

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ EUROPEU DO RISCO SISTÊMICO

RECOMENDAÇÃO DO COMITÉ EUROPEU DO RISCO SISTÊMICO

de 22 de dezembro de 2011

relativa ao mandato macroprudencial das autoridades nacionais

(CERS/2011/3)

(2012/C 41/01)

O CONSELHO GERAL DO COMITÉ EUROPEU DO RISCO SISTÊMICO,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os seus artigos 2.º, n.º 2, e 4.º, n.º 2, alínea a), e ainda o Protocolo (n.º 25) relativo ao exercício das competências partilhadas,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1092/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativo à supervisão macroprudencial do sistema financeiro na União Europeia e que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico ⁽¹⁾ e, nomeadamente, o seu artigo 3.º, n.º 2, alíneas b), d) e f) e os seus artigos 16.º a 18.º,

Tendo em conta a Decisão CERS/2011/1 do Comité Europeu do Risco Sistémico, de 20 de janeiro de 2011, que adota o Regulamento Interno do Comité Europeu do Risco Sistémico ⁽²⁾ e, nomeadamente, o seu artigo 15.º, n.º 3, alínea e) e os seus artigos 18.º a 20.º,

Considerando o seguinte:

- (1) Um quadro bem definido é condição necessária para uma política macroprudencial eficaz. Com a criação do Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS) no âmbito do Sistema Europeu dos Supervisores Financeiros, foi adotado um quadro para a política macroprudencial ao nível da União Europeia, a ser colocado em prática por meio da emissão de alertas e recomendações, ao qual é necessário dar aplicação.
- (2) A eficácia da política macroprudencial na União depende ainda dos quadros nacionais para a política macroprudencial dos Estados-Membros, já que a responsabilidade pela adoção das medidas necessárias à manutenção da

estabilidade financeira compete, em primeira linha, às instâncias nacionais.

- (3) Estão atualmente em discussão em alguns Estados-Membros iniciativas legislativas em matéria de enquadramento da política macroprudencial.
- (4) É necessário estabelecer princípios orientadores sobre os elementos essenciais dos mandatos macroprudenciais nacionais, equilibrando a necessidade de coerência entre as abordagens nacionais com a flexibilidade necessária para se respeitarem as especificidades nacionais.
- (5) A determinação explícita de um objetivo claro ajudaria as autoridades macroprudenciais nacionais a superarem a tendência para a inação. As políticas macroprudenciais podem ser prosseguidas a nível nacional por iniciativa das autoridades macroprudenciais nacionais, ou no seguimento das recomendações ou dos alertas do CERS.
- (6) Em termos gerais, a política macroprudencial pode ser executada quer por uma instituição única, quer como por um conselho composto por diversas instituições, dependendo dos quadros institucionais nacionais. Em qualquer caso, a autoridade competente deve ser identificada de forma clara e transparente.
- (7) O considerando 24 do Regulamento (UE) n.º 1092/2010 dispõe que «os bancos centrais nacionais deverão desempenhar um papel de primeiro plano na supervisão macroprudencial, devido à sua experiência e às responsabilidades que têm na área da estabilidade financeira.» Esta asserção ganha particular pertinência quando os bancos centrais têm também a seu cargo a supervisão microprudencial.

⁽¹⁾ JO L 331 de 15.12.2010, p. 1.

⁽²⁾ JO C 58 de 24.2.2011, p. 4.

- (8) Dependendo do quadro institucional nacional, a cooperação entre as autoridades com competências cujo exercício possa ter efeitos na estabilidade financeira pode assumir diferentes formas, que vão desde a coordenação ao intercâmbio de dados e informações.
- (9) O CERS discutirá as potenciais repercussões transfronteiras das medidas macroprudenciais planeadas pelas autoridades nacionais competentes, de forma a assegurar um grau mínimo de coordenação e a limitar eventuais efeitos indiretos negativos. Para tal, o Secretariado do CERS deverá ser antecipadamente informado das medidas macroprudenciais mais significativas propostas pelas autoridades nacionais, a fim de serem discutidas pelo Comité Diretor do CERS. Se o Comité Diretor o entender adequado, poderá levar as medidas macroprudenciais propostas à atenção do Conselho Geral.
- (10) As atribuições e competências da autoridade macroprudencial deverão ser claramente definidas. Tendo em conta o possível impacto da reforma do quadro de requisitos de capital das instituições de crédito ⁽¹⁾ em curso na UE, os procedimentos de atribuição de instrumentos à autoridade macroprudencial deveriam permitir ajustamentos atempados do conjunto de ferramentas de política — obedecendo aos princípios do quadro legislativo aplicável — para dar resposta à inovação e mudança no sistema financeiro, e ainda ao carácter mutável dos riscos para a estabilidade financeira. A autoridade macroprudencial deverá justificar *ex ante* a necessidade de determinados instrumentos, e ter o direito de solicitar a atribuição desses instrumentos por iniciativa própria. Os instrumentos deverão incluir tanto medidas suscetíveis de afetar riscos cíclicos tais como níveis de alavancagem, desfasamentos de prazos e crescimento do crédito insustentáveis, como medidas que possam afetar estruturas de mercado. Seria útil prever uma separação institucional entre instrumentos vinculativos e não vinculativos.
- (11) A transparência melhora a compreensão das políticas macroprudenciais pelo setor financeiro e pelo público em geral e é um requisito necessário da responsabilização perante o legislador, como representante de uma população mais vasta. Dada a dificuldade em quantificar o objetivo principal da política macroprudencial, essa responsabilidade pode ser formulada em termos de consecução de objetivos intermédios, ou de justificação perante o público da utilização de instrumentos macroprudenciais.
- (12) Os decisores políticos macroprudenciais podem sofrer pressões para não endurecerem as políticas em períodos de expansão, ou para as afrouxarem em períodos de contração. A bem da preservação da credibilidade da sua

política, as autoridades macroprudenciais deverão ser protegidas contra pressões externas mediante o reforço da sua independência. Os bancos centrais incumbidos de mandatos macroprudenciais deverão ser independentes na aceção do artigo 130.º do Tratado.

- (13) A presente recomendação não prejudica os mandatos de política monetária dos bancos centrais da União, nem as funções conferidas ao CERS.
- (14) As recomendações do CERS são publicadas depois de o Conselho Geral ter informado o Conselho da União Europeia da sua intenção de o fazer, e de ter concedido ao Conselho a oportunidade de as comentar.

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

SECÇÃO 1

RECOMENDAÇÕES

Recomendação A — Objetivo

Recomenda-se aos Estados-Membros que:

1. Especifiquem que a política macroprudencial tem por objetivo principal contribuir para a preservação da estabilidade do sistema financeiro no seu conjunto, nomeadamente através do reforço da resiliência do setor financeiro, e reduzir a acumulação de riscos sistémicos, assegurando assim uma contribuição sustentável do setor financeiro para o crescimento económico;
2. Garantam que as políticas macroprudenciais possam ser prosseguidas a nível nacional por iniciativa da autoridade macroprudencial nacional ou na sequência das recomendações ou dos alertas do CERS.

Recomendação B — Dispositivos institucionais

Recomenda-se aos Estados-Membros que:

1. Designem na legislação nacional a autoridade responsável pela execução da política macroprudencial, quer na configuração de instituição única, quer na de um conselho composto pelas autoridades cujos atos tenham impacto significativo na estabilidade financeira. A legislação nacional deverá especificar o processo de tomada de decisão do órgão diretivo da autoridade macroprudencial;
2. Quando seja designada como autoridade macroprudencial uma instituição única, estabeleçam mecanismos de cooperação entre todas as autoridades cujos atos tenham impacto significativo na estabilidade financeira, sem prejuízo dos respetivos mandatos;

⁽¹⁾ Propostas da Comissão de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento e que altera a Diretiva 2002/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à supervisão complementar de instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro [COM(2011) 453 final] e de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a requisitos prudenciais aplicáveis às instituições de crédito e às empresas de investimento [COM(2011) 452 final].

3. Garantam que o banco central desempenhe um papel primordial na política macroprudencial e que essa política não comprometa a sua independência consagrada no artigo 130.º do Tratado;
4. Encarreguem a autoridade macroprudencial de cooperar e trocar informações, incluindo a nível transfronteiriço, nomeadamente informando o CERS das medidas tomadas para lidar com os riscos sistémicos ao nível nacional.

Recomendação C — Atribuições, competências e instrumentos

Recomenda-se aos Estados-Membros que:

1. Atribuem à autoridade macroprudencial, no mínimo, funções de identificação, acompanhamento e avaliação dos riscos para a estabilidade financeira e, ainda, de execução das políticas tendentes à consecução do seu objetivo, mediante a prevenção e atenuação desses riscos;
2. Assegurem que a autoridade macroprudencial tenha poderes para solicitar e obter atempadamente todos os dados e informações relevantes para o exercício das suas funções, incluindo informações dos supervisores microprudenciais e dos mercados de valores mobiliários e informações vindas de fora do perímetro de regulação, bem como informações específicas das instituições, mediante pedido fundamentado e com os dispositivos adequados a garantir a confidencialidade. Segundo os mesmos princípios, a autoridade macroprudencial deverá partilhar com as autoridades de supervisão microprudencial os dados e informações pertinentes para o exercício das funções dessas autoridades;
3. Atribuem à autoridade macroprudencial o poder de designar e/ou desenvolver métodos de vigilância para identificar, em coordenação ou colaboração com os supervisores microprudenciais e dos mercados de valores mobiliários, as instituições e estruturas financeiras sistemicamente relevantes para o respetivo Estado-Membro, bem como o poder de determinar ou recomendar qual deverá ser o perímetro da regulação nacional;
4. Garantam que a autoridade macroprudencial detenha o controlo dos instrumentos adequados para prosseguir os seus objetivos. Sempre que necessário, devem estabelecer-se procedimentos claros e céleres para a atribuição de instrumentos à autoridade macroprudencial.

Recomendação D — Transparência e responsabilidade

Recomenda-se aos Estados-Membros que:

1. Assegurem que as decisões de política macroprudencial e respetivas motivações sejam tornadas públicas atempadamente, a menos que daí resultem riscos para a estabilidade

financeira, e que as estratégias de política macroprudencial sejam anunciadas e publicadas pela autoridade macroprudencial;

2. Atribuem à autoridade macroprudencial poderes para fazer declarações públicas e não-públicas sobre o risco sistémico;
3. Tornem a autoridade macroprudencial responsável, em última instância, perante o parlamento nacional;
4. Assegurem proteção jurídica à autoridade macroprudencial e ao seu pessoal, sempre que atuem de boa fé.

Recomendação E — Independência

Recomenda-se aos Estados-Membros que:

1. Na prossecução dos seus objetivos, a autoridade macroprudencial seja, no mínimo, operacionalmente independente, em particular dos órgãos políticos e do setor financeiro;
2. Assegurem que os dispositivos organizativos e financeiros não comprometam a condução da política macroprudencial.

SECÇÃO 2

APLICAÇÃO

1. Interpretação

Para efeitos da presente recomendação, entende-se por:

«Instituição financeira» uma instituição financeira na acepção do Regulamento (UE) n.º 1092/2010;

«Sistema financeiro» um sistema financeiro na acepção do Regulamento (UE) n.º 1092/2010.

2. Critérios de aplicação

1. A aplicação da presente recomendação rege-se pelos critérios seguintes:
 - a) As medidas recomendadas devem ser incorporadas na legislação nacional;
 - b) Deve evitar-se a arbitragem regulamentar;
 - c) Deve ser devidamente tomado em consideração o princípio da proporcionalidade no que respeita às diferenças da relevância sistémica das instituições financeiras para os diferentes sistemas institucionais, tendo também em conta o conteúdo e o objetivo de cada recomendação;
 - d) Para efeitos da recomendação A:
 - i) Os objetivos intermédios da política podem ser identificados como especificações operacionais do objetivo principal;

- ii) A política macroprudencial deve permitir também a atuação relativamente a outras medidas com efeitos macroprudenciais.
2. Os destinatários deverão comunicar ao CERS e ao Conselho as medidas tomadas em resposta às presentes recomendações ou justificar adequadamente a sua não atuação. Os relatórios deverão conter, no mínimo:
- a) Informação sobre o teor e o calendário das medidas tomadas;
 - b) Uma avaliação da eficácia das medidas tomadas, tendo em conta os objetivos da presente recomendação;
 - c) A justificação pormenorizada de qualquer não atuação ou desvio relativamente à presente recomendação, incluindo eventuais atrasos.

3. Calendário para o seguimento

1. Solicita-se aos destinatários que comuniquem ao CERS e ao Conselho as medidas tomadas em resposta à presente recomendação, ou que justifiquem devidamente a sua não atuação, tal como especificado nos parágrafos seguintes.
2. Até 30 de Junho de 2012, os destinatários apresentam ao CERS um relatório intercalar abrangendo, no mínimo, os aspetos seguintes: a) uma declaração sobre se foi atribuído, ou se prevê que seja atribuído, um mandato macroprudencial; b) uma análise da base jurídica para a aplicação da presente recomendação; c) a configuração institucional prevista para a autoridade macroprudencial e as alterações institucionais previstas; d) uma avaliação, para cada recomendação aqui formulada, sobre se a mesma está ou estará coberta pelas medidas nacionais relativas ao mandato macroprudencial e, caso contrário, explicações adequadas. O CERS pode informar os destinatários da sua opinião sobre o relatório intercalar.

3. Os destinatários apresentam o relatório final ao CERS e ao Conselho até 30 de junho de 2013. As medidas recomendadas deverão entrar em vigor, o mais tardar, em 1 de julho de 2013.
4. O Conselho Geral pode prorrogar os prazos previstos nos n.ºs 2 e 3 nos casos em que sejam necessárias iniciativas legislativas para dar seguimento a uma ou mais recomendações.

4. Acompanhamento e avaliação

1. O Secretariado do CERS:
 - a) Presta apoio aos destinatários, nomeadamente facilitando a prestação coordenada de informação, fornecendo os formulários pertinentes e indicando, sempre que necessário, as modalidades e o calendário para dar seguimento às recomendações;
 - b) Verifica o seguimento pelos destinatários, nomeadamente prestando-lhes assistência a seu pedido, e fornece informação acerca do seguimento ao Conselho Geral por intermédio do Comité Diretor no prazo de dois meses a contar do termo dos prazos fixados para o seguimento.
2. O Conselho Geral avalia as medidas e as justificações apresentadas pelos destinatários e, quando for caso disso, decide se a presente recomendação não foi seguida e se os destinatários não justificaram devidamente a sua não atuação.

Feito em Frankfurt am Main, em 22 de dezembro de 2011.

O Presidente do CERS
Mario DRAGHI