

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2012)280

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento e que altera as Diretivas 77/91/CEE e 82/891/CE do Conselho, as Diretivas 2001/24/CE, 2004/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/55/CE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

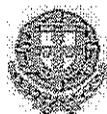
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento e que altera as Diretivas 77/91/CEE e 82/891/CE do Conselho, as Diretivas 2001/24/CE, 2004/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/55/CE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 [COM(2012)280].

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. A recente e grave crise financeira deixou bem patente as fragilidades do sistema financeiro. Foram expostas significativas falhas na supervisão financeira e as autoridades públicas revelaram-se incapazes para lidar com o funcionamento dos bancos em dificuldades.
2. Mas a crise também gerou um amplo consenso político quanto à necessidade de encontrar medidas que permitissem garantir a sustentabilidade e estabilidade do sistema financeiro. Porém, as medidas tomadas pelos poderes públicos para prevenir o colapso e conter o contágio do sistema financeiro tiveram custos elevadíssimos para os contribuintes e puseram em risco as finanças públicas de alguns Estados Membros. “Entre outubro de 2008 e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

outubro de 2011, a Comissão aprovou 4,5 biliões de EUR (o que equivale a 37% do PIB da UE) em medidas de auxílio estatal a instituições financeiras, dos quais 1,6 biliões de EUR (13% do PIB da UE) foram efetivamente utilizados entre 2008 e 2010. As garantias e as medidas de apoio à liquidez elevaram-se a 1,2 biliões de EUR, ou seja, cerca de 9,8 % do PIB da UE. O dinheiro restante foi utilizado em medidas relacionadas com os ativos em imparidade e a recapitalização, no valor de 409 mil milhões de EUR (3,3% do PIB da UE). Despesas e compromissos orçamentais nesta escala não são sustentáveis para as finanças públicas e impõem elevados encargos às gerações presentes e futuras. Por outro lado, a crise, que se iniciou no setor financeiro, empurrou a economia da UE para uma recessão severa, com uma contração do PIB da UE de 4,2%, ou 700 mil milhões de EUR, em 2009.”¹

3. De facto, a injeção de fundos públicos na banca permitiu evitar o colapso do sistema bancário mas não resolveu a questão de como lidar com as grandes instituições bancárias transfronteiras em dificuldades.
4. Importa mencionar que apesar de atualmente os mercados financeiros da União Europeia possuírem um nível de integração elevado, os sistemas jurídicos continuam a funcionar numa base nacional e variam muito entre si. Existem muitos sistemas jurídicos nacionais que não conferem os poderes necessários que permitam às autoridades fazer cessar as atividades de uma instituição financeira de uma maneira organizada preservando a estabilidade financeira e minimizando os efeitos daí decorrentes para os contribuintes. Essa divergência das legislações nacionais não permite lidar adequadamente com a dimensão transfronteiriça das crises, o que dificulta as formas de cooperação entre os Estados de origem e de acolhimento.

¹ SWD(2012) 167 de 6 de junho de 2012.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

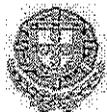
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

5. Neste contexto, a Comissão apresentou a proposta ora em apreço que constitui a última de uma série de medidas propostas para reforçar o setor bancário da Europa e evitar os efeitos indiretos de qualquer futura crise financeira com consequências negativas para os depositantes e os contribuintes. Por conseguinte, a presente iniciativa propõe que sejam adotadas a nível da União medidas destinadas a reforçar a estabilidade financeira e o mercado interno dos serviços bancários, assim como a confiança nos bancos e evitar o risco de contágio. A proposta visa também “minimizar as perdas para a sociedade no seu conjunto, em particular para os contribuintes”.

6. A iniciativa, em apreço, foi remetida à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório, que se subscreve na íntegra e anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

a) Da Base Jurídica

A base jurídica em que assenta a presente proposta é o artigo 114.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, relativo à “Aproximação das Legislações” que permite a adoção de “medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Dado que os objetivos da presente iniciativa, designadamente no que toca ao assegurar um nível elevado de harmonização das legislações nacionais em matéria de recuperação e resolução das instituições financeiras, de modo a garantir que os Estados Membros disponham de um mesmo conjunto de instrumentos e procedimentos que lhes permitam responder eficazmente os problemas sistémicos, assegurando assim uma capacidade efetiva de resolução para lidar com o colapso de instituições financeiras quando existirem riscos sistémicos, não podem ser suficientemente realizados pelos Estados Membros, podendo, pois, devido à dimensão da ação, ser melhor alcançados ao nível da União, a União pode adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

c) Do conteúdo da iniciativa

A presente iniciativa tem como objetivo global reforçar a estabilidade financeira e o mercado interno dos serviços bancários, assim como reforçar a confiança nos bancos e evitar o risco de contágio. São estabelecidos um conjunto de instrumentos capazes de permitir aos Estados Membros responder eficazmente a eventuais riscos sistémicos. Evitando assim os efeitos indiretos de qualquer futura crise financeira, com consequências negativas para os depositantes e os contribuintes.

Por conseguinte os instrumentos propostos dividem-se em poderes de:

- i) prevenção** – os bancos ficam obrigados a elaborar **planos de recuperação**, nos quais definirão as medidas a aplicar em caso de deterioração da sua situação financeira, cujo objetivo será restabelecer



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

a viabilidade, de intervenção precoce e de resolução, devendo as autoridades responsáveis pela resolução das instituições financeiras ter de elaborar **planos de resolução**. “Ambos os planos deverão ser elaborados tanto a nível dos grupos como de cada instituição dentro do grupo”. Contudo, se no decurso da elaboração desses planos as autoridades identificarem obstáculos à possibilidade de resolução, poderão exigir que uma instituição financeira altere as suas estruturas a nível jurídico ou operacional.

Os grupos financeiros poderão também celebrar acordos de apoio intergrupo, a fim de limitar o desenvolvimento das situações de crise e reforçar com celeridade a estabilidade do grupo, como um todo.

- ii) **Intervenção precoce** – os poderes de intervenção precoce irão permitir uma intervenção rápida das autoridades de supervisão, de modo a evitar a insolvência das instituições financeiras. Estes poderes serão ativados quando uma instituição não cumprir ou estiver em risco de não cumprir os requisitos regulamentares de fundos próprios.

- iii) **resolução** – os poderes de resolução terão lugar quando e se as medidas de prevenção e intervenção precoce não forem eficazes para evitar o colapso de uma instituição financeira que acarrete problemas para o interesse público geral. Estes poderes irão permitir reorganizar ou liquidar a instituição financeira de forma gradual, preservando as suas funções críticas e preservando ao máximo os interesses dos contribuintes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Em suma, este conjunto os poderes enunciados constitui um enquadramento efetivo para a recuperação e, quando adequada, resolução das instituições. O enquadramento proposto fomenta a cooperação entre as autoridades nacionais em todas as fases da preparação, intervenção e resolução. Pretende-se assim criar um enquadramento que permita a prevenção e gestão de crises, ficando estabelecidas as bases para a fiscalização cada vez mais integrada a nível da UE das instituições financeiras com atividade transfronteiras.

PARTE V – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. No que concerne as questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa.

Palácio de S. Bento, 18 de setembro de 2012

O Deputado Autor do Parecer

(Sérgio Sousa Pinto)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE VI – ANEXO

Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relatório

Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu
e do Conselho [COM(2012)280]

Relatora: Elsa Cordeiro

Estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento e que altera as Diretivas 77/91/CEE e 82/891/CE do Conselho, as Diretivas 2001/24/CE, 2004/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/55/CE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto (alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio), que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a *Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento e que altera as Diretivas 77/91/CEE e 82/891/CE do Conselho, as Diretivas 2001/24/CE, 2004/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/55/CE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 [COM(2012)280]* foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

A crise financeira que teve início em 2008 demonstrou uma ausência significativa de instrumentos adequados a nível da União para tratar com eficácia o problema das instituições de crédito pouco sãs ou em dificuldades. Esses instrumentos são necessários, nomeadamente, para prevenir situações de insolvência ou, em caso de insolvência, para minimizar as sérias repercussões negativas, preservando as funções de importância sistémica das instituições de crédito, não obrigando os Estados-Membros a salvarem as instituições financeiras com recurso a fundos públicos.

A presente iniciativa tem como objetivo preservar a estabilidade financeira da EU, protegendo a confiança do público e dos mercados, colocando em primeiro lugar a prevenção e a preparação, disponibilizando instrumentos de resolução credíveis, permitindo uma intervenção rápida e determinada, reduzindo os riscos morais e minimizando tanto quanto possível os custos globais suportados por fundos públicos,

contribuindo para uma resolução controlada dos grupos transfronteiriços, garantindo a segurança jurídica e limitando as distorções da concorrência.

Durante a recente crise financeira, foi perceptível que nem as autoridades de supervisão nem as instituições de crédito se encontravam preparados para lidar com a situação. Nem todos os Estados-Membros dispunham de poderes para intervir, estabilizar e reorganizar uma instituição financeira em dificuldades numa fase precoce. As autoridades dos Estados-Membros não dispunham dos instrumentos e poderes necessários para lidar com o colapso de um banco, que poderia causar prejuízos sistémicos significativos, e não tiveram outra escolha senão utilizar o dinheiro dos contribuintes para salvar as instituições em dificuldades.

2. Aspetos relevantes

- Análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa;

A não existência a nível da UE de uma harmonização de processos de resolução das instituições de crédito, uma vez que alguns Estados-Membros aplicam às instituições de crédito os mesmos procedimentos que aplicam a outras empresas insolventes, resulta que haja diferenças processuais e de substância consideráveis entre disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regulamentam a insolvência das instituições de crédito nos Estados-Membros. Além disso, a crise financeira mostrou que os processos de insolvência aplicáveis às empresas em termos gerais poderão nem sempre ser os mais apropriados para as instituições de crédito, uma vez que nem sempre poderão garantir uma rapidez de intervenção suficiente, a continuidade das funções essenciais das instituições de crédito e a preservação da estabilidade financeira.

Por conseguinte, é necessário um regime que coloque à disposição das autoridades instrumentos para uma intervenção suficientemente precoce e rápida nas instituições de crédito pouco sãs ou em dificuldades, de modo a garantir a continuidade das suas funções financeiras e económicas essenciais, minimizando o impacto do colapso de uma instituição sobre o sistema financeiro e assegurando que os acionistas e os credores encaixam as perdas apropriadas. As autoridades devem ser dotadas de novos poderes que lhes permitam manterem permanência o acesso aos depósitos e às operações de pagamento, vender partes viáveis da empresa, se necessário, e

distribuir as perdas de forma justa e previsível. Estes objetivos devem ajudar a evitar a destabilização dos mercados financeiros e minimizar os custos para os contribuintes.

As diferenças nos regimes de resolução podem afetar também os custos do financiamento bancário de forma diferente entre os Estados-Membros e resultar em distorções da concorrência entre os bancos. A existência de regimes de resolução eficazes em todos os Estados-Membros é também necessária para garantir que o exercício pelas instituições do direito de estabelecimento no âmbito do mercado único não seja limitado pela capacidade financeira do respetivo Estado-Membro de origem para gerir o seu eventual colapso.

Com esta iniciativa estes obstáculos serão eliminados e serão adotadas regras que garantam que as disposições do mercado interno não sejam postas em causa.

A proposta exige que os Estados-Membros confirmem poderes de resolução a autoridades públicas administrativas para assegurar que os objetivos do enquadramento possam ser realizados em tempo útil. Assim, os Estados-Membros terão possibilidade de designar como suas autoridades de resolução, por exemplo, os bancos centrais, os supervisores financeiros, os sistemas de garantia de depósitos, os Ministérios das Finanças ou autoridades especiais.

Através desta proposta de diretiva é criado um regime especial de insolvência para as instituições em dificuldades – resolução.

A resolução constitui uma alternativa aos procedimentos normais de insolvência e permite a reestruturação ou liquidação de um banco em dificuldades e cujo colapso possa ameaçar o interesse público em geral. A resolução deverá permitir obter, para as instituições, resultados semelhantes aos dos procedimentos normais de insolvência e de acordo as regras da União em matéria de auxílios estatais, em termos de afetação das perdas aos acionistas e aos credores, salvaguardando a estabilidade financeira e limitando a *exposição dos contribuintes a perdas decorrentes do apoio à solvência*. Durante esse processo, deverá também garantir a segurança jurídica, a transparência e a previsibilidade no que respeita ao tratamento dos acionistas e dos credores do banco, bem como a preservação do valor que de outra forma poderia ser perdido, em caso de falência.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

As autoridades de resolução devem avaliar, com base num plano de resolução, se é possível proceder à resolução de uma instituição ou de um grupo. Se as autoridades de resolução identificarem obstáculos significativos à possibilidade de resolução de uma instituição ou de um grupo, devem dispor de poderes para exigir que essa instituição ou grupo tomem medidas para viabilizar a sua eventual resolução.

A Autoridade Bancária Europeia (EBA) terá um papel importante a desempenhar para assegurar que a avaliação da possibilidade de resolução e a utilização de poderes preventivos pelas autoridades relevantes sejam uniformemente aplicadas em todos os Estados-Membros. A EBA terá elaborar projetos e normas técnicas que definam os parâmetros necessários para a avaliação do impacto sistémico dos planos de resolução.

A proposta de diretiva estabelece um conjunto mínimo de instrumentos de resolução que todos os Estados-Membros devem adotar. De qualquer forma, as autoridades nacionais podem conservar, além disso, instrumentos e poderes nacionais específicos para lidar com os bancos em dificuldades, desde que sejam compatíveis com os princípios e objetivos do enquadramento de resolução da União e com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e que não coloquem obstáculos à resolução efetiva de um grupo.

- Alterações da Diretiva Liquidação, das Diretivas relativas ao direito das Sociedades e do Regulamento EBA

A Diretiva 2001/24/CE prevê o reconhecimento mútuo e a execução de medidas de saneamento ou de liquidação em relação às instituições de crédito que tenham sucursais noutros Estados-Membros. A diretiva procura garantir que uma instituição de crédito e as suas sucursais noutros Estados-Membros sejam reorganizadas ou liquidadas de acordo com os princípios da unidade e da universalidade, assegurando que apenas exista um procedimento de insolvência no qual a instituição será tratada como uma única entidade. A unidade e a universalidade dos procedimentos assegurarão a igualdade de tratamento de todos os credores, independentemente da

sua nacionalidade, local de residência ou domicílio. A fim de assegurar a igualdade de tratamento de todos os credores também nos processos de resolução, a Diretiva 2001/24/CE é alterada a fim de alargar o seu âmbito de aplicação às empresas de investimento e à utilização dos instrumentos de resolução em relação a qualquer entidade abrangida pelo regime de resolução.

As diretivas da União relativas ao direito das sociedades incluem regras para a proteção dos acionistas e dos credores. Algumas destas regras podem dificultar uma ação rápida pelas autoridades de resolução.

A Segunda Diretiva Direito das Sociedades exige que qualquer aumento do capital de uma sociedade anónima seja aprovada em assembleia geral, enquanto a Diretiva 2007/36 (Diretiva Direitos dos Acionistas) exige que essas assembleias sejam convocadas com 21 dias de antecedência. A rápida reposição da situação financeira de uma instituição de crédito por meio de um aumento de capital fica, portanto, impossibilitada. A proposta altera por conseguinte a Diretiva Direitos dos Acionistas, de modo a permitir que a assembleia geral decida antecipadamente da aplicação de um prazo de pré-aviso menor para a convocação de uma assembleia geral destinada a tomar decisões sobre um aumento de capital em situações de emergência. Tal autorização constituirá parte integrante do plano de recuperação e permitirá uma ação rápida sem pôr em causa os poderes de decisão dos acionistas.

Por outro lado, as diretivas relativas ao direito das sociedades exigem que os aumentos e as reduções de capital, as fusões e as cisões estejam sujeitos ao acordo dos acionistas, sendo aplicáveis direitos de preferência em todos os aumentos do capital subscritos por entradas em dinheiro. Acresce ainda que a Diretiva Ofertas Públicas de Aquisição exige ofertas obrigatórias quando qualquer pessoa – incluindo o Estado – adquira participações numa sociedade cotada superiores ao limiar de controlo (geralmente estabelecido em 30% - 50%).

Para fazer face a estes obstáculos, a proposta permite que os Estados-Membros derroguem às disposições que exigem o consentimento dos credores ou acionistas ou que constituam de qualquer outra forma um obstáculo a uma resolução rápida e eficaz.

A fim de assegurar que as autoridades responsáveis pela resolução estejam representadas no Sistema Europeu de Supervisão Financeira estabelecido pelo Regulamento (UE) n.º 1093/2010 e que a EBA disponha das competências necessárias para levar a cabo as tarefas que lhe são conferidas pela presente proposta de diretiva, o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 deve ser alterado de modo a incluir, no conceito de autoridades competentes estabelecido nesse regulamento, as autoridades nacionais de resolução conforme definidas na presente proposta de diretiva.

3. Princípio da Subsidiariedade

A presente proposta de diretiva tem por base jurídica o artigo 114º do TFUE, que permite a adoção de medidas de aproximação das disposições nacionais que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

Nos termos do artigo 5º do Tratado da União Europeia: *“Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervêm apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados a nível comunitário.”*

Atendendo a que os objetivos das medidas a adotar, nomeadamente a harmonização das regras e dos processos de resolução das instituições de crédito, não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, podendo contudo, devido aos efeitos do colapso de qualquer instituição em toda a União, ser melhor realizados ao nível da União, conclui-se, assim, não existir qualquer violação do princípio da subsidiariedade.

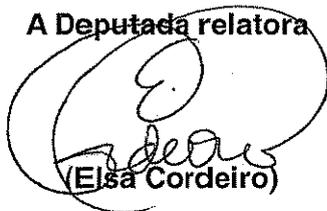
PARTE III – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. A Comissão dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

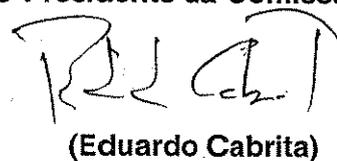
Palácio de S. Bento, 12 de setembro de 2012,

A Deputada relatora



(Elsa Cordeiro)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)