



XXVII Encontro de Lisboa
9 de outubro de 2017

Governador do Banco de Portugal, Carlos da Silva Costa
O sistema financeiro internacional: desafios da criação da União
Bancária na Europa¹

Introdução

Nos nossos Encontros dos últimos anos tenho vindo a abordar os desafios que a construção da União Bancária na Europa coloca aos sistemas financeiros dos nossos países sobre vários ângulos:

- Alterações institucionais e regulamentares introduzidas e suas implicações para o reconhecimento da equivalência dos regimes de supervisão de países terceiros;
- Necessidade de reforço da regulamentação e das práticas de prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo para salvaguardar as relações de correspondência entre as nossas instituições financeiras;
- Reforço dos mecanismos de troca de informação e de transparência para permitir identificar o controlo último das diversas estruturas coletivas que atuam nos nossos sistemas financeiros.

Para completar este ciclo dos desafios da União Bancária Europeia, irei hoje abordar as implicações que resultam da nova estrutura de resolução, com um enfoque nos países terceiros.

A União Bancária assenta em três pilares que se complementam:

- O Mecanismo Único de Supervisão em funcionamento desde novembro de 2014;
- O Mecanismo Único de Resolução em funcionamento desde janeiro de 2016;
- E o Sistema Comum de Garantia de Depósitos, ainda em construção.

¹ Preparado para apresentação.



O que é e como funciona o Mecanismo Único de Resolução

O Mecanismo Único de Resolução tem como objetivo **assegurar no espaço da Zona Euro a resolução de bancos em risco ou situação de insolvência sem afetar a estabilidade financeira dos países onde estes operam e com custos mínimos para os contribuintes e para a economia real.**

A responsabilidade pela resolução de instituições de crédito é partilhada entre o Conselho Único de Resolução e as autoridades nacionais de resolução dos países participantes na União Bancária.

O Mecanismo Único de Resolução integra ainda **o Fundo Único de Resolução, financiado pelo setor bancário**, que se destina, entre outras, a apoiar a resolução de bancos, depois de esgotadas outras opções como a recapitalização interna das instituições.

O Conselho Único de Resolução:

- **É diretamente responsável pela elaboração dos planos de resolução e decide sobre a aplicação de medidas de resolução a bancos diretamente supervisionados pelo BCE e a todos os bancos transfronteiriços com sede num Estado Membro da União Europeia;**
- Decide ainda sobre a **utilização do Fundo Único de Resolução**, sendo igualmente responsável por todos os casos de resolução que **envolvam o recurso ao Fundo Único de Resolução**, incluindo entidades menos significativas.

As **autoridades nacionais de resolução** (onde se inclui o Banco de Portugal) são responsáveis pelo planeamento e pela adoção de planos de resolução para **os bancos pelos quais o Conselho Único de Resolução não seja diretamente responsável.**

Além do Conselho Único de Resolução e das autoridades nacionais de resolução, intervêm igualmente no Mecanismo Único de Resolução:

- **O Conselho da União Europeia** que, entre outros, determina a forma como o setor bancário deve efetuar as contribuições para o Fundo Único de Resolução e, em certos casos, poderá colocar objeções aos projetos de decisão de aplicação de medidas de resolução (os denominados “programas de resolução”);



- **A Comissão Europeia**, a quem cabe aprovar os programas de resolução adotados pelo Conselho Único de Resolução.

Estratégias de resolução

As autoridades de resolução quando definem e planeiam as suas estratégias de resolução baseiam-se em duas abordagens:

1. **A resolução com um único ponto de entrada**, em que as medidas são aplicadas unicamente à entidade no topo do grupo e por uma única autoridade de resolução - estratégia de *single point of entry*.
Esta estratégia visa garantir uma absorção total das perdas do grupo ao nível da empresa-mãe e, por essa via, uma adequada recapitalização de todas as entidades do grupo, mantendo-se, à partida, inalterada a estrutura societária do mesmo.
2. **A resolução com múltiplos pontos de entrada**, em que são aplicadas medidas de resolução diretamente em diferentes partes do grupo por duas ou mais autoridades de resolução agindo de forma coordenada - estratégia de *multiple point of entry*.
Esta estratégia pode envolver a adoção de medidas de resolução distintas nos vários pontos de entrada, e uma cisão do grupo em duas ou mais partes (com base, por exemplo, em critérios geográficos ou linhas de negócio desenvolvidas, ou até uma combinação de ambos).

Assim, a escolha da estratégia de resolução tem em conta vários critérios, designadamente a estrutura do grupo em causa, as suas características, o seu modelo de negócio, e a sua dispersão geográfica.

Desafios inerentes às estratégias de resolução planeadas

A resolução com único ponto de entrada apresenta dois grandes desafios, em dois momentos distintos:

- Na fase de planeamento existe uma forte necessidade de **articulação e consenso entre as várias autoridades de resolução do grupo de modo a garantir que todas estão confortáveis e confiantes: na estratégia definida; e na capacidade da autoridade de resolução da empresa-mãe executar as medidas nos moldes planeados;**



- **Na fase de execução e aplicação das medidas de resolução**, pode não ser possível evitar a **existência de fatores exógenos que inviabilizem a absorção das perdas e recapitalização de todas as entidades do grupo** (em especial aquelas que tenham sede noutras jurisdições) e assim a manutenção do grupo nos moldes pré-existentes (por exemplo, quando se pretende proceder a uma alienação da atividade a outra instituição de crédito e o adquirente exige como condição para concretizar o negócio que determinada filial não seja incluída no perímetro de transação, ou quando outras autoridades públicas, como a Direção Geral da Concorrência, proíbem a autoridade de resolução de preservar determinadas filiais no estrangeiro, incluindo em países terceiros);

Já a **resolução com múltiplos pontos de entrada**, pese embora **mais complexa operacionalmente para as autoridades dos países onde estão estabelecidas as filiais**, possibilita a atuação direta nos pontos do grupo onde os problemas emergem, através de decisões locais, relativamente autónomas, adotadas pelas autoridades que melhor conhecem cada filial e adaptadas aos regimes das várias jurisdições envolvidas. Porém, a separação e fragmentação do grupo implica uma potencial perda de valor, e a **execução desta estratégia impõe uma coordenação e cooperação acrescida entre as várias autoridades de resolução**.

Volto a sublinhar, porém, que **sem prejuízo de existir sempre uma estratégia preferencial preparada para cada grupo, esta poderá ser alterada quando da sua aplicação, se tal se justificar**. Esta situação é particularmente desafiante se estiver planeada uma estratégia com único ponto de entrada e no momento de execução se mostrar necessária a intervenção em vários pontos de entrada.

Nestes casos, poderão existir eventuais **impedimentos à resolubilidade** (que deveriam ser identificados na fase de planeamento), e que se não forem removidos, poderão ditar a **incapacidade de aplicação de medidas de resolução no âmbito de uma estratégia de múltiplos pontos de entrada**. No limite esta situação pode conduzir à **entrada em liquidação desordenada de algumas instituições, com consequente acionamento dos Fundos de Garantia de Depósitos nacionais e penalização das finanças públicas dos respetivos países**.

Neste âmbito, **assinalo a importância de todos os países com filiais de bancos com sede na União Europeia terem em vigor regimes legais de resolução de acordo com as melhores práticas internacionais**, uma vez que **essa é uma condição sine qua non para lidar com a aplicação de medidas de resolução a grupos transfronteiriços em que não seja possível, por qualquer motivo, implementar uma estratégia de único ponto de entrada**.



Em suma, no contexto da União Bancária, a **margem de discricionariedade** na tomada de decisões por parte das autoridades políticas, de supervisão e de resolução do país de origem de instituições financeiras que operam a nível internacional **é muito reduzida. A coordenação e cooperação entre as autoridades de resolução dos vários países revela-se assim fundamental.**

Tal implica, entre outros, a existência **de acordos prévios de cooperação entre as autoridades de resolução europeias e as autoridades de resolução de países terceiros** de modo a garantir planeamentos eficazes, troca tempestiva de informações e coordenação adequada quando for necessário executar estratégias de resolução.