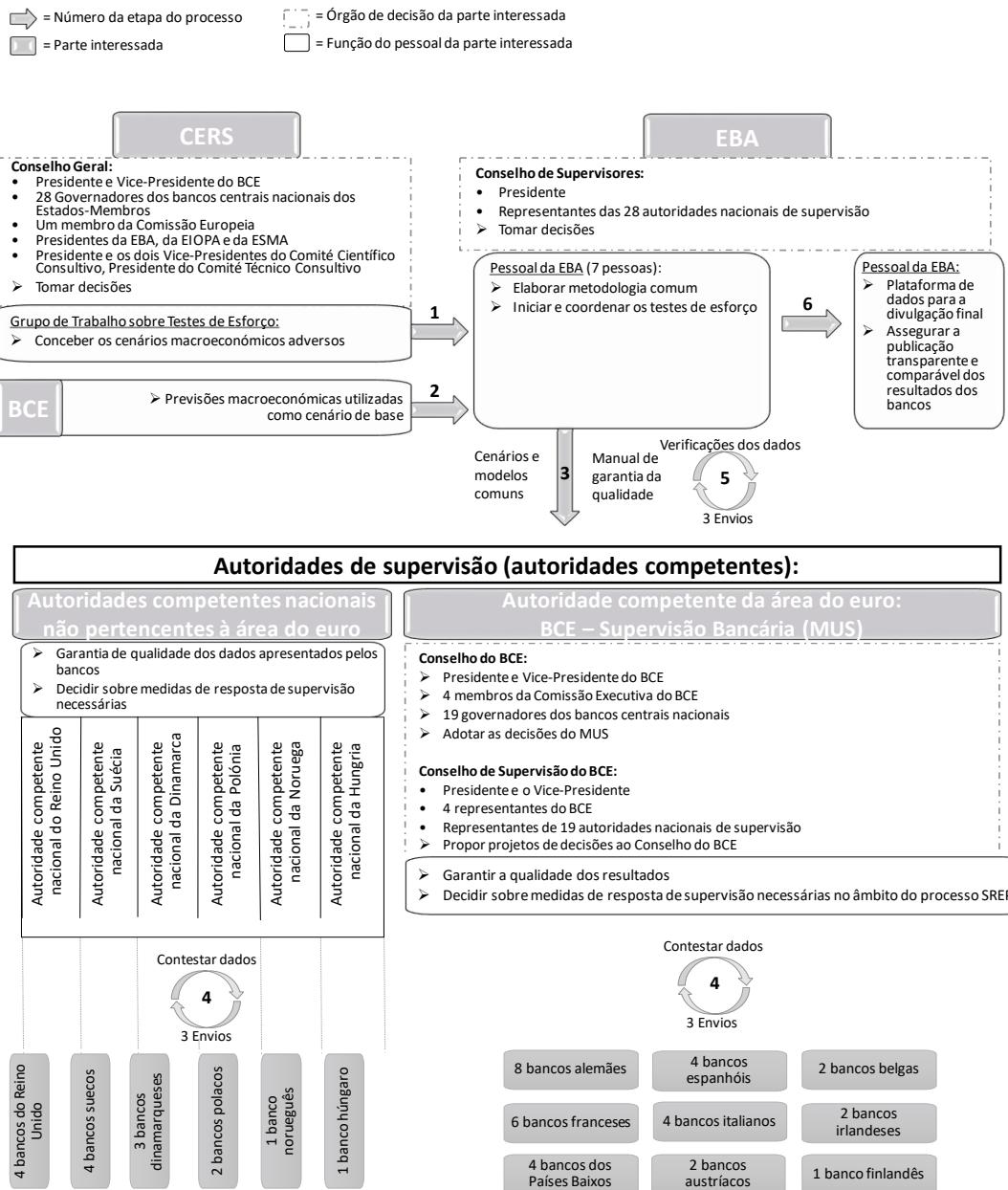
Comité Técnico Consultivo: presta aconselhamento e assistência sobre questões pertinentes para o trabalho do CERS. A composição do Comité Técnico Consultivo reflete a composição completa do Conselho Geral e inclui representantes dos bancos centrais nacionais, das autoridades nacionais de supervisão, das três Autoridades Europeias de Supervisão, da Comissão Europeia, do Comité Científico Consultivo e dos Estados-Membros do EEE não pertencentes à UE. Os cenários dos testes de esforço são elaborados e debatidos pelo Comité Técnico Consultivo.

Grupo de Trabalho sobre Testes de Esforço: criado sob os auspícios do Comité Técnico Consultivo, assegura a ligação com as estruturas adequadas da Autoridade Europeia de Supervisão e depende em grande medida do apoio técnico e de modelização do BCE. Elabora os projetos de cenários que são debatidos pelo Comité Técnico Consultivo e subsequentemente apresentados ao Conselho Geral para debate e aprovação. Por esse motivo, o seu Presidente responde perante o Comité Técnico Consultivo, o Comité Diretor e o Conselho Geral. É constituído por peritos dos bancos centrais nacionais e das autoridades competentes nacionais, bem como do BCE, da EIOPA, da EBA, da ESMA e da Comissão Europeia.

Intervenientes e respetivas funções no teste de esforço

As funções dos vários intervenientes nos testes de esforço a nível da UE são apresentadas na [figura 1](#).

Figura 1 – Intervenientes e respetivas funções



Fonte: TCE, com base em documentos da EBA.

Anexo II – Riscos identificados no inquérito da base para o topo e riscos escolhidos pelo Conselho Geral do CERS

01 O *quadro 1* compara os quatro riscos com a pontuação mais elevada identificados no inquérito da base para o topo (ver ponto [29](#)) com os quatro riscos subjacentes ao cenário que acabaram por ser escolhidos pelo Conselho Geral do CERS, como explicado na descrição.

Quadro 1 – Riscos identificados no inquérito da base para o topo e riscos escolhidos pelo Conselho Geral do CERS

Maiores riscos identificados no inquérito da base para o topo	Riscos escolhidos pelo Conselho Geral do CERS
Reavaliação dos prémios de risco globais	Alteração abrupta e considerável dos prémios de risco nos mercados financeiros mundiais (provocada, por exemplo, por um choque devido a expectativas relativas a uma política) que conduz a condições financeiras mais restritivas
Qualidade dos ativos no setor bancário	
Rentabilidade no setor bancário	Espiral de reações negativas entre a fraca rentabilidade dos bancos e o baixo crescimento nominal, num contexto de desafios estruturais no setor bancário da UE
Sustentabilidade da dívida soberana	Preocupações relacionadas com a sustentabilidade da dívida pública e privada, num contexto de uma possível alteração dos prémios de risco e de maior fragmentação política
---	Riscos de liquidez no setor financeiro não bancário com possíveis repercuções no sistema financeiro em geral

Fonte: Documentação do CERS, pública e interna.

02 Os três primeiros riscos escolhidos pelo Conselho Geral do CERS correspondem, de um modo geral, a três dos principais riscos identificados pelo inquérito da base para o topo.

03 Em contrapartida, o quarto risco (riscos de liquidez no setor financeiro não bancário) foi incluído apesar de ter sido atribuída uma prioridade relativamente baixa no inquérito da base para o topo aos riscos predefinidos que lhe estão associados^{[61](#)}.

⁶¹ Mais concretamente, falta de liquidez nos mercados, regimes de pensões, fundos de investimento e outras instituições financeiras.

Anexo III – Principais variáveis do cenário adverso da EBA de 2018 em comparação com a crise financeira

Figura 1 – PIB da área do euro: desvio em relação ao cenário de base (%) e descida absoluta no cenário adverso

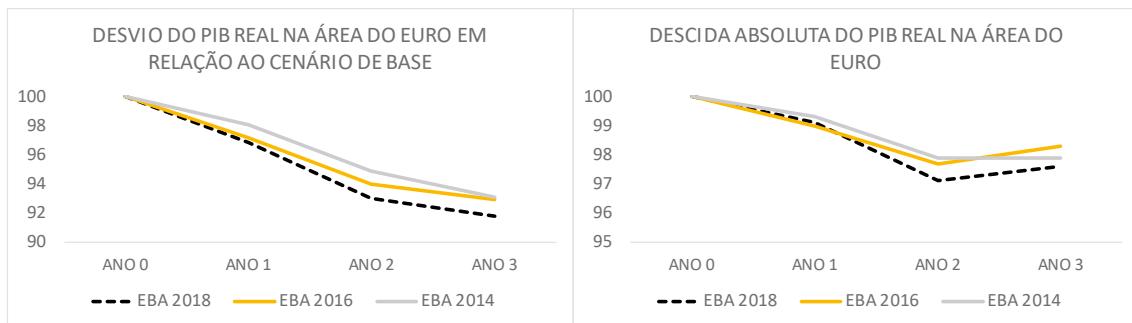
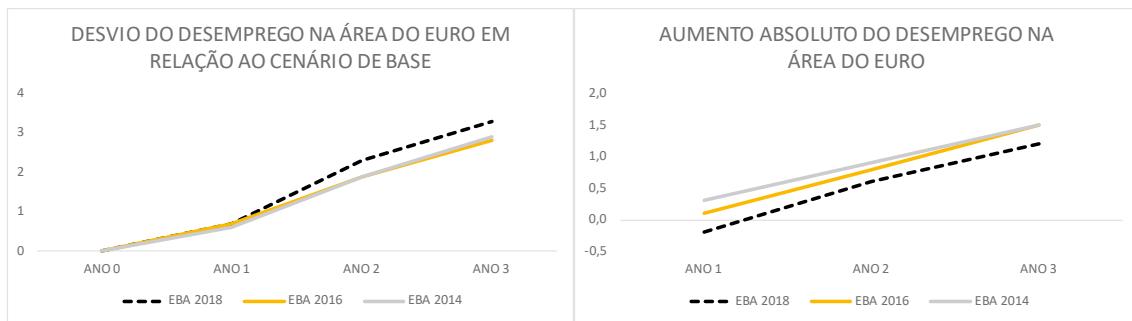
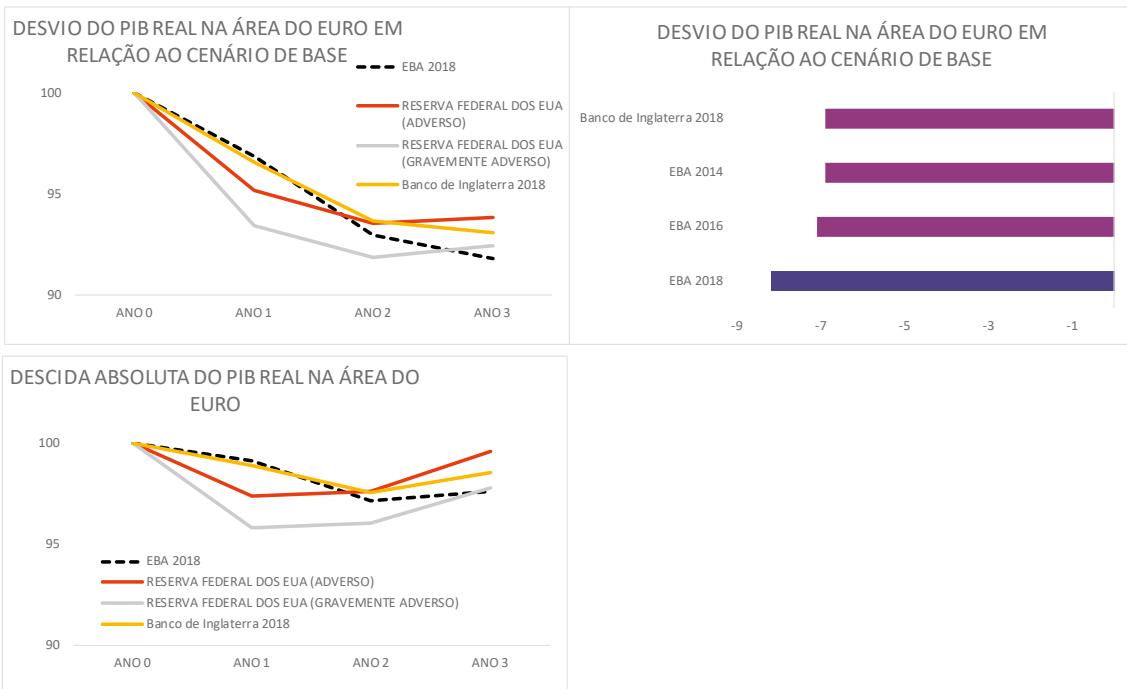


Figura 2 – Desemprego na área do euro: desvio em relação ao cenário de base (%) e aumento absoluto no cenário adverso



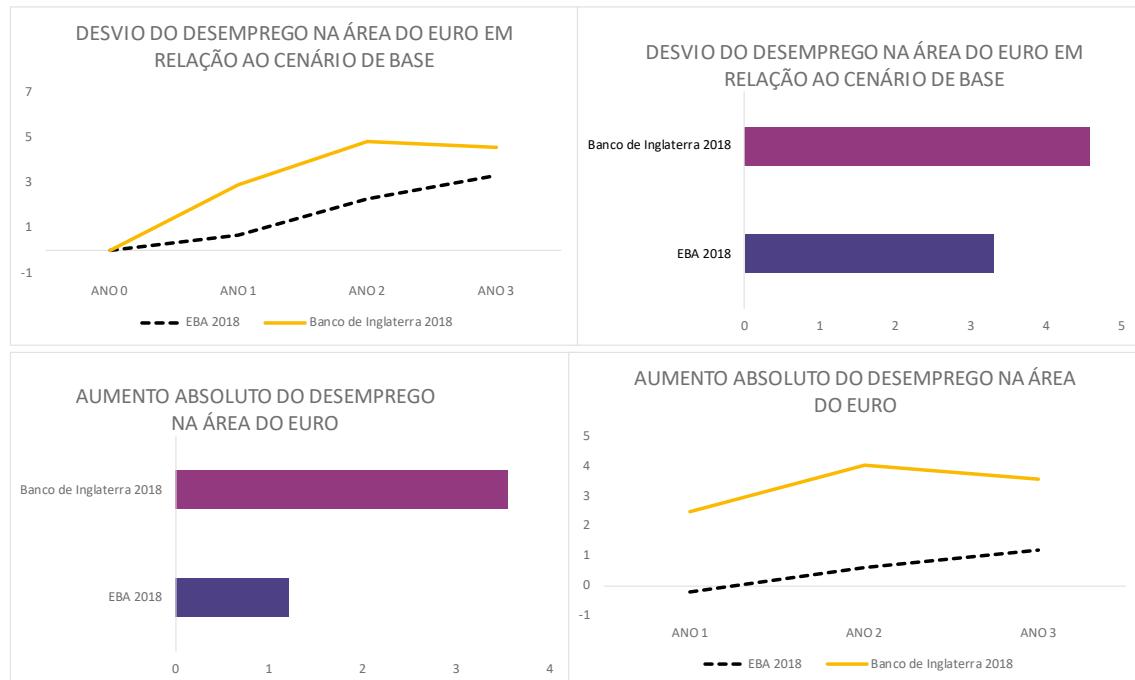
Fonte: TCE, com base em dados da EBA/do CERS.

Figura 3 – Comparação do PIB com outros testes de esforço



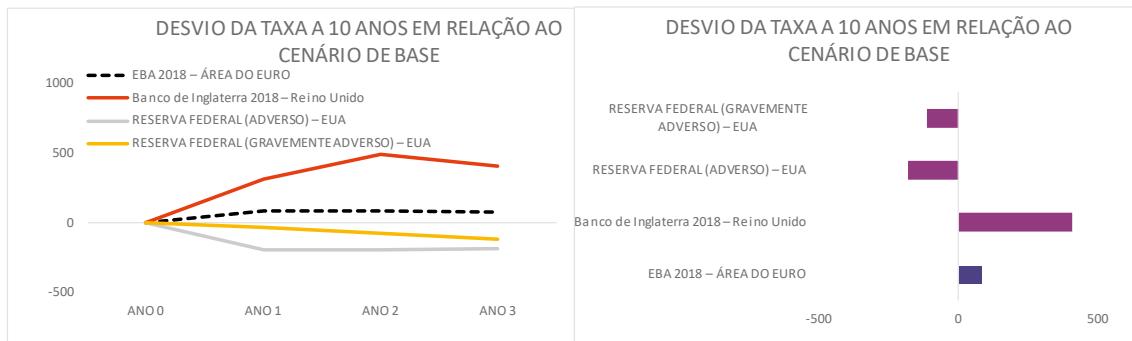
Fonte: EBA, Reserva Federal dos EUA e Banco de Inglaterra.

Figura 4 – Comparação do desemprego com outros testes de esforço



Fonte: EBA e Banco de Inglaterra.

Figura 5 – Comparação das taxas a 10 anos com outros testes de esforço



Fonte: EBA, Reserva Federal dos EUA e Banco de Inglaterra.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«TESTES DE ESFORÇO DOS BANCOS A NÍVEL DA UE: SÃO NECESSÁRIAS MAIS COORDENAÇÃO E INCIDÊNCIA NOS RISCOS»

INTRODUÇÃO

9. A Comissão reconheceu o risco de o órgão de decisão das EAS ser influenciado por interesses nacionais e não ter suficientemente em conta o interesse europeu mais vasto. Por conseguinte, em 2017, a Comissão apresentou uma proposta de alteração dos regulamentos das Autoridades Europeias de Supervisão (incluindo a EBA) que abordam, entre outros, as questões de financiamento e de governação. Em especial, um dos objetivos consistia em assegurar que o processo de tomada de decisões fosse mais orientado para a UE do que atualmente. Em particular, a Comissão propôs que a EBA dispusesse de um Conselho Executivo constituído por membros a tempo inteiro, com base numa lista restrita elaborada pela Comissão, nomeados pelo Conselho, que não teria direitos de voto no Conselho Executivo.

No entanto, os colegisladores não conseguiram chegar a acordo sobre esta solução, tendo a proposta relativa a essas alterações sido abandonada com o mais recente acordo político de 21 de março de 2019. No entanto, com vista a reforçar o governo das Autoridades Europeias de Supervisão por outros meios, o acordo político de 21 de março de 2019 reforça a posição do Presidente. Em especial, a partir da data de entrada em vigor destas disposições alteradas, o Presidente é nomeado pelo Conselho, após confirmação pelo Parlamento Europeu, com base numa lista restrita de candidatos qualificados elaborada pelo Conselho de Supervisores, com o apoio da Comissão. O Presidente terá igualmente poderes de voto no órgão de decisão principal do Conselho de Supervisores e o direito explícito de apresentar projetos de decisão para adoção.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Recomendação 5: A estrutura de governo deve garantir que os interesses da UE são devidamente tidos em conta

A Comissão aceita a recomendação e concorda que a estrutura de governo da Autoridade Bancária Europeia (e das demais Autoridades Europeias de Supervisão) deve assegurar que os interesses da UE são devidamente tidos em conta.

Tal como exigido pelo artigo 81.º do Regulamento (CE) n.º 1093/2010 (e em conformidade com o acordo político de 21 de março de 2019 entre os colegisladores), a Comissão voltará a analisar o funcionamento da EBA até 2022. Esta revisão terá igualmente em conta o governo da EBA. Com base no resultado dessa análise, a Comissão determinará se serão necessárias novas melhorias a nível do governo da EBA.

27 de maio de 2019

Respostas da EBA ao Relatório Especial do TCE sobre o teste de esforço a nível da UE

Observações gerais

A EBA congratula-se com o relatório do TCE e reconhece os esforços por este envidados no sentido de fornecer indicações úteis para a melhoria da eficiência dos testes de esforço a nível da UE no futuro.

Desde 2011, a EBA realizou quatro testes de esforço. O anúncio do teste de esforço favoreceu um grau considerável de ação preventiva. Os exercícios da EBA contribuíram para um fortalecimento significativo da posição de capital dos bancos europeus, a adequada identificação dos créditos não produtivos e as ações em curso para a sua redução, bem como para uma compreensão significativamente melhorada do sistema bancário da UE pelo mercado.

Se bem que a avaliação para efeitos de supervisão dos bancos individualmente considerados permaneça sob a responsabilidade das autoridades nacionais de supervisão, a EBA baseia a sua análise em instrumentos estatísticos que permitem comparar os resultados dos bancos entre si. Efetuado numa vasta amostra transfronteiras de bancos e congregando informação anteriormente disponível apenas a nível nacional, a EBA criou a primeira base de dados completa deste tipo na Europa.

Tal como nos EUA, os resultados do teste de esforço a nível da UE são divulgados relativamente a cada banco; contudo, a granularidade das informações fornecidas na UE é sem precedentes, como o TCE reconhece no seu relatório. Tal facto constitui um benefício adicional numa comunidade de supervisão fragmentada como a da UE. Os números divulgados complementam os resultados e são utilizados pelos intervenientes no mercado para a realização dos seus próprios testes de esforço ou a sua própria análise geral.

O exercício envolve numerosos intervenientes e é conduzido com prazos muito curtos. Isso coloca necessariamente desafios ao nível da estrutura de governação, o representa uma dificuldade em qualquer teste de esforço, mas em particular num contexto regional. O papel da EBA como coordenadora, promotora e guardiã da metodologia tem de ser conciliado com um enquadramento

legal em que a EBA tem um papel limitado na garantia da qualidade dos resultados dos bancos e dispõe de recursos escassos.

Como o relatório sublinha, a realização do exercício à escala da UE exige um esforço adicional para garantir a coerência entre bancos pertencentes a jurisdições diferentes e sujeitos a regras e práticas de supervisão não plenamente harmonizadas. A EBA empenha-se em ter em conta as recomendações do TCE no âmbito do debate em curso sobre eventuais alterações a longo prazo dos testes de esforço a nível da UE.

A EBA contactou o CERS e o BCE a respeito das presentes respostas, sempre que relevante.

Comentários detalhados

Síntese

VII.

A EBA não tece comentários sobre a sua própria governação para além do que foi publicado no «Parecer da Autoridade Bancária Europeia sobre a consulta pública sobre o funcionamento das Autoridades Europeias de Supervisão».

VIII.

A composição do Conselho de Supervisores da EBA, do Conselho Geral do CERS e dos subgrupos é, em muitos casos, a mesma e, por conseguinte, é estabelecida uma colaboração entre estas duas organizações ao longo de todo o processo.

IX.

O papel da EBA reflete a sua governação e os seus recursos. Este aspeto é fundamental em muitas decisões relativas à elaboração e execução do exercício.

A atual divisão de atribuições entre a EBA e as AC no quadro dos testes de esforço, de acordo com a qual as AC assumem plena responsabilidade pela garantia da qualidade, é uma forma prudente e eficiente de realizar o exercício, atendendo à situação atual em termos de enquadramento legal, governação e recursos. A EBA congratula-se com a colaboração estreita e frutuosa com as AC, nomeadamente a supervisão bancária do BCE, instaurada aquando dos testes de esforço realizados nos últimos anos, que se traduziu numa abordagem mais forte e mais credível na matéria.

X.

A EBA gostaria de salientar que esta observação deve ser lida em conjunto com o debate, entre as AC, sobre a comunicação de informações no âmbito do Pilar 2. Antes das recentes alterações à legislação relativa aos requisitos de capital, a obrigação de publicar os níveis de requisitos aplicáveis aos bancos no âmbito do Pilar 2 não era explícita. Esta situação mudará com as alterações a essa legislação (Regulamento n.º 575/2013 e Diretiva 2013/36/UE) (ver artigo 447.º: Divulgação dos

indicadores de base), que entrará em vigor em julho de 2019.

O relatório da EBA é um relatório factual, mas a EBA sublinhou que os resultados devem ser lidos em conjunto com o cenário macroeconómico.

Introdução

7.

O papel da EBA reflete o seu mandato legal, que não lhe confere quaisquer responsabilidades específicas de garantia da qualidade, bem como os seus recursos limitados.

Observações

14.

Relativamente a esta secção, refira-se que o teste de esforço a nível da UE foi essencial para identificar bolsas de vulnerabilidades e desencadeou a adoção de medidas para recapitalizar o setor bancário da UE. A divulgação sem precedentes de informações sobre as posições em risco dos bancos e reforçou igualmente a disciplina do mercado. No entanto, como qualquer teste de esforço, o exercício à escala da UE não tem a ambição de cobrir todos os riscos possíveis. A EBA sempre explicou e comunicou claramente esta limitação nos seus relatórios.

20.

Os bancos em reestruturação são excluídos da amostra porque a avaliação «das avaliações da viabilidade da DG COMP no quadro dos procedimentos relativos aos auxílios estatais» é feita regularmente pela própria Comissão Europeia. Além disso, o pressuposto de balanço estático seria subótimo para os bancos em reestruturação, em particular quando a desalavancagem faz parte das condições exigidas para receber auxílios do Estado.

21.

A EBA gostaria de salientar que o objetivo do teste de esforço é fornecer uma visão prospectiva sobre potenciais riscos para os bancos. Por conseguinte, o ponto de partida deve ser uma seleção neutra de bancos, *sem a priori*. De outro modo, poderia haver um viés de seleção, com as autoridades de supervisão a selecionar apenas os bancos «mais fracos» de acordo com indicadores de risco retroativos e a excluir bancos com potenciais vulnerabilidades ainda não conhecidas.

A maioria dos bancos dos países mencionados no primeiro travessão faziam parte de uma amostra sujeita a esforço pelo BCE. Um relatório sobre este teste de esforço foi publicado em fevereiro de 2019 e divulgou os resultados de forma agregada (com exceção da Grécia, para a qual foram publicados os dados por banco).

22.

No que se refere a esta secção, a EBA assinala que o seu teste de esforço utiliza um único cenário adverso que, por isso, não pode cobrir todos os riscos sistémicos, mas que se concentra nos mais importantes. A inclusão de um cenário adicional tornaria o exercício mais pesado e obrigaria, por isso, a uma avaliação dos custos, dos benefícios e das implicações em termos de recursos.

26-33.

No que se refere a esta secção, a EBA observa que o exercício à escala da UE, como qualquer teste de esforço, não tem a ambição de cobrir todos os riscos possíveis. A EBA sempre explicou e comunicou claramente esta limitação nos seus relatórios.

27.

Se bem que o processo não esteja documentado, os trabalhos regulares da EBA em avaliação de riscos, incluindo o seu painel de riscos, ajudam o seu pessoal a expressar os seus pontos de vista sobre o cenário. Além disso, no parágrafo seguinte, o TCE reconhece o contributo do CERS para a avaliação de risco, o que inclui igualmente o contributo da EBA.

30.

O teste de esforço da EBA consiste numa análise de cenários em que as variáveis macroeconómicas são sujeitas a esforço de acordo com uma descrição de riscos (*input*) e as variáveis específicas aos bancos (*output*) em condições de esforço são em seguida estimadas pelos bancos, em conformidade com a metodologia comum. Por conseguinte, um aumento significativo de empréstimos não produtivos é o resultado do exercício, e não o seu ponto de partida, e as provisões para o risco de crédito aumentam efetivamente no teste de esforço. Convém notar igualmente que o cenário macrofinanceiro negativo para o teste de esforço do setor bancário a nível da UE de 2018 indica que «globalmente, o aumento do risco de crédito mutuário se traduziria num aumento dos níveis de empréstimos não produtivos dos bancos e num aumento concomitante do rendimento de juros perdido».

Além disso, o CERS gostaria de salientar que os riscos identificados pelo Conselho Geral tendem a englobar a terminologia mais granular utilizada no inquérito da base para topo, de modo que os riscos relacionados com a qualidade dos ativos ficam incluídos no risco 2 do anexo II do presente relatório.

31.

Esta afirmação, embora correta, não reconhece que um teste de esforço de liquidez e um teste de esforço de solvência são diferentes do ponto de vista metodológico. A este respeito, o teste de esforço a nível da UE é um exercício de solvência e não um teste de liquidez; o risco de liquidez deve ser captado de outras formas, tais como o rácio de cobertura de liquidez e o rácio de financiamento estável líquido. Para um teste de esforço de liquidez seria necessário um exercício diferente (como o que o BCE está a efetuar em 2019) e, uma vez que os horizontes temporais são

diferentes, um teste de esforço de liquidez dificilmente pode ser incluído no atual teste de esforço a nível da UE, atendendo: i) ao seu horizonte temporal; ii) ao pressuposto de balanço estático; e iii) à comunicação detalhada dos resultados dos bancos individualmente considerados.

32.

A avaliação de riscos do CERS inclui, sempre que o Comité considere adequado, análises de dados individuais estabelecidos a nível dos bancos, provenientes de várias fontes, em conformidade com o seu mandato. O CERS é responsável pela supervisão macroprudencial do sistema financeiro da UE e pela prevenção e atenuação do risco sistémico, e não pela supervisão microprudencial dos bancos.

33.

O painel de riscos da EBA é utilizado como fonte de informação para ajudar o pessoal da EBA a desenvolver a sua reflexão sobre o cenário do CERS. Além disso, tal como acima referido, o contributo dos membros do CERS para o exercício de avaliação de riscos é reconhecido, o que inclui igualmente a EBA.

34.

O teste de esforço da EBA consiste numa análise de cenários, em que as variáveis macroeconómicas são sujeitas a esforço de acordo com uma descrição de riscos (*input*) e as variáveis específicas aos bancos (*output*) em condições de esforço são em seguida estimadas pelos bancos, em conformidade com a metodologia comum.

Como acima referido, a descrição do cenário é um esforço conjunto da EBA e do CERS. A composição do Conselho de Supervisores da EBA (e das subestruturas) e a do Conselho Geral do CERS (e subestruturas) são, em larga medida, coincidentes, pelo que as mesmas AC estão representadas em ambas as organizações, o que significa igualmente que, ao longo de todo o processo, têm lugar trocas de pontos de vista e debates sobre a conceção de cenários com todos os atores envolvidos.

36.

O cenário incluía choques tanto para o setor real como para o setor financeiro.

37.

É importante fazer uma diferenciação entre os fatores de desencadeamento do cenário e a sua interação com outros riscos e vulnerabilidades que estão, contudo, refletidos na descrição e na calibração do cenário. Além disso, o CERS salienta que as ameaças à estabilidade financeira que estão na base do cenário adverso não representam quaisquer consequências indesejadas de futuras decisões de política monetária.

38.

Os riscos desencadeados na UE desempenham um papel de amplificação importante no cenário. Um ciclo de retroação negativa entre uma fraca rentabilidade dos bancos e um baixo crescimento nominal, bem como preocupações de sustentabilidade da dívida privada e pública, são explicitamente mencionados na descrição e desempenham um papel fundamental na calibração dos choques. A conceção do cenário garante que os bancos excessivamente expostos a estes riscos são identificados pelo exercício, o que inclui a possibilidade de insolvência, se os elementos de prova o sustentarem. Além disso, dadas as implicações mais vastas dos efeitos de amplificação, estes extravasam geralmente o âmbito microprudencial do teste de esforço efetuado pela EBA.

43.

O BCE e o CERS consideram que a afirmação do TCE segundo a qual a participação das autoridades nacionais no processo não conduziu a um cenário objetivo não fornece uma descrição completa do processo de elaboração de cenários.

Caixa 1:

O CERS e o BCE observam que, no que se refere às observações do TCE sobre a utilização de uma severidade adicional, qualquer modelo baseado em dados históricos apresenta limitações e que o julgamento dos decisores constitui um contributo para o processo global. Ao longo do processo tiveram lugar numerosos debates durante os quais as AC expressaram pontos de vista diferentes sobre a severidade adequada para os respetivos países, sem que tais pontos de vista e discussões tivessem dado lugar automaticamente a ações. Cada decisão foi tomada de forma transparente, em colaboração com o grupo de trabalho no seu conjunto.

45.

No que se refere à observação do TCA de que os países foram sujeitos a níveis de choque muito diferentes, cabe referir que ficou demonstrado que a variação de choques entre países segue a descrição - ver Bianchi (2019), «The role of country factors in the 2018 ABE Stress test», n.º 1/FS/19, Banco Central da Irlanda.

Na Suécia, o grande choque sobre os preços da habitação, que refletiu as vulnerabilidades imobiliárias do país, explica a severidade global do cenário.

Caixa 3:

Os cenários de esforço aplicados nos EUA e ao conjunto da UE são diferentes dos do Banco de Inglaterra, uma vez que indicam uma inflação baixa ao longo de todo o período de três anos e não uma subida acentuada do nível de preços como é pressuposto para o Reino Unido. Acresce que existem diferenças entre a aplicação de choques sobre as taxas de juro a longo prazo. O cenário de teste de esforço a nível da UE pressupõe um aumento relativamente ligeiro das taxas de juro a 10 anos, enquanto o cenário do Banco de Inglaterra simula um forte aumento. Por outro lado, o cenário global de análise e avaliação dos fundos próprios pressupõe uma diminuição das taxas a longo prazo.

O choque da taxa de desemprego no cenário adverso do teste de esforço a nível da UE é inferior ao de todos os outros cenários de testes de esforço; no entanto, a taxa de desemprego final para a UE é a mais elevada de entre outros testes de esforço.

58.

A metodologia não pode explicar cada caso. As melhorias potenciais devem fornecer um nível suficiente de detalhe sem complicar excessivamente a metodologia.

60.

Sendo um facto que os modelos podem apresentar lacunas, o exercício de base para o topo é complementado por:

- I. restrições incluídas na metodologia;
- II. um processo de garantia da qualidade (e manuais de garantia da qualidade);
- III. estatísticas descritivas;
- IV. valores de referência para o risco de crédito;
- V. um vasto conjunto de ferramentas para garantir a comparabilidade dos resultados.

62.

Os pressupostos utilizados baseiam-se nos achados da literatura económica conexa ou nas metodologias mais recentes para testes de esforço.

63.

Os coeficientes exatos não são partilhados com os bancos, a fim de garantir a eficácia do teste de esforço a nível da UE. É importante notar que uma transparência total no que se refere aos valores de referência e aos modelos de confronto («challenger models») da EBA/do BCE seria contrária ao objetivo que consiste em realizar um teste de esforço (sujeito a restrições) da base para o topo, uma vez que um dos objetivos principais é contribuir para a promoção da gestão de riscos e a capacidade de modelização dos bancos. Num exercício da base para o topo, as instituições participantes devem concentrar-se no desenvolvimento de novos modelos ou na melhoria dos modelos existentes, e não em tentar antecipar as expectativas das autoridades de supervisão. Além disso, fornecer aos bancos todo o conjunto de elasticidades subjacentes aos valores de referência da EBA/do BCE permitiria que os bancos muito facilmente adaptassem as suas projeções de testes de esforço e a documentação de modelos requerida, de tal forma que tornaria praticamente impossível às AC confrontar os resultados dos bancos.

66.

O pressuposto do balanço estático serve o objetivo de analisar o impacto do teste de esforço na hipótese *ceteris paribus*. As eventuais medidas de gestão de atenuação do risco são consideradas como parte integrante do SREP. A alteração desta abordagem exigiria significativamente mais recursos para a garantia de qualidade e para a avaliação da credibilidade das medidas de gestão.

68.

A EBA não é responsável pela garantia da qualidade, mas forneceu alguns instrumentos para ajudar as autoridades competentes (estatísticas descritivas, relatórios de garantia de qualidade). Ver igualmente a resposta da EBA sobre as inspeções no local.

75.

A EBA concorda com o TCE quanto ao facto de os recursos limitados não terem permitido recolher, de forma sistemática, informações completas sobre até que ponto os resultados teriam sido diferentes, positiva ou negativamente, na ausência de restrições. No entanto, no tocante ao funcionamento dos modelos de testes de esforço dos bancos em relação a normas mínimas, a EBA forneceu às AC estatísticas descritivas e relatórios de garantia da qualidade para as ajudar no processo de garantia da qualidade na confrontação das estimativas dos bancos no teste de esforço.

No que diz respeito aos valores de referência para o risco de crédito, o modelo de risco de crédito de 2018 incluiu campos a preencher pelos bancos no caso de serem utilizados valores de referência de risco de crédito, pelo que esta informação foi, de certo modo, solicitada aos bancos. No entanto, a EBA reconheceu que o modo como os bancos estavam a assinalar a utilização de valores de referência foi considerado incoerente; por essa razão, são esperadas alterações para o próximo exercício de teste de esforço. Devem ser fornecidas aos bancos orientações adicionais sobre as condições em que a utilização de valores de referência deve ser assinalada.

O BCE, na sua qualidade de AC, observa que há um grande número de modelos de teste de esforço utilizados pelos bancos que não são objeto de monitorização ou aprovação pelas autoridades de controlo. Por conseguinte, atendendo aos recursos e ao tempo disponíveis durante o processo de teste de esforço, o BCE não tem condições para fazer um controlo sistemático da qualidade de todos os modelos. No entanto, quando os números foram considerados não plausíveis, os modelos correspondentes foram confrontados.

76.

A EBA gostaria de salientar que, embora o manual de garantia da qualidade sugira que as AC devem fazer essa autoavaliação, tal não implica qualquer obrigação de partilhar essa avaliação com a EBA.

79.

A EBA gostaria de salientar que, na medida do possível (risco de crédito e NII), foi decidido fornecer estatísticas por país da contraparte para todos os países da UE, do MUS e dos países nórdicos.

82.

Num teste de esforço que não assenta na superação/reprovação, o objetivo não é identificar os bancos que não superam o teste, mas sim conhecer os que são mais fracos e merecem maior controlo das autoridades de supervisão. Com efeito, o banco a que esta frase parece fazer referência apresentava uma das maiores erosões de capital no teste de esforço. Além disso, a verificação dos dados do ponto de partida é efetuada pelas AC.

83.

A planificação e preparação de inspeções no local é um processo geralmente planificado com vários meses de antecedência. Em termos de recursos necessários, é importante salientar que, por exemplo, para uma única inspeção no local, podem ser precisas mais 50 pessoas/semanas no local, dependendo da amplitude da investigação e da complexidade do assunto objeto de exame.

87.

A EBA congratula-se com a conclusão sobre a transparência do exercício, que fornece uma grande quantidade de informações, e reconhece que as únicas informações em falta têm a ver com o nível dos requisitos do Pilar 2, o que espelha o debate sobre a sua divulgação na UE.

Ver igualmente a observação *infra* sobre o parágrafo relativo à comunicação dos requisitos de fundos próprios.

90.

Note-se que o modelo de teste de esforço inclui informações sobre a migração entre fases, de modo a captar novos ativos em incumprimento.

91.

A EBA gostaria de salientar que todos os pontos deste parágrafo põem em evidência características claras típicas de um teste de esforço da base para o topo.

A comparação entre os modelos internos e o método normalizado mencionada no segundo ponto é prescrita pelo regulamento relativo aos requisitos de fundos próprios e não pela metodologia da EBA.

92.

A nota de rodapé deste parágrafo é correta do ponto de vista factual, mas não menciona que esta comparação pode igualmente ser observada a nível dos bancos nas folhas de cálculo individuais fornecidas.

93.

O relatório da EBA sobre o resultado do teste de esforço é um resumo muito neutro dos resultados e tem por objetivo ser informativo, mas imparcial. Embora seja garantida a transparência total dos resultados e das posições em risco subjacentes, compete às AC e a outras partes interessadas extraír ilações, tendo em conta igualmente que o teste de esforço é o ponto de partida e não o ponto final do processo de revisão para fins de supervisão.

95.

A EBA gostaria de salientar que isto deve ser lido em conjunto com o debate sobre a comunicação de informações no quadro do Pilar 2. Antes das alterações muito recentes à legislação relativa aos requisitos de fundos próprios, a publicação dos níveis dos requisitos dos bancos relativos ao Pilar 2 não era obrigatória e existiam pontos de vistas diferentes quanto aos benefícios desta transparência total.

No entanto, a EBA concorda que são necessárias certas melhorias neste domínio, especialmente em consonância com o discurso do antigo Presidente da EBA proferido no Banco Nacional da Roménia (novembro de 2018).

97-100.

As orientações do SREP sublinham o papel importante de medidas de atenuação que possibilitem à instituição o pleno cumprimento dos requisitos de fundos próprios aplicáveis num prazo adequado. Tal é efetivamente reconhecido neste relatório. Uma vez que o teste de esforço da EBA se baseia num pressuposto de balanço estático, uma simples comparação dos resultados dos testes de esforço e dos requisitos de fundos próprios requer prudência.

101.

A EBA gostaria de salientar que esta frase só pode ser entendida como incidindo sobre a avaliação da sensibilidade dos bancos ao cenário. A resiliência depende igualmente dos pontos de partida do capital dos bancos, que podem ser comparados ao longo do tempo.

Com efeito, o teste de esforço a nível da UE contribuiu para o aumento gradual do capital dos bancos, como confirmado pela evolução do ponto de partida do rácio CET 1 ao longo do tempo.

102.

A EBA não tem a pretensão de apresentar um certificado de boa saúde, nem isso está implícito nos seus relatórios, mas sublinha sempre que os resultados devem ser lidos em conjunto com as suas ações de seguimento e pressupostos e, em especial, que devem ser considerados como ponto de partida para os debates com as AC.

A EBA não avalia se os bancos poderiam atualmente fazer face à crise financeira de 2008 ou a qualquer outra crise, pois tal avaliação só poderia ser feita utilizando cenários exatamente iguais.

Conclusões e recomendações

108.

O papel da EBA reflete o seu mandato legal, que não lhe confere quaisquer responsabilidades específicas de garantia da qualidade, bem como os seus recursos limitados. A única forma de a EBA poder ter um maior envolvimento no processo de garantia da qualidade é a atribuição de mais recursos. Além disso, deve ponderar-se o que isso pode implicar em termos de custos do teste de esforço e de possibilidade de duplicação com os trabalhos realizados pelas autoridades de supervisão (como o MUS).

A EBA salienta que a comparabilidade é garantida pela publicação de dados muito granulares e que esta fornece explicações transparentes quanto às possíveis diferenças entre bancos. A EBA fornece igualmente instrumentos de avaliação comparativa às AC para os respetivos processos de garantia da qualidade.

109.

A EBA está de acordo com o TCE quanto ao facto de, independentemente dos mandatos legais, estas atividades implicarem uma utilização intensiva de recursos e, por esse motivo, não poderem ser realizadas com os sete equivalentes a tempo inteiro, incluindo estaticistas, que trabalham atualmente no teste de esforço. Além disso, os exames e inspeções específicos devem ser organizados, contratados, etc., o que é praticamente impossível no calendário do teste de esforço, em especial com um orçamento reduzido ou inexistente para estas tarefas.

Recomendação 1 — A EBA deve reforçar o seu controlo sobre o processo dos testes de esforço

A EBA aceita a recomendação. Importa salientar que o seu êxito depende i) da obtenção de recursos adicionais substanciais, como já indicado e recomendado pelo próprio TCE; ii) de uma governação adequada ao fim a que se destina, tal como decidido pela Comissão com base na recomendação do TCE

É igualmente importante evitar sobreposições com as tarefas já efetuadas pelas AC.

Recomendação 2 — Complementar o atual procedimento da base para o topo com elementos do topo para a base

A EBA aceita a recomendação. Importa salientar que o seu êxito depende da obtenção de recursos adicionais.

Também neste caso, seriam necessários um orçamento e recursos específicos. A criação, a partir do zero, de um modelo descendente requer conhecimentos especializados e, eventualmente, o apoio de consultores, mas uma implementação gradual de elementos do topo para a base pode ser viável com uma preparação precoce da EBA e dos atores envolvidos para que esses elementos possam ser implementados até 2022..

110.

As decisões sobre a amostra não são arbitrárias, mas baseadas nos critérios incluídos na metodologia e nas observações oficiais recebidas das AC.

A EBA gostaria de salientar que, uma vez que o objetivo do teste de esforço consiste em identificar bancos potencialmente fracos, a seleção da amostra deve ser neutra, ou seja, pode incluir bancos considerados seguros com base em indicadores de risco retroativos, mas muito sensíveis a um choque adverso.

Recomendação 3 — Selecionar bancos com base no risco e não apenas na dimensão

A EBA aceita parcialmente a recomendação. A EBA irá reconsiderar a cobertura geográfica. Contudo, a EBA tem uma opinião diferente do TCE sobre a utilização de critérios baseados no risco para complementar o critério da dimensão na definição da amostra para os testes de esforço a nível da UE.

111.

A EBA observa que, nos dois casos, o impacto final seria medido em termos de deterioração das variáveis macroeconómicas e financeiras.

Recomendação 4 — Introduzir cenários de esforço alternativos

A EBA aceita parcialmente esta recomendação.

Relativamente à subrecomendação 4.1, uma vez que os riscos podem ser de origem mundial, a EBA mantém o poder discricionário (em coordenação com o CERS) para selecionar os riscos mais relevantes.

Relativamente à subrecomendação 4.2, tal tornaria o exercício mais oneroso para as AC, os bancos e a EBA. Sem recursos adicionais, os vários cenários podem não ser geríveis no teste de esforço a nível da UE.

A EBA observa igualmente, em relação à subrecomendação 4.3, que pode melhorar os critérios de avaliação da severidade do cenário; no entanto, não seria possível quantificar os níveis de severidade de cada parâmetro, que é antes o resultado do cenário global.

Para além das preocupações em termos de recursos, a execução do teste de esforço de 2020 seria um desafio. De acordo com o calendário habitual do teste de esforço, o CERS teria muito poucos meses para discutir, aplicar e decidir este ajustamento significativo na conceção do cenário.

Recomendação 5 — A estrutura de governação deve garantir que os interesses da UE são devidamente tidos em conta

Não cabe à EBA formular observações sobre a sua própria governação e aceitamos qualquer conclusão da Comissão.

114.

O Pilar 2 e, por conseguinte, o requisito global de fundos próprios, não são publicados devido ao debate entre as AC sobre a divulgação dos requisitos do Pilar 2.

A EBA visa apresentar um relatório compacto, factual e acessível que resume os resultados do teste de esforço. O relatório complementa a ampla divulgação dos dados que acompanha a publicação dos resultados dos testes de esforço. A EBA está disposta a considerar possíveis melhorias para um enriquecimento adicional do valor informativo do relatório.

Recomendação 6 — Aumentar o valor informativo das publicações

A EBA aceita a subrecomendação 6.1.

A EBA aceita parcialmente a subrecomendação 6.2. Observa que o teste de esforço é o ponto de partida do processo SREP e que se baseia no pressuposto do balanço estático; quaisquer asserções sobre a resiliência podem induzir em erro, uma vez que cabe às AC fornecer uma avaliação da resiliência uma vez terminado o processo SREP. A EBA irá aumentar o conteúdo informativo do relatório de síntese.

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das suas auditorias relativas 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 aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi elaborada pela Câmara de Auditoria IV, competente nos domínios da regulamentação dos mercados e economia competitiva e presidida pelo Membro do TCE Neven Mates. A auditoria foi realizada sob a responsabilidade do Membro do TCE Neven Mates, com a colaboração de George Karakatsanis, chefe de gabinete, e Marko Mrkalj, assessor de gabinete; Marion Colonerus, responsável principal; Mirko Gottmann, responsável de tarefa; Karolina Beneš, Giuseppe Diana, Shane Enright, Jörg Genner, Helmut Frank, Athanasios Koustoulidis, Violeta Radu e Julio Cesar Santín Santos, auditores.



Da esquerda para a direita: Marion Colonerus, Giuseppe Diana, Mirko Gottmann, Julio Cesar Santin Santos, Neven Mates, Marko Mrkalj, Jörg Genner, Athanasios Koustoulidis, Shane Enright.

Acontecimento	Data
Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA) / Início da auditoria	24.4.2018
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	23.4.2019
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	4.6.2019
Receção das respostas oficiais da Comissão em todas as línguas	3.7.2019
Receção das respostas oficiais da EBA em todas as línguas	28.6.2019

PDF ISBN 978-92-847-2195-5 doi:10.2865/869955 QJ-AB-19-008-PT-N

HTML ISBN 978-92-847-2202-0 doi:10.2865/440698 QJ-AB-19-008-PT-Q

O presente relatório avalia a execução do teste de esforço dos bancos à escala da União realizado no âmbito do mandato conferido à Autoridade Bancária Europeia (EBA). O cenário de esforço macroeconómico previa condições económicas deterioradas em relação ao cenário de base, mas o choque foi menos grave do que inicialmente comunicado.

Os efeitos negativos do choque concentraram-se em várias grandes economias, a maioria das quais suportou bem a última recessão, e não nos países que foram mais afetados por essa crise. Além disso, o cenário não testou os bancos em relação a choques financeiros graves e alguns riscos sistémicos importantes não foram suficientemente tidos em conta.

Devido à falta de recursos e às atuais disposições de governação, a EBA não estava em condições de assegurar «a comparabilidade e a fiabilidade dos métodos, práticas e resultados», como previsto na regulamentação. Em vez disso, teve de confiar sobretudo nas autoridades nacionais de supervisão. Como aspeto positivo, foi publicada uma grande quantidade de informações.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

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

Tel. +352 4398-1

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