



Comunicação sobre as expectativas de supervisão no que respeita à cobertura de posições não produtivas

Uma das principais prioridades da Supervisão Bancária do Banco Central Europeu (BCE) desde o seu início tem sido dar resposta ao problema dos créditos não produtivos (*non-performing loans* – NPL)¹. Em consonância com a sua responsabilidade de ajudar a garantir a segurança e a solidez do sistema bancário europeu, o Mecanismo Único de Supervisão (MUS) desenvolveu uma abordagem prudencial para os NPL consentânea com o quadro jurídico em vigor, dado que o BCE, na sua qualidade de autoridade de supervisão, tem de aplicar o quadro concebido pelos legisladores da União Europeia (UE) e fazê-lo à luz das orientações interpretativas adotadas pela Autoridade Bancária Europeia (*European Banking Authority* – EBA). Dentro destes limites, o BCE contribui para o objetivo do MUS de assegurar elevados padrões de supervisão, comunicando publicamente as suas expectativas no tocante ao tratamento, pelas instituições de crédito, das questões relacionadas com os NPL. Estas expectativas servem de ponto de partida para o diálogo em matéria de supervisão, no âmbito do qual as especificidades de cada instituição de crédito serão devidamente consideradas. Quando necessário, o BCE poderá adotar medidas de supervisão suplementares.

O objetivo geral da conceção da abordagem prudencial para os NPL foi ajudar as instituições de crédito a resolver o problema dos NPL e promover a descontinuação de abordagens do tipo “esperar para ver” observadas no passado, assim como assegurar a transparência das expectativas de supervisão do BCE no que respeita ao tratamento dos NPL pelas instituições de crédito. A abordagem concebida inclui elementos estratégicos centrados na resposta aos NPL com maior antiguidade e visa limitar a acumulação de novos NPL no futuro. Compreende os documentos a seguir indicados.

¹ É importante notar que os termos “posição/exposição não produtiva” (*non-performing exposure* – NPE) e “crédito não produtivo” (*non-performing loan* – NPL) são utilizados indistintamente no presente documento. Em geral, neste documento, a sigla “NPL” é utilizada como expressão abreviada. As referências a NPE e NPL têm por base a definição constante das normas técnicas de execução da EBA sobre exposições não produtivas, as quais abrangem todas as posições em risco decorrentes de empréstimos, adiantamentos e títulos de dívida. No contexto do MUS, o termo “NPL” é geralmente utilizado em vez de NPE, mas não assenta numa definição diferente. Contudo, embora tenha por base a definição estabelecida nas normas técnicas de execução da EBA, refere-se, de um modo geral, a carteiras de empréstimos e adiantamentos. Tal deve-se ao facto de, no âmbito da prestação de informação financeira (*Financial Reporting* – FINREP), as NPE serem com mais frequência reportadas nas carteiras de empréstimos e adiantamentos. Por conseguinte, o termo “NPL” é utilizado para descrever estes tipos de empréstimos. As Orientações do BCE sobre NPL incidem sobre todas as NPE, aplicando a definição da EBA, bem como sobre ativos executados ou recebidos em dação em pagamento (*foreclosed assets*), abrangendo também posições produtivas com um elevado risco de se tornarem não produtivas – por exemplo, posições em risco em lista de observação (*watch-list exposures*) e posições diferidas/reestruturadas produtivas (*performing forborne exposures*).

- As Orientações do BCE sobre NPL, publicadas em março de 2017², que expressam a expectativa de que as instituições de crédito com níveis elevados de NPL desenvolvam estratégias próprias para dar resposta aos *stocks* de NPL.
- A Adenda às Orientações do BCE sobre NPL (doravante “Adenda”), publicada em março de 2018³, na qual são apresentadas as expectativas da supervisão no que respeita à constituição de provisões prudenciais para novas NPE.
- As expectativas de supervisão no que respeita à constituição de provisões prudenciais para o *stock* de NPE, divulgadas em 11 de julho de 2018⁴.

Além disso, no seu “Plano de ação para combater os créditos não produtivos na Europa”⁵ de 11 de julho de 2017, o Conselho da UE convidou várias instituições europeias a tomarem as medidas apropriadas para continuar a dar resposta ao volume elevado de NPE na UE e evitar a sua acumulação no futuro. Constituinto um objetivo concreto do plano, o Regulamento (UE) 2019/630, que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 no que respeita à cobertura mínima das perdas para exposições não produtivas, foi publicado no Jornal Oficial da União Europeia em 25 de abril de 2019⁶. O novo regulamento define o tratamento prudencial nos termos do Pilar 1 aplicável a NPE decorrentes de empréstimos originados a partir de 26 de abril de 2019⁷. Estas regras do Pilar 1 são juridicamente vinculativas e aplicáveis a todas as instituições de crédito estabelecidas na UE.

O BCE avaliou devidamente a interação entre a sua abordagem no quadro do Pilar 2 e as novas regras do Pilar 1 para o tratamento prudencial das NPE. Concluiu que se justificam alguns ajustamentos às expectativas de supervisão do BCE em termos da constituição de provisões prudenciais para novas NPE, a fim de aumentar a coerência e a simplicidade da abordagem geral às NPE. Não são expectáveis novas alterações às políticas de supervisão do BCE no que respeita aos NPL e os passos no sentido da aplicação das expectativas prudenciais devem prosseguir.

Após resumir as políticas e as medidas gerais nesta matéria, o presente documento i) clarifica aspetos relacionados com a publicação das Orientações da EBA sobre

² [Orientações sobre créditos não produtivos dirigidas a instituições de crédito](#) (março de 2017)

³ [Adenda às Orientações do BCE sobre créditos não produtivos dirigidas a instituições de crédito: expectativas de supervisão em termos de constituição de provisões prudenciais para posições não produtivas](#) (março de 2018)

⁴ Comunicado do BCE – [BCE anuncia novos passos na abordagem de supervisão aos “stocks” de créditos não produtivos](#) (julho de 2018)

⁵ Este plano de ação define uma abordagem abrangente, centrada numa combinação de medidas de política complementares em quatro domínios de ação: i) supervisão; ii) reformas estruturais dos quadros de insolvência e recuperação de dívidas; iii) desenvolvimento de mercados secundários para os ativos em risco; e iv) promoção da reestruturação do sistema bancário.

⁶ Regulamento (UE) 2019/630 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 no que respeita à cobertura mínima das perdas para exposições não produtivas (JO L 111 de 25.4.2019, p. 4).

⁷ É igualmente importante ter em mente que, de acordo com o tratamento prudencial no quadro do Pilar 1, “[s]e os termos e condições de uma exposição que tenha sido originada antes de 26 de abril de 2019 forem alterados pela instituição, resultando daí uma maior exposição da instituição ao devedor, considera-se que a exposição foi originada na data em que a alteração tiver passado a produzir efeitos” – artigo 469.º-A do Regulamento (UE) n.º 575/2013, o regulamento em matéria de requisitos de fundos próprios (*Capital Requirements Regulation* – CRR).

NPE; ii) fornece mais pormenores quanto às expectativas de supervisão do BCE no que respeita à constituição de provisões prudenciais para o *stock* de NPE; iii) clarifica a interação entre as expectativas do BCE no que respeita à cobertura das NPE no quadro do Pilar 2 e as regras prudenciais do Pilar 1 no tocante a NPE; e iv) sumariza os ajustamentos à abordagem do Pilar 2 relativamente às expectativas de supervisão em termos da constituição de provisões prudenciais para novas NPE às quais é aplicável a Adenda.

1 Redução do *stock* de NPL como prioridade prudencial no âmbito do MUS

Dar resposta ao problema dos NPL é crucial para restaurar a confiança no sistema bancário da área do euro e na economia em geral, visto que os NPL afetam negativamente a rentabilidade das instituições de crédito e absorvem recursos valiosos, restringindo a capacidade das mesmas de concederem novos empréstimos e prejudicando, assim, as perspetivas de emprego e crescimento.

No que respeita ao risco de crédito, as autoridades competentes devem avaliar se o nível das provisões para perdas com empréstimos e os ajustamentos da avaliação de crédito são apropriados à qualidade das posições em risco⁸. Esta perspetiva é corroborada pela EBA em várias orientações⁹. Com efeito, nos últimos anos, a avaliação das NPE das instituições de crédito significativas (doravante “instituições significativas”) faz parte do processo de análise e avaliação para fins de supervisão (*Supervisory Review and Evaluation Process – SREP*) do BCE aplicável às instituições significativas e levou à adoção de medidas de supervisão numa série de casos, para fazer face a níveis elevados de NPE em determinadas instituições de crédito.

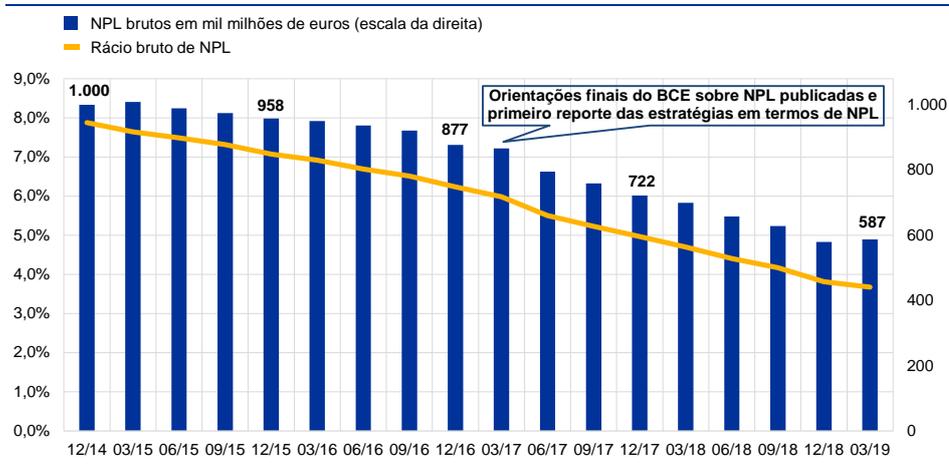
No início do MUS, o volume de NPL das instituições significativas ascendia a cerca de 1 bilião de euros (um rácio de NPL de 8%). No final de março de 2019, este tinha diminuído para 587 mil milhões de euros (um rácio de NPL de 3,7%). O decréscimo dos NPL acelerou nos últimos dois anos e foi particularmente rápido em países com rácios elevados de NPL. A redução coincidiu com a publicação das Orientações do BCE sobre NPL em março de 2017, que definem as expectativas da Supervisão Bancária do BCE no tocante à gestão futura dos NPL. As Orientações do BCE sobre NPL explicam um conjunto de medidas que se espera que as instituições de crédito tenham em conta na resposta aos NPL, focando todos os aspetos fundamentais relacionados com os NPL, incluindo estratégia, governação, diferimento/reestruturação (*forbearance*), reconhecimento, constituição de provisões prudenciais e valorização de garantias.

⁸ Ver, em particular, os parágrafos 197 e seguintes da [versão consolidada em língua inglesa](#) (presentemente, não disponível em português), que correspondem aos parágrafos 175 e seguintes das Orientações relativas aos procedimentos e metodologias comuns a seguir no âmbito do processo de revisão e avaliação pelo supervisor (SREP) ([EBA/GL/2014/13](#)).

⁹ *Ibidem*.

Gráfico 1

Evolução dos NPL das instituições de crédito significativas



Como medida de seguimento, as instituições significativas com níveis mais elevados de NPL comunicaram as suas estratégias de redução dos NPL ao BCE pela primeira vez em 2017 e atualizaram as mesmas duas vezes desde então. Compete às próprias instituições de crédito aplicar estratégias em termos de NPL ambiciosas, mas credíveis, e gerir as respetivas carteiras de NPL, recorrendo a uma variedade de opções estratégicas (tais como recuperação, externalização da gestão e vendas de carteiras de NPL, etc.).

Não obstante os progressos alcançados até à data, o nível agregado de NPL no setor bancário europeu permanece elevado de acordo com os padrões internacionais e as autoridades de supervisão continuam a interagir proativamente com as instituições de crédito no sentido de as ajudar a continuar a reduzir o nível de NPL¹⁰.

O BCE entende ser da maior importância continuar a reduzir o nível de NPL de forma célere, enquanto as condições económicas se mantêm favoráveis. Não o fazer antes do próximo abrandamento económico constituiria um problema grave.

2

Aspetos relacionados com a publicação das orientações da EBA sobre NPE

A abordagem prudencial para os NPL foi novamente reforçada no final de 2018 com a publicação, pela EBA, de dois documentos com orientações sobre NPE:

- as Orientações sobre a gestão de exposições não produtivas e exposições reestruturadas, de 31 de outubro de 2018 (Orientações da EBA sobre NPE)¹¹
- as Orientações sobre a divulgação de exposições não produtivas e exposições

¹⁰ [Supervisão Bancária do BCE – Prioridades prudenciais a nível do MUS em 2019](#)

¹¹ [EBA/GL/2018/06](#)

reestruturadas, de 17 de dezembro de 2018 (Orientações da EBA sobre a divulgação de NPE)¹².

As Orientações da EBA sobre NPE definem práticas sólidas de gestão do risco para as instituições de crédito no que respeita à gestão de NPE e de exposições reestruturadas (em inglês “*forborne exposures*” e doravante “posições diferidas/reestruturadas”), nomeadamente requisitos em termos de estratégias de redução das NPE, governação e operações no âmbito do quadro de recuperação de NPE, quadro de controlo interno e monitorização. Visto que as Orientações do BCE sobre NPL, publicadas em março de 2017, são consideradas consentâneas com as Orientações da EBA sobre NPE, o BCE notificou esta instituição da sua intenção de cumprir as Orientações da EBA sobre NPE. A este respeito, as instituições significativas têm de tomar em consideração vários aspetos.

Em primeiro lugar, não existem contradições em termos de substância entre as orientações da EBA e as expectativas do BCE no que toca a NPL. Embora sejam, em alguns casos, mais pormenorizadas, as expectativas do BCE estão em consonância com as Orientações da EBA sobre NPE. Por conseguinte, espera-se que as instituições significativas continuem a aplicar as Orientações do BCE sobre NPL e as equipas conjuntas de supervisão (ECS) continuarão a acompanhar a sua aplicação. Além disso, as Orientações da EBA sobre NPE não contêm uma expectativa específica no que respeita ao limiar para a avaliação individual de bens imóveis e estabelecem que a autoridade competente relevante deve definir essa expectativa em conformidade¹³. As Orientações do BCE sobre NPL, por seu lado, já incluem uma expectativa relativamente ao limiar aplicável às instituições significativas, o qual é 300 mil euros.

Em segundo lugar, as Orientações da EBA sobre NPE especificam que as instituições de crédito com rácios brutos de NPL (conforme definidos nas referidas orientações) iguais ou superiores a 5% devem estabelecer uma estratégia relativa a NPE como parte da sua estratégia global, assim como os dispositivos de governação e operacionais relacionados. As Orientações da EBA sobre NPE preveem também a discricionariedade prudencial¹⁴ para exigir estratégias de NPL, bem como a governação dos mesmos e os aspetos operacionais relacionados, a outras instituições de crédito, com base no perfil de risco específico e/ou nas circunstâncias individuais das mesmas. Na prática, para as instituições significativas, isto significa que as ECS podem, quando justificado e necessário,

¹² [EBA/GL/2018/10](#)

¹³ Ver o parágrafo 189 das Orientações da EBA sobre NPE.

¹⁴ As autoridades competentes podem identificar outras instituições de crédito que tenham de definir uma estratégia relativa a NPE, governação e operações associadas, se detetarem sinais de deterioração da qualidade dos ativos. Além disso, a EBA clarifica que as orientações não estabelecem qualquer limiar de NPL ao nível das carteiras, dando às autoridades competentes o poder discricionário de aplicar os requisitos com base nas carteiras das instituições de crédito. Espera-se que as autoridades competentes avaliem o carácter significativo da carteira específica (por exemplo, a natureza e a dimensão da carteira em termos de total de posições em risco) e das NPE (incluindo o número, dimensão e concentração) associadas à carteira em causa. Na sequência da avaliação do carácter significativo, cabe então às autoridades competentes decidir se, ao nível da carteira, as instituições de crédito afetadas estão sujeitas às disposições previstas nas secções 4 e 5 das Orientações da EBA sobre NPE. Ver os parágrafos 8, 10 e 100 do Relatório Final – Orientações sobre a gestão de exposições não produtivas e exposições reestruturadas, de 31 de outubro de 2018 ([EBA/GL/2018/06](#)).

solicitar uma estratégia de redução dos NPL e exigir-lhes que apliquem medidas concretas relacionadas com NPL quando o rácio de NPL for inferior a 5% numa determinada data. As circunstâncias nas quais tal será exigido dependem de cada instituição de crédito, mas estarão em conformidade com os critérios especificados nas Orientações da EBA sobre NPE, tal como nestas definido: sempre que as instituições de crédito tenham um rácio de NPL inferior a 5%, mas tenham uma proporção elevada ou uma quantidade significativa de NPE numa determinada carteira, ou determinadas carteiras com uma concentração específica de NPE numa região geográfica, num setor económico ou num grupo de clientes ligados entre si, as autoridades competentes podem exigir que as instituições de crédito apliquem as secções 4 e 5 ao nível dessas carteiras¹⁵. As ECS podem também identificar instituições significativas que apresentem sinais de deterioração da qualidade dos ativos. Quanto a este aspeto, as Orientações da EBA sobre NPE especificam os critérios e indicadores que as ECS terão de monitorizar e analisar, a fim de determinar se são necessárias medidas específicas para as instituições de crédito. Esses critérios e indicadores incluem o aumento das entradas de NPE, níveis elevados de posições diferidas/reestruturadas, níveis elevados de ativos executados ou recebidos em dação em pagamento (*foreclosed assets*), rácios de cobertura reduzidos, ultrapassagem de indicadores de alerta precoce, um rácio de Texas elevado¹⁶ e a qualidade e adequação da atividade de recuperação de crédito¹⁷. A capacidade de uma instituição significativa para se libertar da obrigação de aplicar uma estratégia de redução das NPE e as medidas associadas será determinada pela ECS numa base anual. Para tal, será tido em consideração o desempenho específico da instituição face à sua estratégia relativa a NPE, a análise prudencial e o diálogo em matéria de supervisão no que toca à adequação da estratégia e o perfil de risco da instituição associado, incluindo uma avaliação do rácio de NPL da mesma¹⁸. Pode dar-se o caso de que uma instituição significativa apresente um rácio de NPL inferior aos 5% especificados nas Orientações da EBA sobre NPE, mas, ainda assim, tenha de apresentar uma estratégia de redução dos NPL e as medidas correspondentes. Todos os anos, como parte da decisão SREP e do processo de diálogo em matéria de supervisão associado, são comunicados a cada instituição significativa todos os requisitos e recomendações relacionados que lhe são aplicáveis.

Em termos do nível de aplicação, a EBA clarificou nas suas orientações que o limiar será aplicável a nível consolidado, subconsolidado e individual e que será exigida a aplicação das secções 4 e 5 das Orientações da EBA sobre NPE, sempre que qualquer destes níveis seja igual ou superior a 5%¹⁹. Por exemplo, de acordo com as Orientações da EBA sobre NPE, quando uma instituição de crédito apresenta um rácio de NPL inferior a 5% a nível consolidado, mas uma filial apresenta um rácio de

¹⁵ Ver o parágrafo 12 das Orientações da EBA sobre NPE.

¹⁶ O rácio de Texas compara o volume de NPL com o capital de uma instituição de crédito, sendo calculado dividindo os NPL (montante escriturado bruto) pelo capital e as imparidades acumuladas.

¹⁷ Ver o parágrafo 13 das Orientações da EBA sobre NPE.

¹⁸ Rácio de NPL calculado com base em empréstimos e adiantamentos, excluindo títulos de dívida.

¹⁹ Ver o parágrafo 11 das Orientações da EBA sobre NPE.

NPL²⁰ superior a 5%, a filial em questão deve aplicar as disposições das secções 4 e 5. O BCE pretende seguir os princípios de aplicabilidade indicados nas Orientações da EBA sobre NPE.

Caso tenham dúvidas ou preocupações no que respeita à continuação da aplicação das Orientações do BCE sobre NPL, as instituições de crédito podem debater essas questões com os representantes da respetiva ECS.

A publicação das Orientações da EBA sobre a divulgação de NPE, em dezembro de 2018, veio proporcionar às instituições de crédito mais clareza no tocante a aspetos específicos da divulgação de NPE. O BCE apoia plenamente a abordagem da EBA e pretende seguir as Orientações da EBA sobre a divulgação de NPE. Nessa conformidade, a partir da data de entrada em vigor das Orientações da EBA sobre a divulgação de NPE – a saber, 31 de dezembro de 2019 –, espera-se que as instituições de crédito sigam as referidas orientações em vez do atual anexo 7 das Orientações do BCE sobre NPL.

3 Abordagem do BCE no quadro do Pilar 2 no que respeita à cobertura das NPE

A abordagem do BCE no quadro do Pilar 2 em termos das expectativas relativamente à cobertura das NPE assenta nos documentos a seguir indicados.

- As Orientações do BCE sobre NPL, publicadas em março de 2017, nas quais o BCE expressa a expectativa de que as instituições de crédito definam limiares de cobertura internos para os NPL, em função do respetivo perfil de risco.
- A Adenda, publicada em março de 2018, que clarifica as expectativas de supervisão do BCE em termos de constituição de provisões prudenciais para novas NPE (ou seja, posições em risco classificadas como não produtivas, de acordo com a definição da EBA, a partir de 1 de abril de 2018).
- As expectativas de supervisão no que respeita à constituição de provisões prudenciais para o *stock* de NPE (isto é, posições em risco classificadas como NPE em 31 de março de 2018), divulgadas em 11 de julho de 2018²¹.

O funcionamento das expectativas de supervisão, as definições e o tratamento das circunstâncias específicas das instituições de crédito (que podem tornar as expectativas relativas à constituição de provisões prudenciais inadequadas para uma carteira/posição específica) encontram-se descritos na Adenda e são aplicáveis tanto ao *stock* de NPE como a novas NPE. Os mesmos fundamentos prudenciais são aplicáveis a novas NPE e ao *stock* de NPE e fazem parte da abordagem do BCE no quadro do Pilar 2.

²⁰ Rácio de NPL calculado com base em empréstimos e adiantamentos, excluindo títulos de dívida.

²¹ Comunicado do BCE – [BCE anuncia novos passos na abordagem de supervisão aos "stocks" de créditos não produtivos](#)

As expectativas de supervisão do BCE são específicas para cada instituição e, na avaliação da cobertura do risco de crédito, serão tidos em conta dados adicionais, com vista a considerar plenamente a situação concreta de cada instituição numa base permanente. O BCE está a desenvolver um quadro de prestação de informação, que entrará em vigor em 2020 com uma data de referência de fim de 2019. Este será concebido em estreita coordenação com a EBA e será consentâneo com o modelo de reporte do Pilar 1 associado.

A partir do final de 2020, no contexto do diálogo em matéria de supervisão, as ECS discutirão as expectativas de cobertura prudencial com as instituições de crédito, incluindo eventuais circunstâncias específicas das instituições que justifiquem uma divergência das expectativas do BCE no que respeita a um grupo específico de posições em risco/a uma carteira específica. Este processo poderá incluir pedidos de dados adicionais, atividades à distância (tais como análises aprofundadas realizadas pela ECS correspondente), verificações no local ou uma abordagem combinada baseada nas circunstâncias concretas da instituição. Os resultados do diálogo em matéria de supervisão serão tidos em conta nos futuros ciclos do SREP, a partir do ciclo de 2021 do SREP, como parte do envolvimento prudencial normal.

De notar que as expectativas de supervisão do BCE não são vinculativas e não constituem uma decisão. As instituições de crédito que aplicarem as expectativas do BCE podem esperar que este considere o seu tratamento das NPE prudente. Se uma instituição de crédito não aplicar as expectativas e, após devida consideração das circunstâncias específicas apresentadas pela instituição em causa, o BCE entender que as provisões prudenciais da mesma não cobrem adequadamente o risco de crédito, poderá ser adotada uma medida de supervisão ao abrigo do quadro do Pilar 2.

4 Expectativas de supervisão no que respeita à constituição de provisões prudenciais para o *stock* de NPE

Neste contexto, o BCE anunciou, num comunicado publicado em 11 de julho de 2018, que a questão do *stock* de NPE com maior antiguidade seria abordada, discutindo as expectativas de supervisão específicas aplicáveis a cada instituição de crédito no que toca à constituição de provisões prudenciais para NPE.

A abordagem geral foi concebida com base em alguns princípios orientadores. O primeiro princípio orientador foi a simplicidade. Este princípio encontra-se refletido no reduzido número inicial de grupos de pares com diferentes trajetórias no sentido de níveis de cobertura total (isto é, 100% para as NPE sem garantia com uma contagem da antiguidade de 2 anos e para as NPE com garantia com uma contagem da antiguidade de 7 anos), nos parâmetros simplificados do agrupamento de entidades, na consideração dos níveis e da capacidade de NPL e no quadro flexível relativamente à trajetória no sentido de níveis de constituição de provisões totais. Tal proporcionou um ponto de partida simples e transparente para o diálogo em matéria de supervisão, no âmbito do qual elementos adicionais específicos a cada instituição podem também ser tidos em conta. O segundo princípio orientador

consistiu em promover condições de igualdade. Este princípio é muito importante e visa assegurar, no médio prazo, o mesmo tratamento do *stock* e do fluxo de NPL, tendo, porém, plenamente em consideração a situação específica de cada instituição. O terceiro princípio orientador foi conceder às instituições de crédito tempo de preparação suficiente – ou seja, só são formuladas recomendações para o período com início no final de 2020, a fim de encorajar as instituições de crédito a elaborar e implementar as respetivas estratégias de redução dos NPL, tendo em mente que as instituições significativas com maiores desafios em termos de NPL poderão enfrentar problemas adicionais e necessitar de mais tempo do que as instituições com menores desafios neste domínio.

As recomendações específicas para cada instituição de crédito no que respeita à constituição de provisões para o *stock* de NPE foram desenvolvidas com base numa abordagem em duas etapas.

Numa primeira etapa, as instituições de crédito foram reunidas em três grupos comparáveis²² em função dos respetivos rácios líquidos de NPL²³ no final de 2017 – ou seja, instituições de crédito com rácios baixos, médios e elevados de NPL. Para cada grupo, foi considerada uma trajetória de aplicação gradual das expectativas de cobertura a 100%, separadamente para NPE sem e com garantia, com o objetivo de assegurar níveis de constituição de provisões adequados para os NPL com maior antiguidade e a mesma cobertura do *stock* e do fluxo de NPE no médio prazo (ver o quadro 1).

Numa segunda etapa, foi realizada, para cada instituição de crédito, uma avaliação da capacidade no que respeita ao potencial impacto com um horizonte até final de 2026. Seguiu-se uma análise detalhada de cada caso pela ECS, centrada, em particular, nos casos onde foram detetados potenciais problemas de capacidade, a qual permitiu determinar se a trajetória de aplicação gradual testada era apropriada ou se eram necessários ajustamentos ou tratamentos especiais fora dos grupos de pares estabelecidos. Tal incluiu também um ajustamento para contemplar eventuais grandes reestruturações ou transações. Após uma análise aprofundada, foi efetuada uma série de ajustamentos, devidamente fundamentados, à constituição inicial dos grupos de instituições de crédito resultantes da primeira etapa. Esses ajustamentos basearam-se nas circunstâncias específicas das instituições de crédito e envolveram a inclusão de algumas instituições num grupo de pares que tinha demonstrado capacidade para concluir mais rapidamente a trajetória no sentido de uma cobertura adequada, tendo várias outras instituições sido incluídas, com base nas respetivas circunstâncias individuais, em grupos de pares que apresentaram uma trajetória mais lenta no sentido de uma cobertura adequada.

²² Grupo 1: rácio líquido de NPL inferior a 5%; grupo 2: rácio líquido de NPL entre 5% e 12,5%; grupo 3: rácio líquido de NPL superior a 12,5%.

²³ Estes rácios líquidos de NPL foram calculados com base apenas em empréstimos e adiantamentos, excluindo títulos de dívida. Optou-se por um rácio líquido de NPL, porque capta melhor as posições em risco residuais que, potencialmente, ainda têm de ser cobertas e, por conseguinte, proporciona uma melhor correlação com a capacidade da instituição de crédito de absorver o impacto da política prudencial no tocante a NPL.

Quadro 1

Trajetórias de aplicação gradual das recomendações em termos de cobertura das NPE

		Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Empréstimos com garantia > 7 anos	Data de início das políticas	2020	2020	2020
	Objetivo de cobertura inicial (%)	60	50	40
	Aumento anual da cobertura (pontos percentuais)	10	10	10
	Aplicação plena (i.e., 100%)	2024	2025	2026
	Trajetória linear antes de decorridos 7 anos	Não	Não	Não
Empréstimos sem garantia > 2 anos	Data de início das políticas	2020	2020	2020
	Objetivo de cobertura inicial (%)	70	60	50
	Aumento anual da cobertura (pontos percentuais)	10	10	10
	Aplicação plena (i.e., 100%)	2023	2024	2025
	Trajetória linear antes de decorridos 2 anos	Não	Não	Não

5 Interação entre as expectativas de cobertura das NPE de acordo com a abordagem do BCE no quadro do Pilar 2 e o tratamento prudencial das NPE nos termos do CRR (Pilar 1)

Em 25 de abril de 2019, o Regulamento (UE) 2019/630, que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 (ou seja, o CRR²⁴) no que respeita à cobertura mínima das perdas para exposições não produtivas foi publicado no Jornal Oficial da União Europeia. Este estabelece o tratamento prudencial obrigatório no quadro do Pilar 1 aplicável a NPE decorrentes de empréstimos originados a partir de 26 de abril de 2019²⁵ e requer que seja efetuada uma dedução aos fundos próprios quando as NPE não estiverem suficientemente cobertas por imparidades/provisões ou outros ajustamentos.

O tratamento das NPE no quadro do Pilar 1 é plenamente aplicável: i) após 3 anos de classificação como “NPE” para as NPE sem garantia; ii) após 9 anos de classificação como “NPE” para as NPE que tenham como garantia bens imóveis e empréstimos à habitação garantidos por um prestador de proteção elegível, tal como definido no CRR; e iii) após 7 anos de classificação como “NPE” para outras NPE com garantia. O Regulamento (UE) 2019/630 especifica ainda as trajetórias no sentido da aplicação plena para as posições sem e com garantia antes

²⁴ 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).

²⁵ Ver também a nota de rodapé 7.

de decorridos 3/7/9 anos de classificação como “NPE” (ver o artigo 1.º do regulamento).

Em consonância com a diretiva em matéria de requisitos de fundos próprios (*Capital Requirements Directive – CRD IV*)²⁶, as autoridades de supervisão têm de avaliar e abordar os riscos específicos das instituições de crédito ainda não cobertos, ou insuficientemente cobertos, pelos requisitos prudenciais obrigatórios estabelecidos no CRR (frequentemente referidos como “regras do Pilar 1”). Em especial, o quadro prudencial vigente exige que as autoridades de supervisão avaliem e decidam se as imparidades/provisões das instituições de crédito são adequadas e constituídas atempadamente da perspetiva prudencial. As expectativas do BCE quanto à cobertura das NPE estão sujeitas a qualquer legislação vinculativa, incluindo o Regulamento (UE) 2019/630 no que respeita à cobertura mínima das perdas para NPE.

5.1 Interação entre a abordagem do BCE no quadro do Pilar 2 e o tratamento prudencial das NPE nos termos do CRR (Pilar 1)

Existem três diferenças principais entre o tratamento prudencial das NPE nos termos do CRR (Pilar 1) e a abordagem do BCE no quadro do Pilar 2.

Em primeiro lugar, o tratamento prudencial das NPE nos termos do CRR (Pilar 1) exige a todas as instituições de crédito que efetuem, de modo automático, uma dedução aos fundos próprios quando as NPE não estiverem suficientemente cobertas por imparidades/provisões ou outros ajustamentos. Em contraste, as expectativas de supervisão do BCE no que respeita à constituição de provisões prudenciais no quadro do Pilar 2 não são juridicamente vinculativas e seguem uma abordagem em três etapas. Mais especificamente, as expectativas comunicadas são i) um ponto de partida para o diálogo em matéria de supervisão e ii) dependem de uma avaliação caso a caso, sendo que, após estas terem sido discutidas em pormenor durante o diálogo em matéria de supervisão (incluindo a análise das circunstâncias específicas das instituições de crédito), iii) pode ser aplicada uma medida de supervisão ao abrigo do quadro do Pilar 2 durante o ciclo do SREP.

Em segundo lugar, o tratamento das NPE nos termos do CRR (Pilar 1) e a abordagem de supervisão para NPL novos e com maior antiguidade no quadro do Pilar 2 diferem ligeiramente em termos de calibração do calendário – ou seja, no quadro do Pilar 2, a contagem da antiguidade é de 2 anos para as NPE sem garantia e de 7 anos para as NPE com garantia, ao passo que, nos termos do Pilar 1, a contagem da antiguidade é de 3 anos para as NPE sem garantia, de 7 anos para as NPE garantidas por ativos exceto bens imóveis e de 9 anos para as NPE garantidas por bens imóveis. Além disso, são também diferentes as trajetórias

²⁶ Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

para alcançar os ajustamentos no caso da abordagem do BCE no quadro do Pilar 2 e a aplicação plena nos termos do Pilar 1 (isto é, cobertura a 100%).

Quadro 2

Comparação da calibração entre o tratamento das NPE nos termos do Pilar 1 (CRR) e da Adenda

Número de anos de classificação como "NPE"	Parte sem garantia		Parte com garantia		
	Tratamento das NPE nos termos do Pilar 1 (CRR)	Pilar 2 (BCE) – Adenda	Tratamento das NPE nos termos do Pilar 1 (CRR)		Pilar 2 (BCE) – Adenda
			NPE garantidas por ativos exceto bens imóveis	NPE garantidas por bens imóveis	
Mais de 1	–	–	–	–	–
Mais de 2	35%	100%	–	–	–
Mais de 3	100%	100%	25%	25%	40%
Mais de 4	100%	100%	35%	35%	55%
Mais de 5	100%	100%	55%	55%	70%
Mais de 6	100%	100%	80%	70%	85%
Mais de 7	100%	100%	100%	80%	100%
Mais de 8	100%	100%	100%	85%	100%
Mais de 9	100%	100%	100%	100%	100%

Nota: O tratamento nos termos do Pilar 1 difere do da Adenda no que concerne ao tratamento de partes de NPE garantidas ou seguradas por uma agência oficial de crédito à exportação, não existindo um requisito de cobertura até uma classificação como "NPE" superior a 7 anos, ao passo que, no quadro do Pilar 2, é seguida uma trajetória linear para novas NPE com garantia.

Em terceiro lugar, existe uma diferença significativa em termos de aplicabilidade, dado que o tratamento das NPE nos termos do Pilar 1 só é aplicável a NPE resultantes de novos empréstimos originados a partir de 26 de abril de 2019 e nunca será aplicável i) ao *stock* de NPE já existente e ii) ao conjunto completo de empréstimos produtivos nos balanços das instituições de crédito originados antes de 26 de abril de 2019 que possam ser classificados como "NPE" no futuro. Esta diferença de aplicabilidade é especialmente importante se considerarmos o tempo necessário para o reembolso da carteira de empréstimos produtivos de uma instituição de crédito, carteira essa que, durante esse período, pode potencialmente estar sujeita a choques macroeconómicos que afetem negativamente a qualidade do crédito das posições produtivas originadas antes de 26 de abril de 2019. Consequentemente, as autoridades de supervisão precisam de dispor de instrumentos para lidar com este risco potencial.

Durante vários anos, a inadequação das provisões prudenciais para NPE não poderá ser resolvida através do tratamento das NPE nos termos do Pilar 1. As expectativas de supervisão relativamente à constituição de provisões prudenciais para NPE de acordo com a abordagem do BCE no quadro do Pilar 2²⁷ permanecerão, assim, por diversos anos, o principal instrumento para o efeito, até que a maioria das posições em risco passe a estar sujeita ao tratamento das NPE nos termos do Pilar 1 (CRR). Com o tempo, porém, aumentará o conjunto de potenciais futuras NPE decorrentes de posições produtivas originadas a partir de

²⁷ Como divulgado no comunicado publicado em julho de 2018 (no que toca ao *stock* de NPE) e na Adenda publicada em março de 2018 (em relação a novas NPE).

26 de abril de 2019, o qual estará sujeito ao tratamento das NPE nos termos do Pilar 1 (CRR) e nos termos da Adenda²⁸. Tal resultará numa sobreposição (ver o gráfico 2), que precisa de ser solucionada.

Gráfico 2

Aplicabilidade atual da abordagem do Pilar 2 à cobertura das NPE e tratamento das NPE nos termos do Pilar 1 (CRR)

Posições classificadas como “NPE” em, ou após, 1 de abril de 2018	Posição em risco com data de originação de, ou posterior a, 26 de abril de 2019	Pilar 1 – Mecanismo de salvaguarda	Sem sobreposição
	Posição em risco com data de originação anterior a 26 de abril de 2019	Pilar 2 – Adenda	
Posições classificadas como “NPE” antes de 1 de abril de 2018		Pilar 2 – Stock de NPE (comunicado do BCE)	

Após avaliar a interação entre a sua abordagem para as novas NPE no quadro do Pilar 2 e os novos requisitos prudenciais para NPE nos termos do Pilar 1, o BCE concluiu que se justificava introduzir determinados ajustamentos à sua abordagem para novas NPE, tal como comunicado na Adenda. As alterações das políticas de supervisão do BCE no que respeita a NPL são descritas em seguida. Não são expectáveis alterações adicionais.

5.2 Ajustamentos à abordagem do BCE para novos NPL no quadro do Pilar 2

A aplicabilidade das expectativas de supervisão do BCE para novas NPE de acordo com a abordagem do Pilar 2, tal como comunicadas na Adenda, será limitada a posições em risco não sujeitas a tratamento nos termos do Pilar 1 – ou seja, a NPE decorrentes de empréstimos originados antes de 26 de abril de 2019. As NPE resultantes de empréstimos originados a partir de 26 de abril de 2019 (ver o gráfico 3) estarão, em princípio, apenas sujeitas ao Pilar 1. No entanto, o BCE pode também aplicar medidas do Pilar 2, se as circunstâncias específicas o justificarem.

²⁸ Teoricamente, esta sobreposição no que respeita à cobertura total poderá verificar-se, no mínimo, até 2022 para posições sem garantia, 2026 para posições garantidas por ativos exceto bens imóveis e 2028 para posições garantidas por bens imóveis.

Gráfico 3

Aplicabilidade ajustada da abordagem do Pilar 2 para a cobertura das NPE e tratamento das NPE nos termos do Pilar 1

Posições classificadas como “NPE” em, ou após, 1 de abril de 2018	Posição em risco com data de originação de, ou posterior a, 26 de abril de 2019	Pilar 1 – Mecanismo de salvaguarda	Sem sobreposição
	Posição em risco com data de originação anterior a 26 de abril de 2019	Pilar 2 – Adenda	
Posições classificadas como “NPE” antes de 1 de abril de 2018		Pilar 2 – Stock de NPE (comunicado do BCE)	

A fim de tornar as duas abordagens mais coerentes e, desse modo, simplificar a prestação de informação pelas instituições de crédito, os horizontes temporais relevantes para as NPE decorrentes de empréstimos originados antes de 26 de abril de 2019 serão alterados de 2/7 anos para 3/7/9 anos, de modo a estarem alinhados com os horizontes temporais estabelecidos no quadro do Pilar 1. Mais especificamente, espera-se que as NPE às quais é aplicável a Adenda sigam a contagem da antiguidade de 3/7/9 anos para as NPE sem garantia/garantidas por ativos exceto bens imóveis/garantidas por bens imóveis, com trajetórias para alcançar a aplicação plena como no quadro do Pilar 1 (isto é, cobertura a 100%).

Por último, para as partes de NPE garantidas ou seguradas por uma agência oficial de crédito à exportação, a trajetória linear esperada no sentido da aplicação plena foi suprimida – ou seja, em consonância com o tratamento nos termos do Pilar 1, não são definidas expectativas de cobertura até ao escalão de 7 anos de antiguidade, sendo a expectativa de cobertura a 100% aplicável a posições em risco associadas a crédito à exportação após mais de 7 anos de classificação como “NPE”.

Todos os restantes aspetos do tratamento das novas NPE de acordo com a abordagem do Pilar 2 permanecem tal como descritos na Adenda. Para que não restem dúvidas, circunstâncias concretas que possam tornar a constituição de provisões prudenciais inapropriada para uma carteira/posição específica continuarão a ser consideradas na avaliação das divergências face às expectativas de cobertura prudencial de acordo com a abordagem do Pilar 2²⁹.

²⁹ Como consequência, a abordagem do Pilar 2 é distinta do tratamento nos termos do Pilar 1 no que respeita às posições diferidas/reestruturadas, uma vez que as expectativas de cobertura não permanecerão automaticamente estáveis durante mais um ano, no caso de uma primeira medida de diferimento/reestruturação. Tal deve-se ao facto de as NPE com medidas de diferimento/reestruturação nos termos da abordagem do Pilar 2 serem avaliadas em função das circunstâncias específicas de cada instituição de crédito.

5.3 As expectativas de supervisão para o *stock* de NPE permanecem inalteradas

A fim de evitar dúvidas, as expectativas de supervisão para o *stock* de NPE (ou seja, posições classificadas como “NPE” em 31 de março de 2018) mantêm-se inalteradas, com o mesmo ponto de partida de escalões de 2/7 anos de antiguidade para as NPE sem/com garantia, dependendo das recomendações prudenciais em termos de cobertura e das trajetórias de aplicação gradual comunicadas nas cartas emitidas no âmbito do SREP³⁰. Na presente conjuntura, a redução rápida do *stock* de NPE deverá ser a principal prioridade, para assegurar que os balanços das instituições de crédito sejam “saneados” antes de as condições económicas se tornarem menos favoráveis. Ao nível do conjunto das instituições significativas, cerca de 50% dos NPL apresentavam atrasos no pagamento superiores a 1 ano no final de 2018 e cerca de 19% superiores a 5 anos. Para as instituições de crédito com um nível elevado de NPL, 52% dos NPL apresentavam atrasos no pagamento superiores a 2 anos no final de 2018 e 30% superiores a 5 anos.

5.4 Resumo da abordagem ajustada para a cobertura de NPE

Os ajustamentos atrás descritos resultam em três “escalões” de NPE com base i) na data de originação da posição em risco e ii) na data de classificação como “NPE”. Todas as novas NPE, independentemente da data de originação da posição em risco, seguem a mesma calibração do calendário e desagregação que as posições em risco com garantia e são tratadas do mesmo modo no que respeita a qualquer parte da NPE que seja garantida ou segurada por uma agência oficial de crédito à exportação. Tal reduzirá a complexidade do reporte de novas NPE. As expectativas de supervisão no tocante à cobertura do *stock* de NPE – definidas de acordo com a metodologia descrita na secção 4 e já comunicadas às instituições de crédito no ciclo de 2018 do SREP – permanecem inalteradas.

Tanto para o *stock* de NPE como para novas NPE, às quais são aplicáveis as expectativas de supervisão nos termos do Pilar 2, o BCE considerará as circunstâncias concretas que possam tornar as expectativas de supervisão para a constituição de provisões prudenciais inapropriadas para uma carteira/posição específica. Mais concretamente, podem ser consideradas potenciais isenções das expectativas de supervisão no que respeita à cobertura de NPE em que o pagamento regular continuado de capital e juros, com base nos fluxos de caixa do devedor oficial, conduza a um reembolso total. Ter-se-á em atenção se o mutuário demonstrou capacidade para cumprir as condições pós-diferimento/reestruturação (de uma solução de diferimento/reestruturação sustentável) e/ou se é expectável que este consiga liquidar o total do saldo remanescente da dívida. Tal abordagem não deve distorcer os incentivos das instituições de crédito para oferecer soluções de diferimento/reestruturação a devedores viáveis em dificuldades e promover soluções de diferimento/reestruturação sustentáveis. Além disso, tanto para o *stock*

³⁰ Os mesmos elementos descritos na Adenda para as novas NPE formam a base da constituição de provisões prudenciais (consultar a Adenda para mais pormenores).

de NPE como para novas NPE, serão igualmente tomadas em conta circunstâncias específicas, sempre que a aplicação das expectativas de supervisão em termos de cobertura, em combinação com os requisitos de fundos próprios do Pilar 1 para o risco de crédito, resulte numa cobertura da posição superior a 100%. No final de 2019, serão fornecidos às instituições de crédito mais pormenores e os critérios aplicáveis a potenciais isenções passíveis de serem consideradas, bem como o modelo e as instruções para o reporte.

O gráfico 4 proporciona uma visão geral das abordagens aplicáveis aos três diferentes “escalões” de NPE e o quadro 3 indica as expectativas ajustadas relativas à cobertura das novas NPE às quais é aplicável a Adenda (ou seja, posições em risco originadas antes de 26 de abril de 2019 e classificadas como “NPE” a partir de 1 de abril de 2018).

Gráfico 4

Visão geral das abordagens prudencial e regulamentar para a cobertura de NPE

Posições classificadas como “NPE” em, ou após, 1 de abril de 2018	Posição em risco com data de origemação de, ou posterior a, 26 de abril de 2019	Pilar 1 – Mecanismo de salvaguarda Calendário 3/7/9 Trajetória progressiva até cobertura a 100% CRR	Estratégias de redução de NPE, reporte, etc. Medidas do Pilar 2	*Nos termos da Adenda, no quadro do Pilar 2, o crédito à exportação é objeto de tratamento especial em consonância com o Pilar 1
	Posição em risco com data de origemação anterior a 26 de abril de 2019	Pilar 2 – Adenda* Calendário 3/7/9 Trajetória progressiva até cobertura a 100% Iisenções à Adenda		
Posições classificadas como “NPE” antes de 1 de abril de 2018		Pilar 2 – Stock de NPE (comunicado do BCE) Calendário 2/7 Sem trajetória progressiva Iisenções à Adenda		

Quadro 3

Calibração ajustada do calendário das expectativas relativas à cobertura das novas NPE às quais é aplicável a Adenda

Número de anos como NPE	Parte sem garantia	Parte com garantia	
	Pilar 2 – Adenda (calibração ajustada)	Pilar 2 – Adenda (calibração ajustada)	
		NPE garantidas por ativos exceto bens imóveis	NPE garantidas por bens imóveis
Mais de 1	–	–	–
Mais de 2	35%	–	–
Mais de 3	100%	25%	25%
Mais de 4	100%	35%	35%
Mais de 5	100%	55%	55%
Mais de 6	100%	80%	70%
Mais de 7	100%	100%	80%
Mais de 8	100%	100%	85%
Mais de 9	100%	100%	100%

Nota: Para as partes de NPE garantidas ou seguradas por uma agência oficial de crédito à exportação, não existem expectativas de cobertura até uma classificação como “NPE” superior a 7 anos.

© Banco Central Europeu, 2019

Endereço postal 60640 Frankfurt am Main, Alemanha
Telefone +49 69 1344 0
Sítio Web www.bankingsupervision.europa.eu

Todos os direitos reservados. A reprodução para fins pedagógicos e não comerciais é permitida, desde que a fonte esteja identificada.
Para uma definição da terminologia utilizada, consultar o [Glossário do MUS](#) (disponível apenas em língua inglesa).