



BANCO CENTRAL EUROPEU

SUPERVISÃO BANCÁRIA

Consulta pública

sobre a abordagem ao
reconhecimento de sistemas
de proteção institucional
para fins prudenciais

Guia



1 Introdução

1. Este documento de consulta apresenta a abordagem do BCE no que respeita à avaliação da elegibilidade de sistemas de proteção institucional (SPI) para fins de supervisão prudencial. Visa assegurar a coerência, a eficácia e a transparência da política a aplicar na avaliação de SPI, de acordo com o Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho¹ (regulamento em matéria de requisitos de fundos próprios – RRF), no contexto da supervisão bancária europeia.
2. O RRF define um SPI como um acordo de responsabilidade contratual ou legal que protege as instituições nele participantes e, em particular, garante a respetiva liquidez e solvência, a fim de evitar a falência, se necessário (primeiro parágrafo do n.º 7 do artigo 113.º do RRF). As autoridades competentes podem, em consonância com as condições estabelecidas no RRF, dispensar as entidades participantes num SPI de aplicar determinados requisitos prudenciais ou permitir certas derrogações. Presentemente, para efeitos do RRF, são reconhecidos IPS em três países que integram o Mecanismo Único de Supervisão (MUS): Alemanha, Áustria e Espanha. A relevância dos SPI é significativa em termos absolutos, dado que cerca de 50% das instituições de crédito na área do euro participam num SPI, representando aproximadamente 10% do total de ativos do sistema bancário da área do euro. Na maioria dos casos, tanto instituições significativas como instituições menos significativas sujeitas a supervisão pelo BCE integram o mesmo SPI. Os dois principais setores abrangidos pelos SPI nos três países da área do euro mencionados são o setor dos bancos cooperativos e o setor das caixas económicas. Uma das características mais importantes destes setores é o elevado grau de autonomia e independência das instituições de crédito a nível individual. Tal significa que os SPI – embora assegurem a liquidez e a solvência das entidades neles participantes – são diferentes de grupos bancários numa base consolidada.
3. O n.º 7 do artigo 113.º do RRF estabelece que o BCE pode autorizar instituições de crédito a aplicarem um ponderador de risco de 0% a posições em risco sobre outras contrapartes que integrem o mesmo SPI, excetuando posições em risco que dão origem a elementos de fundos próprios principais de nível 1, de fundos próprios adicionais de nível 1 ou de fundos próprios de nível 2. Tal constitui a decisão crucial sobre a elegibilidade de um SPI para efeitos de supervisão prudencial. Como consequência direta da concessão da autorização prevista no n.º 7 do artigo 113.º do RRF, as instituições podem utilizar permanentemente o “método-padrão” para as posições em risco, em consonância com a alínea f) do n.º 1 do artigo 150.º do RRF. Além disso,

¹ Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

as posições em risco em questão estão isentas da aplicação das disposições sobre limites aos grandes riscos, estabelecidas no n.º 1 do artigo 395.º do RRF. Acresce que a aplicação do n.º 7 do artigo 113.º é uma das condições prévias para a concessão de dispensas adicionais a entidades participantes num SPI, designadamente: i) a isenção da dedução de detenções de fundos próprios, em consonância com o n.º 3 do artigo 49.º do RRF; ii) a derrogação da aplicação de requisitos de liquidez, de acordo com o n.º 4 do artigo 8.º do RRF; e iii) a aplicação de uma percentagem menor de saídas e uma percentagem maior de entradas para o cálculo do requisito de cobertura de liquidez (n.º 8 do artigo 422.º e n.º 4 do artigo 425.º do RRF, em conjugação com os artigos 29.º e 34.º do regulamento delegado relativo ao requisito de cobertura de liquidez²)³.

4. O presente documento especifica a forma como o BCE avaliará o cumprimento, pelos SPI e pelas entidades neles participantes, das condições estabelecidas no RRF, para efeitos de concessão de autorização, na aceção do n.º 7 do artigo 113.º do referido regulamento. Estas especificações serão utilizadas pelas equipas conjuntas de supervisão na análise de pedidos individuais de instituições significativas que integram um SPI.
5. As especificações não estabelecem novos requisitos regulamentares e não devem ser interpretadas como normas juridicamente vinculativas. Ao invés, fornecem orientações adicionais sobre a forma como o BCE avaliará os pedidos de autorização à luz do n.º 7 do artigo 113.º. A decisão final do BCE de conceder autorização ao abrigo desse artigo será tomada numa base caso a caso. Assentará numa análise holística de todos os aspetos contemplados nas condições previstas no RRF e em informação adicional obtida no decurso da supervisão contínua das instituições de crédito participantes no SPI. No contexto dessa análise, as entidades participantes num SPI devem indicar um único contacto para facilitar a comunicação com as autoridades de supervisão (o BCE e – caso o SPI inclua instituições menos significativas – as autoridades nacionais competentes).
6. Antes de proceder a uma análise prudencial detalhada com base nas alíneas a) a i) do n.º 7 do artigo 113.º do RRF, o BCE avaliará, antes de mais, se o SPI pode fornecer apoio suficiente, caso uma entidade participante enfrente restrições financeiras graves, em termos de liquidez e/ou de solvência. O n.º 7 do artigo 113.º do RRF não determina o momento específico em que tem de ser proporcionado apoio para assegurar a liquidez e a solvabilidade, de forma a evitar a insolvência. Considera-se que a intervenção do SPI é acionada quando, tendo em conta o plano de recuperação da instituição e outras circunstâncias pertinentes, não exista uma perspetiva razoável de que medidas

² Regulamento Delegado (UE) 2015/61 da Comissão, de 10 de outubro de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, no que diz respeito ao requisito de cobertura de liquidez para as instituições de crédito

³ A abordagem do BCE relativamente ao exercício das referidas faculdades e opções foi apresentada no projeto de guia do BCE sobre faculdades e opções previstas no direito da União, publicado para efeitos de consulta pública em 11 de novembro de 2015.

alternativas do setor privado – incluindo, em especial, as medidas de recuperação previstas no plano – possam impedir que a instituição em causa entre em incumprimento. Como parte das suas disposições contratuais, o SPI deverá poder aplicar um conjunto abrangente de medidas, processos e mecanismos, que forma o quadro ao abrigo do qual opera. Esse quadro deverá incluir uma série de ações possíveis, que vão desde medidas menos intrusivas (como uma monitorização mais rigorosa das entidades participantes no SPI com base em indicadores relevantes) a medidas mais substanciais, proporcionais ao grau de risco da entidade participante no SPI beneficiária e à gravidade das suas restrições financeiras, incluindo medidas de apoio direto em termos de capital e liquidez. Procedendo a intervenções proativas e atempadas, o SPI deve assegurar que as entidades nele participantes cumprem numa base permanente os requisitos regulamentares em termos de fundos próprios, o que lhes permitirá continuar a operar com solidez e prudência.

7. A forma como as especificações são apresentadas neste documento reflete a estrutura do n.º 7 do artigo 113.º do RRF. As especificações devem, por conseguinte, ser lidas em conjunto com o texto jurídico pertinente.
8. Os termos usados neste documento têm o mesmo significado que o definido no RRF, na Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho (DRFP IV)⁴ e no Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho (Regulamento do MUS)⁵.
9. Este documento define a abordagem que o BCE seguirá no desempenho das funções de supervisão em causa. Se, no entanto, em casos específicos, existirem fatores que justifiquem um afastamento destas especificações, o BCE tem o poder de tomar uma decisão nesse sentido, desde que sejam apresentados motivos claros e suficientes. O fundamento dessa decisão divergente da abordagem geral deverá também ser compatível com os princípios gerais do Direito da União Europeia, em particular os da igualdade de tratamento, da proporcionalidade e da proteção das expectativas legítimas das entidades supervisionadas. Esta posição é coerente com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, que define as orientações internas, exemplificadas pelo presente documento, como sendo “normas de conduta

⁴ Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento.

⁵ Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO L 287 de 29.10.2013, p. 63).

indicativas da prática”, das quais as instituições da União Europeia podem divergir em casos justificados⁶.

10. O BCE reserva-se o direito de rever as especificações aqui definidas, de modo a ter em conta alterações das disposições legais ou circunstâncias particulares, bem como a adoção de atos delegados específicos que possam regular de forma distinta uma determinada questão de política. Quaisquer alterações serão tornadas públicas e terão em devida conta os princípios da proteção das expectativas legítimas, da proporcionalidade e da igualdade de tratamento atrás referidos.
11. O BCE é responsável pelo funcionamento eficaz e coerente do MUS e, como parte das suas funções de controlo geral da supervisão bancária, deve assegurar a coerência dos resultados da supervisão. Dado que os SPI integram tipicamente tanto instituições significativas como instituições menos significativas, é essencial garantir, no conjunto do MUS, um tratamento equitativo das entidades participantes em SPI. No caso de SPI que integrem tanto instituições significativas como menos significativas, é importante que quer o BCE (responsável pela supervisão das instituições significativas), quer as autoridades nacionais competentes (responsáveis pela supervisão das instituições menos significativas) utilizem especificações idênticas para a avaliação da elegibilidade. Além disso, no caso de SPI que integrem unicamente instituições menos significativas, é aconselhável, por motivos de coerência, a utilização de critérios de avaliação semelhantes. Em cooperação com as autoridades nacionais competentes e com o acordo das mesmas, as especificações constantes deste documento serão extensivas à supervisão das instituições menos significativas sob a alçada das autoridades nacionais competentes.
12. As decisões da autoridade competente de conceder autorização, na aceção do n.º 7 do artigo 113.º do RRFP, visam as instituições a nível individual participantes num SPI. No caso de SPI que integram instituições significativas e menos significativas, será estabelecido um processo que garantirá um nível de coordenação e consulta suficiente entre o BCE e as autoridades nacionais competentes, que são as autoridades competentes para tomar decisões relacionadas com o SPI, incluindo no tocante à concessão de dispensas ou derrogações adicionais. A coordenação entre o BCE e as autoridades nacionais competentes será também assegurada no que respeita à monitorização contínua dos SPI.

⁶ Ver o n.º 209 do acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 28 de junho de 2005 nos processos apensos C-189/02, C-202/02, C-205/02 a C-208/02 e C-213/02: “O Tribunal de Justiça já declarou, pronunciando-se a propósito de medidas de ordem interna adotadas pela Administração, que, mesmo que não possam ser qualificadas como norma jurídica que, de qualquer forma, a Administração está obrigada a observar, elas enunciam no entanto uma norma de conduta indicativa da prática a seguir, à qual a Administração não se pode furtar, num caso específico, sem apresentar razões compatíveis com o princípio da igualdade de tratamento. Assim, essas medidas constituem um ato de carácter geral cuja ilegalidade pode ser invocada pelos funcionários e agentes interessados como fundamento de um recurso interposto contra decisões individuais adotadas com base nelas.”

13. Estas especificações serão incluídas no *Guia do BCE sobre faculdades e opções previstas no direito da União*, que foi publicado para efeitos de consulta pública em 11 de novembro de 2015 e está presentemente a ser finalizado.

2 Especificações para a avaliação ao abrigo do n.º 7 do artigo 113.º do RRF

Esta secção define os critérios específicos que o BCE pretende seguir para avaliar os pedidos individuais relacionados com a autorização prudencial prevista no n.º 7 do artigo 113.º do RRF, apresentados por instituições de crédito supervisionadas participantes num SPI.

O BCE autorizará, numa base caso a caso, as instituições a não aplicarem os requisitos do n.º 1 do artigo 113.º do RRF a posições em risco sobre contrapartes com as quais tenham celebrado um acordo de responsabilidade contratual ou legal integrado num SPI e a atribuírem um ponderador de risco de 0% a essas posições, desde que as condições especificadas no n.º 7 do artigo 113.º do RRF sejam cumpridas.

A fim de avaliar se pode conceder tal autorização ou não, o BCE terá em consideração os fatores a seguir enunciados.

- **Em consonância com a alínea a) do n.º 7 do artigo 113.º, em conjugação com as alíneas a) e d) do n.º 6 do mesmo artigo do RRF, o BCE verificará se:**
 - i) a contraparte é uma instituição, uma instituição financeira ou uma empresa de serviços auxiliares sujeita a requisitos prudenciais adequados;
 - ii) as entidades participantes no SPI que solicitam a autorização estão estabelecidas no mesmo Estado-Membro.

- **Para efeitos da avaliação da observância da condição estabelecida na alínea a) do n.º 7 do artigo 113.º, em conjugação com a alínea e) do n.º 6 do mesmo artigo do RRF, designadamente de que não existem impedimentos significativos, de direito ou de facto, atuais ou previstos, à transferência rápida de fundos próprios da contraparte para a instituição ou ao reembolso célere de passivos pela contraparte à instituição:**
 - i) As especificações desenvolvidas para avaliar o cumprimento dos requisitos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do RRF sobre a derrogação da aplicação a uma filial serão aplicadas *mutatis mutandis*⁷.

⁷ Consultar o projeto de guia do BCE sobre faculdades e opções previstas no direito da União, Secção II, Capítulo 1.3 "Derrogação da aplicação de requisitos de capital (artigo 7º do RRF)", página 5 e seguintes (https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/reporting/pub_con_options_discretions_guide.pt.pdf?f21cdb7b53b7fa1265e88c4643d09c10).

- ii) Serão tomadas em consideração indicações anteriores de fluxos de fundos entre as entidades participantes no SPI, que demonstrem a capacidade de rapidamente transferir fundos ou reembolsar passivos.
 - iii) O papel do SPI como intermediário na gestão de crises e a sua responsabilidade de disponibilizar fundos para apoiar as entidades nele participantes que enfrentem dificuldades são considerados fundamentais.
- **Na avaliação da observância da condição estabelecida na alínea b) do n.º 7 do artigo 113.º do RRF, nomeadamente de que os acordos em vigor garantam que o SPI tenha capacidade para conceder o apoio que se comprometeu a prestar, a partir de fundos prontamente mobilizáveis, o BCE verificará se:**
 - iv) os acordos no âmbito do SPI incluem um conjunto abrangente de medidas, processos e mecanismos, que forma o quadro ao abrigo do qual o SPI opera. Esse quadro compreende uma série de ações possíveis, que vão desde medidas menos intrusivas a medidas mais substanciais, proporcionais ao grau de risco da entidade participante no SPI beneficiária e à gravidade das suas restrições financeiras, incluindo medidas de apoio direto em termos de capital e liquidez;
 - v) a estrutura de governação do SPI e o processo de tomada de decisões sobre medidas de apoio permitem que seja prestada assistência em tempo oportuno;
 - vi) existe um compromisso claro da parte do SPI de proporcionar apoio quando – não obstante a monitorização prévia dos riscos e medidas de intervenção precoce – uma entidade participante se encontre em situação de insolvência ou iliquidez, ou seja provável que o venha a estar. Não deverá ser permitido ao SPI recusar prestar apoio, se essa recusa levar à insolvência de uma das entidades nele participantes. Além disso, o SPI deverá assegurar que as entidades nele participantes cumprem numa base permanente os requisitos regulamentares em termos de fundos próprios e de liquidez;
 - vii) o SPI realiza testes de esforço periódicos (pelo menos, anualmente) para quantificar as potenciais medidas de apoio ao capital e à liquidez;
 - viii) a capacidade de absorção de riscos do SPI (proporcionada por fundos pagos e eventuais contribuições *ex-post*) é suficiente para cobrir potenciais medidas de apoio às entidades nele participantes;
 - ix) foram constituídos fundos *ex-ante* para assegurar que o SPI dispõe de fundos prontamente mobilizáveis para as medidas de apoio, e
 - a) as contribuições para os fundos *ex-ante* respeitam um quadro claramente definido;

- b) os fundos são investidos apenas em ativos líquidos e seguros, passíveis de ser liquidados a qualquer altura e cujo valor não depende da solvência, nem da posição de liquidez, das entidades participantes no SPI e das suas filiais;
 - c) o pretendido montante mínimo de fundos *ex-ante* mobilizáveis é quantificado com base num teste de esforço médio/severo;
 - d) é determinado um nível/montante mínimo adequado para os fundos *ex-ante*, a fim de assegurar uma mobilização rápida de fundos.
- **A alínea c) do n.º 7 do artigo 113.º do RRFp determina que o SPI disponha de instrumentos adequados e uniformizados para o controlo e a classificação dos riscos, proporcionando um enquadramento completo das situações de risco de cada entidade participante e do SPI no seu conjunto, com as correspondentes possibilidades de exercício de influência, e que acompanhe adequadamente as posições em risco em situação de incumprimento, nos termos do n.º 1 do artigo 178.º do RRFp. Ao avaliar a observância desta condição, o BCE considerará se:**
 - i) as entidades participantes no SPI estão obrigadas a fornecer periodicamente, ao principal órgão responsável pela gestão do SPI, dados atualizados sobre a respetiva situação de risco, incluindo informação sobre os fundos próprios e os requisitos de fundos próprios;
 - ii) existem fluxos de dados e sistemas de tecnologias de informação apropriados;
 - iii) o principal órgão responsável pela gestão do SPI define normas e metodologias uniformes para o quadro de gestão do risco que deverá ser aplicado pelas entidades participantes no SPI;
 - iv) existe uma definição comum de riscos a nível do SPI, sendo controladas as mesmas categorias de riscos em todas as instituições e utilizados os mesmos graus de confiança e horizontes temporais para a quantificação dos riscos;
 - v) os sistemas utilizados pelo SPI para monitorização e categorização dos riscos classificam as entidades participantes no SPI segundo a respetiva situação de risco, ou seja, o SPI deverá definir categorias diferentes a atribuir às entidades nele participantes, a fim de permitir uma intervenção precoce;
 - vi) o SPI tem a possibilidade de influenciar a situação de risco das entidades nele participantes, através da emissão de instruções, recomendações, etc., às mesmas, no sentido de, por exemplo, restringir determinadas atividades ou exigir a redução de certos riscos.

- **Na avaliação da observância da condição estabelecida na alínea d) do n.º 7 do artigo 113.º do RRF, designadamente de que o SPI efetua a sua própria análise do risco e a comunica às entidades nele participantes, o BCE ponderará se:**
 - i) o SPI avalia periodicamente os riscos e as vulnerabilidades do setor a que pertencem as entidades nele participantes;
 - ii) os resultados das análises do risco, realizadas pelo principal órgão responsável pela gestão do SPI, são resumidos num relatório ou em outro documento e distribuídos às entidades participantes no SPI pouco tempo após a sua finalização;
 - iii) cada entidade participante no SPI é informada da respetiva categoria de risco, atribuída de acordo com o seu grau de risco intrínseco, como estipulado na alínea c) do n.º 7 do artigo 113.º do RRF.

- **A alínea e) do n.º 7 do artigo 113.º do RRF especifica que o SPI tem de elaborar e publicar anualmente um relatório consolidado relativo ao SPI no seu conjunto, compreendendo o balanço, a demonstração de resultados, o relatório de situação e o relatório de risco, ou, em alternativa, um relatório, igualmente relativo ao SPI no seu todo, constituído pelo balanço agregado, a demonstração de resultados agregada, o relatório de situação e o relatório de risco. Ao avaliar a observância desta condição, o BCE verificará se:**
 - i) o relatório consolidado ou agregado é auditado por auditores externos independentes de acordo com o quadro contabilístico relevante e, se aplicável, o método de agregação;
 - ii) é exigido aos auditores externos que expressem uma opinião de auditoria;
 - iii) todas as entidades participantes no SPI e as respetivas filiais, assim como quaisquer estruturas intermediárias, tais como companhias financeiras, e a entidade especial que dirige o SPI em si (caso seja uma entidade jurídica) são incluídas no âmbito da consolidação/agregação;
 - iv) nos casos em que o SPI elabora um relatório constituído por um balanço agregado e uma demonstração de resultados agregada, o método de agregação pode assegurar que todas as posições em risco intragrupo são eliminadas.

- **Em conformidade com a alínea f) do n.º 7 do artigo 113.º do RRF, o BCE examinará se:**
 - i) o acordo de responsabilidade contratual ou legal inclui uma disposição, segundo a qual as entidades participantes no SPI estão obrigadas a observar um pré-aviso mínimo de 24 meses, caso pretendam abandonar o SPI.

- **A alínea g) do n.º 7 do artigo 113.º do RRFp prevê a eliminação da utilização múltipla de elementos elegíveis para o cálculo dos fundos próprios (cômputo múltiplo), bem como qualquer operação de criação inadequada de fundos próprios entre as entidades participantes no SPI. Ao avaliar a observância desta condição, o BCE verificará se:**
 - i) os auditores externos responsáveis pela auditoria do relatório financeiro consolidado ou agregado podem corroborar que o cômputo múltiplo, assim como qualquer operação de criação inadequada de fundos próprios entre as entidades participantes no SPI foram eliminados;
 - ii) qualquer das transações realizadas pelas entidades participantes no SPI levou à criação inadequada de fundos próprios a nível individual, subconsolidado ou consolidado.

- **A avaliação pelo BCE da observância da condição, estabelecida na alínea h) do n.º 7 do artigo 113.º do RRFp, nomeadamente de que o SPI se baseia numa ampla participação de instituições de crédito com um perfil de negócio predominantemente homogéneo, assentará nos parâmetros a seguir enunciados.**
 - i) O SPI deverá ter um número suficiente de entidades participantes (de entre as instituições potencialmente elegíveis para participação), com vista a cobrir quaisquer medidas de apoio que tenha de aplicar.
 - ii) Os critérios a considerar no contexto da análise do perfil de negócio são os seguintes: modelo e estratégia de negócio, forma jurídica, dimensão, clientes, foco regional, produtos, estrutura de financiamento, categorias de risco significativo, acordos de cooperação a nível de vendas e serviços com outras entidades participantes no SPI, etc.
 - iii) Os diferentes perfis de negócio das entidades participantes no SPI deverão permitir o controlo e a classificação das respetivas situações de risco através dos estipulados instrumentos uniformizados ao dispor do SPI (alínea c) do n.º 7 do artigo 113.º do RRFp).
 - iv) Os setores dos SPI assentam frequentemente na colaboração, o que significa que instituições centrais e outras instituições especializadas da rede oferecem produtos e serviços a outras entidades participantes no SPI. Ao avaliar a homogeneidade dos perfis de negócio, o BCE considerará em que medida as atividades comerciais das entidades participantes no SPI estão relacionadas com a rede do SPI (produtos e serviços fornecidos a bancos locais, serviços prestados a clientes partilhados, atividade nos mercados de capitais, etc.).