

Relatório Anual de 2011

Resumo

Prefácio do Presidente



Resumo

O Relatório Anual 2011 da Autoridade Bancária Europeia (EBA) dá conta das atividades e realizações da Autoridade no seu primeiro ano de existência. A EBA foi instituída em 1 de Janeiro de 2011, em resposta a um apelo à criação de um quadro de regulação e supervisão mais integrado na União Europeia. A EBA faz parte, em conjunto com as autoridades nacionais de supervisão, as outras duas Autoridades Europeias de Supervisão (AES), a EIOPA e a ESMA, o Comité Conjunto e o Comité Europeu do Risco Sistémico (ESRB), do novo Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF).

O Regulamento que institui a EBA confiou a esta Autoridade um vasto conjunto de funções, além das que foram herdadas da entidade que a antecedeu, o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária (CEBS), todas elas com o objetivo último de preservar a estabilidade financeira e assegurar a confiança no sistema financeiro no seu conjunto, bem como de proporcionar proteção aos consumidores de serviços financeiros.

A EBA iniciou a sua atividade com toda a celeridade. Como o seu presidente assinala nas suas observações introdutórias, a EBA «iniciou a atividade num ambiente de mercado muito duro e difícil, com uma série de desafios a enfrentar de imediato. Não foi fácil concentrar os esforços na construção de uma nova organização, tendo ao mesmo tempo de fazer face a importantes desafios para a estabilidade do setor bancário».

As prioridades e atividades da EBA, definidas no seu programa de trabalho para 2011, abrangiam três áreas principais: **Regulação**, **Análise de Risco** e **Operações**, com o objetivo de criar a função de **Proteção dos Consumidores** da Autoridade.

No âmbito dos seus esforços de regulação, a EBA centrou os trabalhos no estabelecimento das bases para o chamado código único europeu de regras, um conjunto comum de regras totalmente harmonizadas que serão vinculativas e diretamente aplicáveis em todos os Estados-Membros da UE. Trata-se de uma tarefa considerável, no âmbito da qual mais de 100 normas técnicas vinculativas deverão ficar concluídas nos próximos anos, prevendo-se que cerca de 40 normas sejam publicadas até 1 de janeiro de 2013. Ao longo de 2011, a EBA preparou o terreno para o desenvolvimento de várias normas técnicas vinculativas em áreas-chave como os fundos próprios e a liquidez, com base nas propostas da Comissão Europeia, de julho de 2011, relativas aos requisitos de fundos próprios (CRD IV e CRR – diretiva e regulamento relativos aos requisitos de fundos próprios)). Além deste trabalho preparatório sobre as normas vinculativas, a EBA prosseguiu a elaboração de orientações sobre diferentes aspetos da CRD III como a governação interna, extensões e alterações aos métodos de medição avançada (AMA), exercícios de recolha de dados relativos à remuneração, valor em risco em situações de stress, e requisitos de fundos próprios para riscos adicionais de incumprimento e de migração (IRC).

No domínio da análise de risco, as prioridades centraram-se principalmente nos desafios colocados pela deterioração do ambiente do mercado financeiro na Europa. Além disso, a EBA prosseguiu as suas ações periódicas de monitorização, avaliação e análise dos riscos e vulnerabilidades no setor bancário da UE. Intensificou ainda os seus esforços no sentido de promover uma cooperação eficaz e eficiente entre as autoridades nacionais de supervisão no domínio da supervisão bancária, através do trabalho a nível político e da participação ativa em colégios de autoridades de supervisão.

Uma componente-chave das atividades de análise de risco em 2011 foi um exercício de testes de esforço realizado a nível da UE numa amostra de 91 bancos utilizando um mesmo cenário adverso e uma metodologia coerente. Este exercício revelou-se um incentivo muito forte para os bancos

envolvidos, que fizeram esforços consideráveis para não se situarem abaixo do valor de referência de 5% para o rácio de capital próprio de base, nível 1 – «*core tier 1*» (CT1) –, tendo mobilizado fundos próprios no montante de cerca de 50 mil milhões de euros nos primeiros quatro meses de 2011 na perspetiva de cumprir o limite de capital comumente acordado. Não obstante o seu êxito, também em termos de uma ampla divulgação de informação e de garantia de qualidade, o principal objetivo de restaurar a confiança no setor bancário europeu não foi alcançado, devido ao alastramento da crise da dívida soberana a outros países. Além disso, muitos bancos da UE, especialmente em países em situação difícil, debateram-se com dificuldades de financiamento significativas. Na sequência das indicações do Fundo Monetário Internacional e do Conselho Europeu do Risco Sistémico, a EBA propôs um conjunto de medidas, no âmbito de um pacote acordado a nível europeu, destinadas a reforçar o nível de capitalização dos bancos e favorecer um retorno a condições mais flexíveis no mercado de financiamento. Após uma avaliação prudente da exposição dos bancos aos riscos soberanos dos Estados-Membros da União Europeia, foi aprovada uma recomendação formal exigindo aos bancos a constituição de um «almofada» de capital até ao final de junho de 2012, de modo a alcançar um rácio de capitalização de 9% em termos de capital da mais alta qualidade (CT1).

No domínio da proteção dos consumidores, a EBA centrou o seu trabalho principalmente nos empréstimos hipotecários e outras formas de crédito a particulares e analisou as preocupações relativamente a áreas como o papel dos mediadores de crédito, a transparência e clareza da informação pré-contratual fornecida aos consumidores e as verificações da solvabilidade.

Quando as três Autoridades Europeias de Supervisão foram instituídas, foi criado também um Comité Conjunto para assegurar uma cooperação regular. O Comité Conjunto debateu com frequência relatórios de avaliação dos riscos setoriais e intersetoriais, assim como possíveis opções políticas à luz da evolução do mercado. Estas opções políticas incidiram nos domínios da supervisão dos conglomerados financeiros, da contabilidade e auditoria, da análise microprudencial da evolução intersetorial, dos riscos e vulnerabilidades do sistema financeiro, das medidas de combate ao branqueamento de capitais e da proteção dos consumidores. Em 2011, foram apresentados aos decisores políticos europeus os primeiros relatórios conjuntos de avaliação de risco.

Por último, o reforço das operações da EBA e a melhoria das suas capacidades institucionais desempenharam um papel crucial no primeiro ano de existência da Autoridade. Em 2011, a EBA fez progressos significativos no processo de alinhamento da gestão dos seus recursos financeiros e humanos, dos seus procedimentos de adjudicação, das suas infraestruturas de TI e das suas atividades de comunicação com os requisitos da regulamentação e das melhores práticas da UE nesta matéria.

Prefácio do Presidente

É para mim uma grande honra e um privilégio apresentar o primeiro relatório anual da Autoridade Bancária Europeia (EBA), que apresenta uma síntese das atividades realizadas durante o seu primeiro ano de existência.

A instituição da EBA em 1 de janeiro de 2011 marcou uma mudança profunda na estrutura institucional, na medida em que veio responder a um apelo urgente à realização de progressos claros no estabelecimento de um quadro de regulação e supervisão mais integrado na União Europeia (UE). A entidade que antecedeu a EBA, o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária (CEBS), já havia desenvolvido grandes esforços para alcançar uma maior convergência, mas o seu limitado mandato impediu-o de ter um impacto perceptível nas práticas quotidianas das autoridades nacionais. Com efeito, uma das principais debilidades sentidas antes da instituição da EBA era a incapacidade do Comité para decidir e coordenar as ações políticas no seio da União Europeia. Acresce que a necessidade de uma mudança decisiva rumo a uma maior e mais eficaz integração dos mercados financeiros na União Europeia se tornou ainda mais pertinente com a emergência e a escalada da crise na Europa.

O Regulamento que institui a EBA confiou a esta Autoridade um vasto conjunto de funções, além das que foram herdadas do CEBS, todas elas com o objetivo último de preservar a estabilidade financeira e assegurar a confiança no sistema financeiro no seu conjunto, bem como de proporcionar uma proteção adequada aos consumidores de serviços financeiros.

Iniciámos a atividade num ambiente de mercado muito duro e difícil, com uma série de desafios a enfrentar de imediato. Não foi fácil concentrar os esforços na construção de uma nova organização, tendo ao mesmo tempo de fazer face a importantes desafios para a estabilidade do setor bancário. A pressão do mercado para uma ação coordenada destinada a restaurar a confiança na resiliência dos bancos da UE foi sempre muito forte. O primeiro desafio que se nos colocou foi o teste de esforço realizado à escala europeia, conjuntamente com as autoridades nacionais de supervisão, com o objetivo de avaliar a resiliência de uma ampla amostra de 90 bancos de 21 países num cenário adverso, mas plausível. A publicação dos resultados em julho de 2011 proporcionou ao mercado um nível sem precedentes de transparência e de acesso a informação – cerca de 3 200 pontos de dados para cada banco –, contribuindo assim para atenuar as preocupações dos investidores relativamente à exposição dos bancos ao risco. O exercício dos testes de esforço revelou-se um incentivo muito forte para os bancos envolvidos, que fizeram esforços consideráveis para não se situarem abaixo do valor de referência definido (um rácio de «*core tier 1*» – CT1 – para ativos ponderados pelo risco, superior a 5%) e aumentaram o seu CT1 agregado em 50 mil milhões de euros nos primeiros quatro meses de 2011. Os testes de esforço foram executados de forma muito rigorosa, permitindo a obtenção de resultados consistentes e, bem assim, a implementação da metodologia acordada graças a três rondas de revisão pelos pares.

Cabe reconhecer, porém, que, devido à evolução da crise da dívida soberana na área do euro, os testes de esforço não conseguiram restaurar a confiança na resiliência dos bancos da UE. A crise financeira entrou numa nova fase em agosto, quando as crescentes preocupações quanto à sustentabilidade da dívida pública em alguns países da zona euro geraram uma enorme falta de liquidez no mercado para o financiamento a médio e longo prazo dos bancos. Os investidores começaram a avaliar a solidez dos bancos europeus com base na qualidade creditícia da dívida soberana, de modo a garantir as suas redes de segurança; a posição dos fundos próprios dos bancos foi medida em função da avaliação das exposições soberanas na carteira desses bancos ao valor de

mercado, independentemente do seu valor contabilístico. Perfilava-se no horizonte uma espiral de reações negativas: a deterioração das dívidas soberanas estava a originar uma contração do financiamento aos bancos, que por seu turno estava a desencadear um processo de desalavancagem desordenada suscetível de afetar as perspetivas de crescimento, com efeitos negativos sobre a situação orçamental das dívidas soberanas. Também em resposta às recomendações do Fundo Monetário Internacional e do Conselho Europeu do Risco Sistémico, propusemos um conjunto de medidas, no âmbito de um pacote acordado a nível europeu, destinadas a reforçar o nível de capitalização dos bancos e favorecer um retorno a condições mais flexíveis no mercado de financiamento. Após uma avaliação prudente da exposição dos bancos aos Estados-Membros da União Europeia, aprovámos uma recomendação que requeria aos bancos a constituição de um «almofada» de capital até ao final de junho de 2012, de modo a alcançar um rácio de capitalização de 9% em termos de capital da mais alta qualidade (CT1).

No plano da regulação, foi conferido à EBA um papel central na criação do chamado código único europeu de regras, um conjunto comum de regras totalmente harmonizadas que serão vinculativas e de aplicação direta em todos os Estados-Membros da UE. Com o evoluir da crise, o projeto do código único de regras, lançado pelo Grupo de Larosière, revelou-se ainda mais vital para o reforço e a consolidação do Mercado Único. A experiência dos primeiros meses de funcionamento da EBA demonstrou que os quadros regulamentares dos países da UE continuam a apresentar diferenças muito significativas, dando assim origem a uma situação de fragmentação e de desigualdade de condições. O novo quadro regulamentar para a aplicação das reformas aprovadas pelo G20 oferece-nos uma importante oportunidade de avançar no sentido da criação do código único de regras. Em conformidade com a proposta de diretiva e de regulamento sobre os requisitos de fundos próprios – a denominada CRD4-CRR –, iniciámos os trabalhos preparatórios para a elaboração de «normas técnicas vinculativas» que irão definir e especificar o conteúdo da legislação europeia de forma verdadeiramente uniforme através de um regulamento aplicável diretamente em todo o Mercado Único. Trata-se de uma tarefa considerável, no âmbito da qual mais de 100 normas técnicas vinculativas deverão ficar concluídas nos próximos anos, prevendo-se que cerca de 40 normas sejam publicadas até 1 de janeiro de 2013. Este primeiro conjunto de normas tem como principais objetivos completar os aspetos técnicos da definição de capital e criar condições para a monitorização da introdução do rácio de cobertura das necessidades de liquidez.

O caminho que temos pela frente é ainda pleno de desafios, mas estou confiante de que podemos consolidar os resultados alcançados neste primeiro ano de trabalho para realizar novos progressos. De facto, desde os primeiros meses de atividade, tomámos decisões em áreas onde não existia consenso e demos prova de uma abordagem verdadeiramente europeia. O sucesso não surge automaticamente. Exige esforços consideráveis e a vontade de muitas pessoas e instituições. Gostaria de aproveitar esta oportunidade para agradecer a todas as autoridades nacionais de supervisão e aos membros do nosso Conselho de Autoridades de Supervisão o seu apoio contínuo, mesmo quando tivemos de abordar questões muito controversas. O trabalho que desenvolvemos no âmbito dos testes de esforço, das nossas avaliações de risco regulares e da elaboração de normas regulamentares e execução não teria sido possível sem a cooperação e a contribuição dos peritos das autoridades nacionais. Estou firmemente convicto de que o êxito da EBA e o futuro do novo quadro institucional dependem em muito da nossa capacidade de trabalhar como um «sistema» em colaboração com as autoridades nacionais de supervisão.