



Colóquio em homenagem ao Professor António Barbosa de Melo

60 anos de União Europeia: balanço e perspetivas

5 de maio de 2017

Intervenção do Governador Carlos da Silva Costa no painel “*União Europeia e desafios da integração monetária, económica e financeira*”

1. Enquadramento

A crise financeira internacional e a subsequente crise das dívidas soberanas na área do euro tiveram um impacto considerável no sistema financeiro mundial e europeu e tornaram evidente a necessidade de reformar os modelos de regulação e supervisão. **Esta constatação conduziu a alterações profundas e sem precedentes na regulamentação e na arquitetura financeiras internacionais e congregou esforços a nível global.**

A União Europeia desempenhou um papel de relevo nesta matéria, através da introdução de amplas reformas no setor financeiro, com destaque para a implementação do Sistema Europeu de Supervisão Financeira (assente num modelo de supervisão de base setorial e numa entidade transversal com competências macroprudenciais) e, sobretudo, para a criação da União Bancária. Este processo implicou:

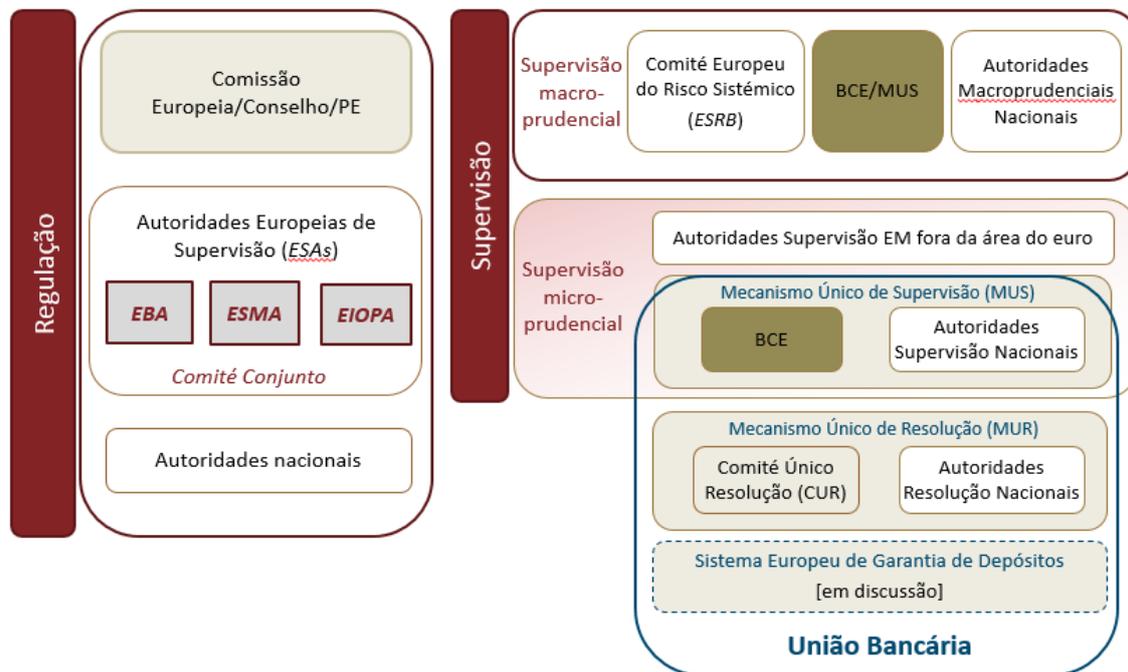
- i) Por um lado, a definição de um modelo de exercício partilhado dos poderes de regulação e supervisão, com um quadro institucional europeu e um quadro comum de regras, procedimentos e práticas; e
- ii) Por outro lado, uma redefinição do perímetro de competências e do papel das autoridades nacionais de regulação, supervisão e resolução.



2. Regulação e supervisão

O atual quadro de regulação e supervisão financeira da União Europeia pode ser ilustrado pelo seguinte diagrama:

Regulação e supervisão financeira na União Europeia



Embora o quadro institucional e regulamentar em que os bancos europeus operam atualmente seja inegavelmente mais robusto do que o que existia antes do eclodir da crise, **persistem inúmeras limitações e desafios que carecem de atuação urgente.**

Desde logo, face à multiplicidade de autoridades, nacionais e supranacionais que atuam nos domínios legislativo, regulamentar, de supervisão e de resolução, **é essencial assegurar uma efetiva coordenação e articulação das mesmas.**

Conforme demonstrado no diagrama acima, **a regulação na União Europeia é exercida a vários níveis, com poderes e atribuições diversificados.** Os Estados-Membros participam em todos esses níveis, com graus distintos de intensidade e com diferentes interlocutores. **A supervisão, quer a nível macro quer microprudencial, envolve também uma miríade de instituições e de atores.** Importa promover o funcionamento



eficiente e coerente de toda esta estrutura, minimizando lacunas, conflitos e redundâncias.

A experiência colhida nos últimos anos tem vindo a evidenciar, cada vez, mais a **importância de distinguir as funções de regulação das de supervisão: entre quem produz a regulamentação (o legislador/regulador) e quem a aplica (o supervisor)**. Ou seja, importa introduzir uma maior segregação e especialização destas funções – criação de *Chinese walls* –, quer a nível europeu quer dos Estados-Membros. **A preparação do quadro normativo, o detalhe da regulamentação e a forma de a interpretar devem ser competência da função regulatória, competindo às autoridades de supervisão exercer a sua atividade no respeito do quadro regulamentar definido.**

3. Completar a União Bancária

Por outro lado, a **União Bancária permanece incompleta, faltando-lhe um dos seus três pilares fundamentais: um sistema comum de garantia de depósitos**. Só na presença de todos os pilares – e das necessárias redes de segurança – se poderá romper definitivamente o elo de ligação entre risco soberano e risco bancário na área do euro. O quadro atual apresenta evidentes limitações, designadamente em termos de coordenação, de partilha de responsabilidades e de riscos, de poderes e de instrumentos, bem como de aplicação das regras de concorrência.

Existe atualmente uma assimetria entre quem tem poder de tomar decisões sobre uma instituição e quem tem a responsabilidade pela estabilidade financeira. As autoridades nacionais permanecem responsáveis pela estabilidade financeira, mas a sua atuação está condicionada pelas decisões em matéria de supervisão, de resolução e de aplicação das regras de concorrência que são tomadas no plano europeu.

A manutenção do *status quo* poderá comprometer o projeto de União Bancária e os objetivos que estiveram na sua génese, designadamente: (i) a salvaguarda da estabilidade financeira; (ii) a proteção dos depositantes e dos contribuintes; (iii) a melhoria do financiamento da economia real.



4. Prosseguir a reflexão sobre a regulação e a supervisão do setor financeiro

O Sistema Europeu de Supervisão Financeira, a sua articulação com a União Bancária e com as autoridades nacionais, bem como os próprios modelos de regulação e de supervisão nacionais precisam de ajustamentos que corrijam deficiências e os adequem às novas realidades. **A reflexão sobre a regulação e a supervisão do setor financeiro tem pois de prosseguir, beneficiando das lições da experiência recente.**

O Banco de Portugal está profundamente empenhado na discussão destas matérias, de que são exemplos o *Livro Branco sobre a Regulação e Supervisão do Setor Financeiro* e os contributos para (i) a reflexão sobre o Modelo de Supervisão Financeira em Portugal, promovido pelo Senhor Ministro das Finanças e (ii) a consulta da Comissão Europeia sobre a revisão do quadro de política macroprudencial. O Banco tem estado também ativamente envolvido na discussão do pacote legislativo apresentado pela Comissão para complementar o programa regulamentar lançado na sequência da crise financeira.

5. Os modelos de supervisão na União Europeia

Analisando a situação dos diversos Estados-Membros, constata-se que, embora atuando num enquadramento institucional comum, são muito diversificadas as vias seguidas para o desempenho das funções de supervisão e de resolução. **Daí decorrem desenhos institucionais muito díspares para a regulação e supervisão do sistema financeiro nacional, cuja articulação nem sempre é fácil e que, em alguns casos, justificarão ajustamentos.**

5.1. Supervisão microprudencial



A supervisão microprudencial nos Estados-Membros da União Europeia está maioritariamente (em 18 países) atribuída aos respetivos bancos centrais nacionais. Na área do euro, das **19** autoridades nacionais competentes que integram o Mecanismo Único de Supervisão (MUS), **11** são bancos centrais e, em **França**, a autoridade de supervisão, embora autonomizada, está também no banco central.

No âmbito do MUS, o BCE é responsável pelo funcionamento efetivo e consistente de todo o sistema integrado de supervisão prudencial, sendo responsável direto pelas instituições de crédito significativas. Neste contexto, a supervisão assenta em metodologias e ferramentas de supervisão comum, definidas a nível do Mecanismo.

Com a implementação do MUS, os avanços registados na criação da União Bancária foram muito significativos, num curto espaço de tempo. Importa, no entanto, progredir rapidamente na construção dos elementos que faltam nos restantes pilares.

5.2. Política macroprudencial

O quadro institucional macroprudencial europeu teve como ponto de partida o relatório *De Larosière* que conduziu à criação do Comité Europeu do Risco Sistémico (*ESRB*) e continuou a ser construído de forma gradual, **acabando por resultar numa arquitetura particularmente complexa e envolvendo inúmeras entidades:**

- i) **Em primeiro lugar, o ESRB**, com um amplo mandato de coordenação, abrangendo a totalidade da UE, com poderes não vinculativos;
- ii) **Em segundo lugar, o BCE/MUS** com competências macroprudenciais específicas e poderes vinculativos, mas limitados ao âmbito da União Bancária;
- iii) **Por fim, 28 autoridades macroprudenciais a nível nacional**, estabelecidas nos últimos anos, quer através da atribuição de um mandato macroprudencial específico a entidades existentes, quer através da criação de autoridades dedicadas.

A situação a nível nacional é muito diversificada entre Estados-Membros, não só em termos da escolha da Autoridade Macroprudencial, como das tarefas e dos poderes atribuídos:



- Em **13** Estados-Membros (10 na área do euro) a Autoridade Macroprudencial é o respetivo banco central;
- Em **13** outros (8 na área do euro) esse papel foi atribuído a um Comité separado e;
- Nos casos da **Finlândia** e da **Suécia**, as Autoridades Macroprudenciais são as respetivas autoridades de supervisão integrada.

Esta heterogeneidade não facilita a coordenação *cross-border* da política macroprudencial.

Acresce ainda que, **em diversas situações** (por exemplo, na Áustria, Holanda, Espanha e Letónia) **a Autoridade Macroprudencial não é responsável pela utilização de instrumentos macroprudenciais prudenciais especificados na *CRDIV/CRR***, estando estes a cargo de autoridades “designadas” para o efeito ou dos supervisores prudenciais.

O quadro de política macroprudencial da UE carece indiscutivelmente de revisão, incluindo para refletir as consequências da criação da União Bancária, em especial do MUS. Esta revisão deveria levar em conta os **seguintes princípios genéricos**:

- i) Assegurar uma clara afetação de responsabilidades e instrumentos;
- ii) Atribuir o uso do pilar 2 às autoridades competentes na medida em que as autoridades macroprudenciais sejam dotadas de instrumentos alternativos suficientes e flexíveis;
- iii) Alargar a cobertura da política macroprudencial para além do setor bancário;
- iv) Preservar suficiente flexibilidade nacional, para fazer face a riscos sistémicos específicos;
- v) Dotar as autoridades macroprudenciais de poderes e instrumentos suficientes;
- vi) Assegurar uma composição alargada do *ESRB*, refletindo os desenvolvimentos a nível da União Bancária.

5.3. Supervisão Comportamental

O modelo de supervisão da União Bancária não comporta poderes de supervisão comportamental, **ficando essa responsabilidade no âmbito das autoridades nacionais**,



não obstante as tarefas atribuídas às autoridades de supervisão europeias, fundamentalmente de índole regulamentar.

Quer no conjunto da União Europeia, quer na área do euro, **a atribuição dos poderes nacionais de supervisão comportamental está distribuída de forma equilibrada** entre bancos centrais e autoridades de supervisão integrada.

Qualquer que seja o modelo institucional escolhido pelos Estados-Membros para o exercício das competências de supervisão comportamental, importa: (i) evitar a existência de lacunas de atuação; (ii) assegurar clareza na atribuição de responsabilidades; e (iii) alinhar considerações prudenciais e de conduta.

Nos próximos anos, **a supervisão comportamental terá também de estar preparada para enfrentar os novos desafios da era digital**, decorrentes quer da generalização da utilização de canais digitais quer da comercialização de produtos e serviços bancários inovadores.

5.4. Resolução

Também a nível da atribuição nacional da função de resolução a situação é heterogénea no seio da União Europeia, **prevalecendo, no entanto, a opção de cumulação de funções de supervisão prudencial e de resolução na mesma autoridade**. Nos 19 Estados-Membros da área do euro, constata-se que:

- Em 17 existe cumulação de funções na mesma autoridade, sendo que em 11 deles, essa cumulação se verifica a nível do banco central;
- Apenas em 2 (Eslováquia e Finlândia) se optou por uma total separação institucional das funções de supervisão prudencial e de resolução em autoridades distintas.

Refira-se que, no modelo adotado em **França**, a autoridade nacional de supervisão e resolução integrada está sediada no banco central, mas como entidade autónoma (modelo “*agency-within-an-agency*”).

Qualquer que seja o modelo adotado pelos Estados-Membros **importa garantir as exigências normativas da União Europeia**, consagradas na *BRRD*, nomeadamente:



- i) Assegurar a independência operacional e a prevenção de conflitos de interesses;
- ii) Garantir uma cooperação funcional estreita na elaboração, na planificação e na aplicação das decisões de resolução, quer quando a autoridade de resolução e a autoridade de supervisão são entidades diferentes quer quando as funções são exercidas no seio da mesma entidade;
- iii) Reduzir ao mínimo os efeitos negativos sobre a estabilidade financeira e os efeitos económicos e sociais adversos.

Com a entrada em funcionamento do Mecanismo Único de resolução (MUR), a responsabilidade pela grande maioria das decisões de planeamento e de aplicação de medidas de resolução foi transferida da esfera nacional para a europeia, para o Conselho Único de Resolução (CUR).

O CUR está dotado de mecanismos tendentes a garantir a execução obrigatória e vinculada das suas decisões de resolução relativas: (i) às entidades e grupos significativos; (ii) aos grupos transfronteiriços menos significativos; e inclusivamente (iii) às restantes entidades e grupos menos significativos quando a resolução exija a utilização de mecanismos de financiamento. A entrada em funcionamento pleno do MUR implica também uma substituição dos mecanismos de financiamento nacionais por um mecanismo único de financiamento ao nível da União.

6. Considerações finais

A arquitetura de regulação e de supervisão financeira europeia é complexa, envolve a atuação de uma multiplicidade de entidades e agentes e apresenta lacunas e limitações a que é urgente fazer face.

Importa, designadamente:

- i) Completar a União Bancária;
- ii) Revisitar o quadro regulamentar;
- iii) Distinguir as funções de regulação e de supervisão;
- iv) Reavaliar e ajustar, se necessário, os modelos de regulação e supervisão nacionais;



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

- v) Assegurar uma melhor coordenação e articulação de todas as entidades envolvidas.