



Bruxelas, 8.8.2014  
COM(2014) 508 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**sobre a missão e a organização do Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS)**

{SWD(2014) 260 final}

# RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

## sobre a missão e a organização do Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS)

### 1. INTRODUÇÃO

A crise financeira mundial em 2008 revelou lacunas no quadro regulamentar e de supervisão da União Europeia. A supervisão permaneceu fragmentada em moldes nacionais, incidia insuficientemente na interdependência dentro do sistema financeiro, não implicava um intercâmbio de informações e coordenação suficientes entre as autoridades de supervisão e colocava pouca ênfase na supervisão macroprudencial. Com base nas recomendações do Relatório Larosière de 2009<sup>1</sup>, foi criada em 2010 uma nova autoridade responsável pela supervisão macroprudencial a nível da UE — o Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS), enquanto parte integrante do novo Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF), composto igualmente por três autoridades microprudenciais setoriais europeias, as Autoridades Europeias de Supervisão (AES)<sup>2</sup>.

Em conformidade com o artigo 20.º do Regulamento CERS<sup>3</sup>, o presente relatório analisa a missão e a organização do CERS, incluindo as questões relativas à designação do presidente do CERS, à luz da experiência adquirida nos últimos três anos. Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento, o presidente do BCE é nomeado como presidente do CERS por um mandato de cinco anos após a entrada em vigor do Regulamento, ou seja, 16 de dezembro de 2010. Para os mandatos seguintes, o Presidente do ESRB é designado de acordo com as modalidades a determinar. O presente relatório responde igualmente à obrigação de comunicação constante do artigo 8.º do segundo Regulamento CERS<sup>4</sup>, que define as modalidades do apoio do BCE ao CERS.

Por razões de coerência e por as quatro entidades fazerem parte do mesmo sistema de supervisão, a Comissão decidiu proceder à revisão do CERS e das AES em paralelo, de modo a adotar e publicar dois relatórios sobre a revisão ao mesmo tempo — um abrangendo o CERS e o outro as AES. O objetivo do presente relatório consiste em avaliar a missão e a organização do CERS desde a sua criação, em conformidade com as cláusulas de revisão de dois regulamentos CERS. Para além da experiência direta através da sua participação na qualidade de membro do Conselho Geral do CERS ou de outros comités diretor e consultivos do CERS, a

---

<sup>1</sup> Relatório do Grupo de Alto Nível sobre a Supervisão Financeira (presidido por Jacques de Larosière) de 25 de fevereiro de 2009; [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf).

<sup>2</sup> Para os regulamentos constitutivos das AES, ver JO L 331 de 15.12.2010, p. 12.

<sup>3</sup> 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 (JO L 331 de 15.12.2010, p. 1), a seguir designado por «Regulamento CERS».

<sup>4</sup> Regulamento (UE) n.º 1096/2010 do Conselho, de 17 de novembro de 2010, que confere ao Banco Central Europeu atribuições específicas no que se refere ao funcionamento do Comité Europeu do Risco Sistémico (JO L 331 de 15.12.2010, p. 162).

revisão pela Comissão do CERS recebeu o contributo de várias fontes. Em primeiro lugar, a Comissão analisou as provas da audição pública sobre a revisão do SESF em 24 de maio de 2013. Em segundo lugar, a Comissão apreciou as reações recebidas no quadro do processo de consulta, que decorreu entre 26 de abril e 31 de julho de 2013. Este processo incluiu uma consulta pública e uma consulta específica, incluindo perguntas mais detalhadas e técnicas dirigidas às AES, às autoridades nacionais, às instituições e agências relevantes e às principais partes interessadas. A Comissão recebeu 137 respostas no total (94 à consulta pública e 43 à consulta específica). Em terceiro lugar, a Comissão considerou o contributo prestado pelo grupo de alto nível sobre a revisão do CERS<sup>5</sup> deste comité e o parecer conjunto das AES sobre a revisão do CERS<sup>6</sup>. Além disso, a Comissão teve em conta outros estudos e relatórios sobre a questão apresentados pelo FMI<sup>7</sup>. Por último, foram cuidadosamente considerados o estudo encomendado pelo Parlamento Europeu (PE)<sup>8</sup> sobre a revisão do CERS e a resolução do Parlamento Europeu que contém recomendações à Comissão sobre a revisão do SESF<sup>9</sup>, assim como os debates anteriores. Com base no contributo destas diferentes fontes externas — a seguir designadas simplesmente por «partes interessadas» — a Comissão procedeu à avaliação exigida na legislação aplicável<sup>10</sup>.

A avaliação do funcionamento do CERS neste momento é uma tarefa complexa por duas razões principais. Em primeiro lugar, é difícil avaliar o desempenho do CERS enquanto autoridade macroprudencial prospetiva, uma vez que foi criado no auge da crise financeira, enquanto o seu mandato principal consiste em prevenir a ocorrência de crises semelhantes. Em segundo lugar, existem duas reformas significativas do quadro financeiro em curso de execução, que terão impacto sobre o papel do CERS,

---

<sup>5</sup> CERS, grupo de alto nível sobre a revisão do CERS, *Contribution to the Review of the ESRB (foreseen in the ESRB Regulation)* de março de 2013: [http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/130708\\_highlevelgroupreport.pdf?e913faa529f509c934cd484435ad13a8](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/130708_highlevelgroupreport.pdf?e913faa529f509c934cd484435ad13a8).

<sup>6</sup> Parecer conjunto das AES — revisão do Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS, 17 de dezembro de 2013, AES-2013-035; [https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx\\_dam/files/publications/opinions/ESAs\\_opinion\\_on\\_the\\_ESRB\\_review.pdf](https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/opinions/ESAs_opinion_on_the_ESRB_review.pdf))

<sup>7</sup> *European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation — Technical Note on Macroprudential Oversight and the Role of the ESRB*; relatório do FMI por país n.º 13/70 de março 2013.

<sup>8</sup> Parlamento Europeu, *Review of the New European System of Financial Supervision (ESFS) – Part 2: The Work of the European Systemic Risk Board (ESRB)* (autores: Samuel McPhilemy e John Roche (Oxford Analytica)), outubro de 2013: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/507490/IPOL-ECON\\_ET\(2013\)507490\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/507490/IPOL-ECON_ET(2013)507490_EN.pdf)

<sup>9</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de março de 2014, que contém recomendações à Comissão sobre a Revisão do Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF) (2013/2166(INL)): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0202+0+DOC+XML+V0//PT>

<sup>10</sup> Ver artigo 20.º do Regulamento CERS, o parecer do BCE é aguardado.

ou seja, o estabelecimento de um mecanismo único de supervisão (MUS)<sup>11</sup> na área do euro — e em Estados-Membros não participantes na área do euro, que estabeleceram uma cooperação estreita com o BCE — e as disposições relativas aos instrumentos macroprudenciais da nova Diretiva Requisitos de Fundos Próprios e Regulamento Requisitos de Fundos Próprios (DRFP IV/RRFP)<sup>12</sup>. No entanto, as seguintes secções do relatório incidem nas atividades do CERS até à data, salientando os principais pontos fortes e realizações do CERS e identificando áreas para eventual melhoria.

## **2. FUNCIONAMENTO (MISSÃO E ORGANIZAÇÃO) DO CERS DESDE A SUA CRIAÇÃO**

### **2.1. Missão do CERS**

*O mandato do CERS é definido em sentido amplo no Regulamento CERS. É responsável pela supervisão macroprudencial do sistema financeiro na União, a fim de contribuir para a prevenção ou a atenuação dos riscos sistémicos para a estabilidade financeira decorrentes da evolução do sistema financeiro. Contribui para o bom funcionamento do mercado interno, garantindo assim que o setor financeiro desempenha um papel na promoção de um crescimento económico sustentável. O Regulamento CERS define como risco sistémico «um risco de perturbação do sistema financeiro suscetível de ter consequências negativas graves no mercado interno e na economia real. Todos os tipos de intermediários, de mercados e de infraestruturas financeiros podem ser, em determinada medida, potencialmente importantes a nível sistémico»<sup>13</sup>.*

*O Regulamento CERS salienta o papel preventivo do CERS em que este deve «contribuir para a prevenção (...) dos riscos sistémicos» e «evitar períodos de crise financeira generalizada». Além disso, o CERS deve «identificar os riscos sistémicos e definir o respetivo grau de prioridade».*

*No cumprimento do seu mandato macroprudencial, o CERS desempenha um certo número de funções essenciais, a saber, o acompanhamento dos riscos, a avaliação dos riscos e, em última análise, se for caso disso, a emissão de alertas e a formulação de recomendações para a adoção de medidas corretivas<sup>14</sup>.* Para

---

<sup>11</sup> Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO L 287 de 29.10.2013, p. 63) (Regulamento que estabelece o MUS).

<sup>12</sup> Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO L 176 de 27.6.2013, p. 1) e Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

<sup>13</sup> Ver o artigo 2.º, alínea c), do Regulamento CERS.

<sup>14</sup> Ver o artigo 3.º do Regulamento CERS.

além de recomendações estratégicas, o CERS publicou vários documentos relativos à sua atividade e trabalho analítico: painéis de riscos trimestrais, relatórios do Comité Científico Consultivo (CCC) e outros documentos e observações ocasionais, bem como dois relatórios anuais. De acordo com o Regulamento CERS, o CERS só pode emitir alertas e formular recomendações que não são vinculativas, mas às quais se aplica um procedimento «agir ou explicar». A utilização de instrumentos não vinculativos confere ao CERS a capacidade para interagir livremente com qualquer autoridade pública envolvida em questões financeiras e assegurar uma maior liberdade para a formulação de eventuais recomendações. O CERS baseia-se na sua influência e autoridade (ou seja, o poder ligado à reputação), a fim de assegurar que são tomadas medidas adequadas em resposta aos seus alertas e recomendações estratégicas. Os alertas e as recomendações podem ser tornados públicos na sequência de uma decisão do Conselho Geral do CERS numa base casuística. Até à data, o CERS publicou sete recomendações estratégicas<sup>15</sup>.

***Com a entrada em vigor do quadro macroprudencial da DRFP IV/RRFP em 1 de janeiro de 2014, o CERS está a desenvolver um quadro analítico e organizativo para poder assumir as novas tarefas conferidas pela legislação***, isto é, emitir pareceres e/ou formular recomendações aos Estados-Membros no que diz respeito à utilização dos novos instrumentos macroprudenciais (ou seja, reserva contracíclica de fundos próprios, reserva para risco sistémico), incluindo a possibilidade de impor requisitos prudenciais mais rigorosos nos termos do artigo 458.º do RRF ( «cláusula de flexibilidade»). Com vista a tornar mais operacional o quadro macroprudencial, o CERS publicou, em março de 2014, um relatório emblemático<sup>16</sup> que proporciona uma primeira panorâmica do novo quadro macroprudencial da UE, bem como um manual pormenorizado<sup>17</sup> que visa dar orientações às autoridades nacionais para a utilização dos novos instrumentos. O BCE desempenhará também um papel fundamental nesta área no futuro. Em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento que estabelece o mecanismo único de supervisão, o BCE tem competências macroprudenciais específicas na área do euro — e em Estados-Membros não pertencentes à área do euro que tenham estabelecido uma cooperação

---

<sup>15</sup> Recomendação relativa aos empréstimos em moeda estrangeira (JO C 342 de 22.11.2011, p. 1); Recomendação relativa ao financiamento denominado em dólares dos Estados Unidos das instituições de crédito (JO C 72 de 10.3.2012, p. 1); Recomendação relativa ao mandato macroprudencial das autoridades nacionais (JO C 41 de 14.2.2012, p. 2); Recomendação relativa ao financiamento das instituições de crédito (JO C 119 de 25.4.2013, p. 1); Recomendação relativa aos fundos do mercado monetário (JO C 146 de 25.5.2013, p. 1); Recomendação relativa a objetivos intermédios e instrumentos de política macroprudencial (JO C 170 de 15.6.2013, p. 1); Recomendação relativa a orientações sobre a fixação das percentagens da reserva contracíclica (ESRB/2014/1 de 30.6.2014).

<sup>16</sup> *Flagship Report on Macro-prudential Policy in the Banking Sector*; [http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303\\_flagship\\_report.pdf?31b5f8e9c568a6ca55d8bd08d36b1eb8](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_flagship_report.pdf?31b5f8e9c568a6ca55d8bd08d36b1eb8)

<sup>17</sup> *ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*; [http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303\\_esrb\\_handbook.pdf?d15dae97dfb3b9136f3d130ba185dfe9](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?d15dae97dfb3b9136f3d130ba185dfe9)

estreita com o BCE – e pode nomeadamente impor reservas macroprudenciais mais rigorosas do que as adotadas a nível nacional.

## **2.2. Organização do CERS**

*O CERS tem uma estrutura organizacional complexa, o que reflete o objetivo de reunir os conhecimentos especializados necessários, tanto a nível nacional - envolvendo os bancos centrais nacionais e as autoridades de supervisão - como a nível europeu - envolvendo o BCE, a Comissão, o Comité Económico e Financeiro (CEF) e as AES.* O enquadramento institucional do CERS é composto por um Conselho Geral, um Comité Diretor, um Comité Técnico Consultivo e um Comité Científico Consultivo. Os trabalhos destes diferentes fóruns são apoiados pelo Secretariado do CERS<sup>18</sup>. O Conselho Geral do CERS, sendo neste momento constituído por 67 membros, é o principal órgão de tomada de decisão do CERS. Cada um dos atuais 38 membros do Conselho Geral com direito de voto<sup>19</sup> dispõe de um voto e o Conselho Geral toma habitualmente as decisões por maioria simples. É necessária uma maioria de dois terços dos votos expressos para adotar uma recomendação ou tornar público um alerta ou uma recomendação<sup>20</sup>. Os membros do Conselho Geral sem direito de voto (atualmente 29 membros) incluem, para cada Estado-Membro, um representante de alto nível das autoridades nacionais de supervisão competentes e o presidente do CEF. Em geral, as modalidades de votação no Conselho Geral foram consideradas adequadas pelas partes interessadas. O Comité Diretor, composto por 14 membros do Conselho Geral, é responsável pela preparação das reuniões do Conselho Geral. O Comité Técnico Consultivo espelha a composição do Conselho Geral num plano mais técnico. O Comité Científico Consultivo foi instituído com o objetivo de acrescentar uma perspetiva científica diferente e mais externa aos trabalhos do CERS. É composto por 15 membros, representativos de uma vasta gama de competências e de conhecimentos.

*O CERS baseia-se no BCE para efeitos de apoio analítico, financeiro e administrativo.* No momento da criação do CERS, a escolha do BCE como instituição de acolhimento foi norteadada por uma série de considerações. O objetivo principal era o de beneficiar dos conhecimentos especializados existentes do BCE no domínio da estabilidade financeira. A proximidade da política macroprudencial à função de política monetária foi também considerada uma vantagem. O facto de o CERS poder vir a beneficiar do apoio analítico, administrativo e financeiro do BCE foi considerado fundamental para o seu êxito futuro. Mais importante ainda, o CERS poderá beneficiar da visibilidade, independência e forte reputação do BCE.

---

<sup>18</sup> Artigo 2.º, alínea e), do Regulamento (UE) n.º 1096/2010 do Conselho.

<sup>19</sup> O presidente e o vice-presidente do BCE; os governadores dos bancos centrais nacionais; um membro da Comissão; o presidente da autoridade europeia de supervisão (Autoridade Bancária Europeia); o presidente da autoridade europeia de supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma); o presidente da autoridade europeia de supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados); o presidente e os dois vice-presidentes do Comité Científico Consultivo; o presidente do Comité Técnico Consultivo.

<sup>20</sup> Artigo 10.º do Regulamento CERS.

Na mesma ordem de ideias, decidiu-se que o primeiro presidente do CERS deveria ser o presidente do BCE por um mandato de cinco anos. Como o CERS não tem poderes vinculativos, mas baseia-se na persuasão moral e na pressão dos pares, considerou-se adequado selecionar uma figura conhecida e credível como presidente do CERS. A cláusula de revisão estabelecida no Regulamento CERS refere especificamente as regras de designação e eleição do presidente do CERS<sup>21</sup>.

*O CERS é responsável perante o Parlamento e o Conselho.* É obrigado a prestar informações sobre as suas ações ao Parlamento Europeu e ao Conselho<sup>22</sup>. Pelo menos uma vez por ano, e com maior frequência em caso de crise financeira generalizada, o presidente do CERS é convidado para uma audição anual no Parlamento Europeu. As audições do presidente do CERS são geralmente realizadas juntamente com as audições do presidente do BCE. O presidente do CERS procede igualmente a debates orais confidenciais, à porta fechada, pelo menos duas vezes por ano com o presidente e os vice-presidentes da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários do Parlamento Europeu.

*O CERS faz parte do SESF e tem vindo a merecer especial atenção nos regulamentos de base a interação entre o CERS e as AES.* Uma das principais lições da crise financeira foi que, a fim de se garantir a estabilidade do sistema financeiro, os responsáveis pela supervisão microprudencial devem interagir estreitamente com o novo nível macroprudencial. Ambos os pilares do novo sistema de supervisão são essenciais para se obter sinergias valiosas entre os níveis micro e macro, para reforçar mutuamente o impacto sobre a estabilidade financeira e para beneficiar de um quadro de supervisão totalmente integrado. Uma interação estreita é assegurada pela participação cruzada entre as quatro autoridades. Os regulamentos AES<sup>23</sup> também especificam os procedimentos a seguir pelas AES para agir com base em recomendações do CERS e o modo como as AES devem exercer os seus poderes para assegurar o acompanhamento oportuno das recomendações dirigidas a uma ou mais autoridades nacionais de supervisão competentes. A cooperação entre o CERS e as AES também é importante no domínio dos testes de esforço.

### **3. AVALIAÇÃO DOS TRABALHOS DO CERS: PONTOS FORTES IMPORTANTES E DOMÍNIOS A MELHORAR**

As partes interessadas estavam, em muitos aspetos, satisfeitas com os trabalhos do CERS nos primeiros anos que se seguiram à sua criação. Quase todas sublinharam a importância da supervisão macroprudencial e a necessidade de coordenação na utilização de instrumentos macroprudenciais pelos Estados-Membros. No entanto, de uma maneira geral, as partes interessadas consideraram que era demasiado cedo para formular um parecer fundamentado quanto ao impacto dos alertas e recomendações do CERS. O CERS acabou de concluir o seu quadro de avaliação do

---

<sup>21</sup> Ver o artigo 20.º em conjugação com o artigo 5.º do Regulamento CERS.

<sup>22</sup> Ver o artigo 19.º do Regulamento CERS.

<sup>23</sup> Ver o artigo 36.º dos Regulamentos que instituem as AES (ver nota 2).

impacto, sendo necessário mais tempo para obter uma panorâmica melhor e mais aprofundada sobre a forma como os destinatários reagiram.

Ao passo que o CERS é encarado como uma componente fundamental do SESF, muitas partes interessadas identificaram os domínios a melhorar. Os domínios passíveis de melhoria dizem essencialmente respeito à identidade organizacional, à governação interna e aos instrumentos disponíveis (ou seja, alertas e recomendações).

### **3.1. PONTOS FORTES IMPORTANTES**

Os pontos fortes e os êxitos do CERS foram sublinhados por muitas partes interessadas. O CERS baseia-se numa gama única e vasta de conhecimentos especializados, tem tido êxito na sensibilização para as questões de estabilidade financeira junto dos decisores políticos e começou a desenvolver trabalhos de análise úteis e promissores, designadamente em matéria de interligação.

*No que diz respeito ao mandato e poderes do CERS, a grande maioria das partes interessadas partilhava a opinião de que o mandato do CERS era suficientemente amplo* e todas as partes interessadas mostraram-se satisfeitas com a natureza preventiva e prospetiva do mandato do CERS. Todas as partes interessadas mostraram-se igualmente satisfeitas com o carácter não vinculativo dos alertas e recomendações do CERS, que foi considerado adequado face ao amplo mandato e âmbito do CERS. Nenhuma das partes interessadas solicitou uma alteração neste domínio. Existe um consenso generalizado de que o mecanismo «agir ou explicar» deve continuar a ser uma parte fundamental do sistema de alertas e recomendações, devendo ser eficaz, oportuno e flexível.

*Durante a crise, o CERS constituiu um fórum único de debate* ao mais alto nível entre representantes dos bancos centrais, autoridades nacionais de supervisão e autoridades europeias sobre questões relacionadas com a estabilidade financeira. O CERS reúne uma vasta gama de conhecimentos especializados de diferentes setores financeiros e países, o que foi reconhecido por muitas partes interessadas como sendo um ponto forte importante. O papel do Secretariado do CERS foi, em geral, considerado positivo pelas partes interessadas. Desempenhou um papel essencial no estabelecimento de procedimentos internos, no desenvolvimento de métodos e instrumentos de trabalho (por exemplo, o sítio *Web* e a aplicação informática do CERS) e na preparação e organização de reuniões de modo eficaz. Esteve igualmente envolvido ativamente no trabalho analítico do CERS. Os recursos atribuídos ao Secretariado do CERS foram, no entanto, considerados insuficientes por algumas partes interessadas.

*O CERS contribuiu para a introdução de uma dimensão macroprudencial nas políticas e regulamentos financeiros.* A política macroprudencial foi a principal inovação do relatório Larosière. Antes da criação do CERS, não existia qualquer autoridade na União Europeia envolvida ativamente na supervisão macroprudencial. Embora as AES partissem essencialmente das atividades já desempenhadas a nível nacional, o domínio de competência do CERS era em grande medida território desconhecido. Devido às suas atividades, nomeadamente, mas não apenas, através

dos seus alertas e recomendações, o CERS conseguiu tornar os decisores políticos mais sensíveis ao risco sistémico e a questões do domínio da estabilidade financeira.

***O CERS tem desempenhado um papel fundamental no estabelecimento de um quadro macroprudencial na União Europeia.*** O Comité Técnico Consultivo participa ativamente no estabelecimento de um quadro coerente a nível dos Estados-Membros. Elaborou duas recomendações para o efeito, ambas adotadas e publicadas pelo Conselho Geral: uma sobre a necessidade de criação de autoridades macroprudenciais nacionais com um mandato específico; e outra sobre os objetivos e os instrumentos das políticas macroprudenciais. A recomendação sobre as autoridades macroprudenciais teve um impacto muito concreto. Em resposta – e também como consequência da entrada em vigor da DRFP IV/RRFP em janeiro de 2014, que requer que os Estados-Membros nomeiem uma «autoridade designada» responsável pela ativação das novas reservas macroprudenciais – todos os Estados-Membros instituíram ou estão em vias de instituir autoridades macroprudenciais nacionais (embora se deva notar que nem todas estas autoridades estão atualmente representadas no CERS). O novo papel do CERS de coordenador das políticas macroprudenciais dos Estados-Membros ao abrigo da DRFP IV/RRFP é coerente com o objetivo consagrado no Regulamento CERS no sentido de dever contribuir diretamente para uma estrutura de supervisão integrada da União, que é necessária para incentivar respostas políticas adequadas e em tempo útil por parte dos Estados-Membros, evitando assim abordagens divergentes e melhorando o funcionamento do mercado interno. Na perspetiva das futuras competências macroprudenciais do BCE nos Estados-Membros pertencentes e não pertencentes à área do euro que tenham estabelecido uma cooperação estreita com o BCE, terá de ser assegurada uma interação adequada entre o BCE e o CERS.

***O CERS está a desenvolver um trabalho analítico importante sobre questões macroprudenciais transversais (por exemplo, sobrecapacidade bancária, interligação).*** Os recentes trabalhos sobre os canais de contágio através de *swaps* de risco de incumprimento (CDS) ou de financiamento interbancário é especialmente interessante a este respeito. Muitas partes interessadas sublinharam a importância deste trabalho recente e sugeriram que deveria ser continuar a ser desenvolvido. A participação das autoridades de supervisão microprudencial nos trabalhos do CERS, bem como a participação do CERS nos trabalhos das AES, é essencial para assegurar que a avaliação do risco macroprudencial se baseia em informações completas e exatas. Em geral, considera-se que a cooperação entre o CERS e as AES tem funcionado bem, mas muitas partes interessadas acolheriam favoravelmente um maior trabalho conjunto — por exemplo, o estabelecimento de um painel de riscos comum. O papel crescente do CERS nos testes de esforço é também digno de nota, tendo sido bem acolhido por muitas partes interessadas.

***As atuais disposições em matéria de responsabilização foram consideradas pelas partes interessadas como apropriadas,*** na medida em que permitem um diálogo adequado, garantindo simultaneamente a total confidencialidade das informações sensíveis.

### 3.2. DOMÍNIOS A MELHORAR

Os domínios com potencial para melhorar identificados pelas partes interessadas referem-se principalmente a três aspetos: a identidade organizacional do CERS, a organização interna e as estruturas operacionais do CERS, bem como os instrumentos e poderes à sua disposição, suscetíveis de serem alargados para reforçar a função de alerta precoce.

#### 3.2.1. *Identidade organizacional*

***A delegação da função de presidência do CERS no presidente do BCE*** nos primeiros cinco anos após a criação do CERS permitiu que o CERS beneficiasse da visibilidade, independência e forte reputação do BCE. Uma vez que o mandato do primeiro presidente termina cinco anos após a entrada em vigor do Regulamento CERS, ou seja, em 16 de dezembro de 2015, o Regulamento terá de ser revisto, a fim de garantir a clareza jurídica. Dado o CERS ter poderes não vinculativos mas basear-se na persuasão moral e na pressão dos pares, uma figura bem conhecida e credível como presidente do CERS tem grandes vantagens.

***Muitas partes interessadas sublinharam a necessidade de reforçar a identidade do CERS.*** Muitas partes interessadas insistiram na necessidade de reforçar a autonomia do CERS, ao mesmo tempo que continuam a basear-se na reputação e conhecimentos especializados do BCE. Esta questão foi também abordada na resolução do PE. Neste contexto, a possibilidade de uma estrutura de gestão dualista foi proposta por algumas partes interessadas. O CERS deverá continuar a ser presidido pelo presidente do BCE, mas será criado um novo cargo de diretor executivo a tempo inteiro. Embora o presidente do BCE continue a presidir ao Conselho Geral do CERS, o mais alto órgão de tomada de decisão do CERS, o diretor executivo será responsável pela atividade corrente do CERS e também poderá representar o CERS em certos fóruns importantes como, por exemplo, no CEF. A nomeação de um «presidente executivo» foi igualmente recomendada na resolução do PE.

#### 3.2.2. *Organização interna e estruturas operacionais*

De acordo com a maioria das partes interessadas, a atual estrutura e mecanismos de governação do CERS poderiam ser melhorados, a fim de assegurar um processo de decisão mais eficaz.

***A dimensão do Conselho Geral poderia ser reduzida.*** Quase todas as partes interessadas identificaram a grande dimensão do Conselho Geral (67 membros) como um problema potencial e algumas chamaram igualmente a atenção para a dimensão do Comité Técnico Consultivo nos mesmos moldes. Se a congregação de uma vasta gama de conhecimentos especializados é geralmente considerada um ativo, muitas partes interessadas salientaram que a atual dimensão do Conselho Geral tem inconvenientes em termos de funcionamento de reuniões e debates, da possibilidade de trocar informações confidenciais e sensíveis, bem como de um processo de tomada de decisões eficiente. O Comité Diretor, cuja dimensão é mais limitada (ou seja, 14 membros do Conselho Geral), está melhor adaptado para o

debate de questões sensíveis, mas não está habilitado a decidir e o seu papel limita-se portanto à preparação das reuniões do Conselho Geral. Algumas partes interessadas sugeriram que o aumento da frequência das reuniões do Comité Diretor poderia contribuir para o reforço do seu papel. Muitas partes interessadas argumentaram que há margem para reduzir a dimensão do Conselho Geral (por exemplo, limitando a representação dos Estados-Membros a um representante) ou para delegar mais poderes no Comité Diretor cuja composição poderia ser também alterada, nomeadamente, mas não apenas, devido à criação do MUS.

***Algumas partes interessadas propuseram igualmente que a composição do Conselho Geral poderia ser alterada com vista a reequilibrar a incidência dos trabalhos do CERS por todos os setores e reforçar a perspetiva europeia.*** Os membros poderiam, por exemplo, representar várias instituições do mesmo Estado-Membro ou mesmo vários Estados-Membros. Outro fator identificado como podendo contribuir para uma certa «tendência bancária» seria o facto de o pessoal do Secretariado do CERS proveniente de bancos centrais tender naturalmente a centrar-se mais nas questões bancárias (a maior parte dos bancos centrais nacionais são responsáveis pela supervisão bancária) do que noutros setores financeiros. Por outro lado, deve reconhecer-se igualmente que os bancos são tipicamente as principais fontes de risco sistémico, pelo que o enfoque é igualmente motivado pelo risco mais elevado gerado pelo setor bancário.

***Foi sugerido que a composição dos dois comités consultivos poderia ser revista.*** Foram diferentes os contributos recebidos durante a consulta sobre o trabalho dos dois comités consultivos. No que diz respeito ao Comité Técnico Consultivo, muitos respondentes elogiaram o comité pelos contributos periódicos para a ordem de trabalhos do Conselho Geral do CERS. No entanto, outros respondentes sublinharam que era demasiado orientado para o setor bancário e tinha um certo enviesamento nacional na sua abordagem do risco sistémico. Foi sugerido que o número de membros do Comité Técnico Consultivo poderia ser reduzido, refletindo a solução que poderia ser escolhida para o Conselho Geral. No que se refere ao Comité Científico Consultivo, as partes interessadas observaram a sua produção menos frequente do que a do Comité Técnico Consultivo. Contudo, em termos de substância, os seus trabalhos são considerados geralmente mais inovadores e criativos do que os do Comité Técnico Consultivo. Alguns inquiridos propuseram fundir os dois comités consultivos, por forma a combinar o método de trabalho do Comité Técnico Consultivo com a abordagem criativa do Comité Científico Consultivo.

### ***3.2.3. Instrumentos à disposição do CERS***

A comunicação e interação do CERS com outras instituições e organismos são consideradas por muitas partes interessadas como perfectíveis e demasiado dependentes dos instrumentos formais dos alertas e recomendações.

***As partes interessadas apelaram a uma maior transparência*** como meio para reforçar o mecanismo «agir ou explicar» (por exemplo, publicações de alertas e recomendações, maior transparência do seguimento dado pelos destinatários, etc.).

*As partes interessadas sugeriram também que o mecanismo «agir ou explicar» poderia ser reforçado através de uma melhor interação com outros organismos europeus, nomeadamente o CEF.* Uma interação melhor e precoce poderia reforçar o impacto das ações do CERS e sensibilizar os Estados-Membros relativamente ao impacto das suas decisões políticas sobre a estabilidade financeira. Alguns — e, em especial, o relatório dos peritos de alto nível do Comité Técnico Consultivo e do Comité Científico Consultivo — sublinharam que um diretor executivo a tempo inteiro do CERS<sup>24</sup> poderia contribuir para uma maior facilidade de interação com os destinatários potenciais numa fase precoce, tornando assim mais eficaz a ação do CERS.

*No que diz respeito à intervenção do CERS no domínio da legislação, algumas partes interessadas sugeriram que poderia ser melhor enquadrada* no intuito de evitar qualquer envolvimento numa fase muito tardia do processo legislativo ou mesmo depois da adoção de legislação. A previsão de um contributo numa fase precoce poderia evitar ineficiências causadas por um envolvimento numa fase tardia, como ocorreu no caso do pacote DRFP IV/RRFP. Neste contexto, foi alegado que o envolvimento do CERS poderia limitar-se a identificar as áreas carentes de futura ação legislativa. Outras partes interessadas propuseram que o CERS pudesse ser consultado antes da adoção de uma proposta legislativa em matéria de estabilidade financeira.

*As partes interessadas consideram que a comunicação externa do CERS poderia ser reforçada.* O papel do CERS é acompanhar e avaliar os riscos para o sistema financeiro, baseando-se noutros organismos e nos Estados-Membros para a execução das políticas macroprudenciais com o objetivo de atenuar esses riscos. O seu desempenho está, por conseguinte, dependente do modo como gere as relações com outras partes interessadas e os Estados-Membros. Baseia-se igualmente nas informações provenientes destes organismos que irão fundamentar os seus trabalhos. Algumas partes interessadas consideram haver margem para melhorar a qualidade e a atualidade das comunicações do CERS tanto a nível interno com outros organismos do SESF e o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), como também face aos congéneres estrangeiros e internacionais (conselho de supervisão da estabilidade financeira dos EUA, Conselho de Estabilidade Financeira e Comité de Basileia de Supervisão Bancária e FMI), os participantes no mercado e o público em geral. O papel potencial de um diretor executivo a tempo inteiro poderá contribuir para aumentar a visibilidade do CERS e facilitar uma estratégia de comunicação mais proativa e coerente.

*As partes interessadas identificaram a necessidade de melhorar os processos para tratar do intercâmbio de dados entre o CERS e as AES no quadro do SESF.* Existe um processo de autorização pormenorizado e moroso através do qual o CERS recebe dados, o que pode afetar a atualidade e o impacto dos seus trabalhos. Numerosas etapas desse processo são duplicações, tendo sido alegado que esse

---

<sup>24</sup> Ver ponto 3.2.1.

processo deveria ser simplificado a fim de melhorar a eficiência e a eficácia. A existência de atrasos no acesso aos dados significa que o CERS poderá não conseguir emitir alertas e recomendações antes da concretização dos riscos, o que poderia afetar negativamente a sua capacidade de alerta rápido.

*Os instrumentos à disposição do CERS poderiam ser alargados de modo a incluir poderes mais persuasivos.* O CERS tem emitido uma série de recomendações formais nos últimos três anos. A atualidade das recomendações do CERS foi criticada por algumas partes interessadas, tendo algumas recomendações chegado tardiamente e, num caso, depois de o problema já ter sido tratado. O processo de adoção das recomendações do CERS pelo Conselho Geral e o facto de as recomendações do CERS serem redigidas de modo excessivamente formal foram identificados como fontes prováveis de atrasos. Os destinatários consideraram-nas por vezes demasiado formais, o que os levou a adotar uma atitude defensiva em reação. Uma abordagem mais progressiva poderia reforçar o impacto da ação do CERS e permitir um diálogo construtivo com os destinatários potenciais numa fase precoce. Poderá ser possível alargar as opções à disposição do CERS para exercer um poder mais persuasivo, por exemplo através de cartas publicadas ou de declarações públicas como meio de aumentar a flexibilidade da função de alerta precoce. Foi sugerido que a figura do diretor executivo a tempo inteiro do CERS poderia desempenhar um papel positivo neste domínio graças ao reforço da visibilidade do CERS e, por conseguinte, da sua capacidade de influenciar, antes da emissão de alertas e recomendações formais.

#### 4. CONCLUSÃO

É difícil avaliar o desempenho do CERS a título de autoridade macroprudencial prospetiva, dada a sua criação recente. No entanto, as informações recebidas pela Comissão das partes interessadas mostram que, durante os três primeiros anos da sua existência, o CERS conseguiu estabelecer-se como uma componente essencial do quadro europeu de supervisão. As partes interessadas reconheceram que o CERS tem vindo a proporcionar um fórum único para o debate sobre questões de estabilidade financeira durante a crise e que permitiu aumentar a sensibilização dos decisores políticos para a dimensão macroprudencial das políticas e regulamentos financeiros. O CERS permanece uma componente importante do SESF.

Tendo em conta os progressos realizados, justifica-se, contudo, chamar a atenção para aspetos importantes do enquadramento do CERS, com vista a reforçar a eficácia da supervisão macroprudencial a nível da UE.

Algumas das melhorias podem ser aplicadas a curto prazo pelo CERS e não exigiriam qualquer alteração do quadro legislativo. Tal é o caso no que diz respeito, por exemplo, ao seguinte:

- **Uma estratégia de comunicação mais proativa e uma interação numa fase mais precoce com os destinatários potenciais.** Tal poderá incluir, nomeadamente, um melhor intercâmbio de informações com o CEF e um maior envolvimento do

CERS no âmbito dos debates e reuniões do CEF. O CERS poderia também fazer uma maior utilização dos poderes persuasivos, por exemplo através de cartas publicadas ou de declarações públicas, como meio de aumentar a flexibilidade da função de alerta precoce antes da emissão de qualquer aviso ou recomendação formal.

- **Uma maior frequência das reuniões do Comité Diretor.** Esta poderia ser uma forma de reforçar o papel do Comité Diretor, permitindo-lhe acompanhar mais de perto os trabalhos das estruturas operacionais do CERS no período que medeia entre as reuniões do Conselho Geral.

- **Menos formalismo na elaboração das recomendações do CERS.** Tal poderia contribuir para encurtar os prazos para a adoção das recomendações do CERS e aumentar a reatividade do CERS, reforçando assim a sua função de alerta precoce.

- **Um reequilíbrio da ênfase para além dos riscos bancários.** O CERS começou a alargar as suas perspetivas e tem trabalhado recentemente cada vez mais em questões não bancárias. Esta tendência é de saudar e deve ser prosseguida, dado ser importante para manter a dimensão transetorial do mandato do CERS.

Ao mesmo tempo, muitos problemas identificados pelas partes interessadas como justificando uma maior atenção dizem respeito aos próprios regulamentos de base do CERS, dizendo isso nomeadamente respeito às disposições que regem a presidência (o presidente do BCE foi nomeado pelo primeiro mandato de cinco anos, ou seja, até 16 de dezembro de 2015); à criação de um cargo de diretor executivo a tempo inteiro e às alterações na estrutura de tomada de decisão (por exemplo, alterações da composição do Conselho Geral e do Comité Diretor, redução da dimensão do Conselho Geral, reforço dos poderes de tomada de decisão do Comité Diretor, etc.). A Comissão pretende continuar a analisar os aspetos técnicos e jurídicos das várias questões levantadas e lançar os trabalhos preparatórios para avaliar as possíveis opções para abordar estas questões. Os objetivos desses trabalhos serão em especial os seguintes:

- **Identidade organizacional:** Existe a necessidade de reforçar a visibilidade e autonomia do CERS, ao mesmo tempo que continua a basear-se na reputação e conhecimentos especializados do BCE. A Comissão continuará a acompanhar esta questão. A possibilidade de uma estrutura de gestão dualista, com o presidente do BCE assumindo a presidência e um novo diretor executivo a tempo inteiro encarregue das atividades correntes do CERS, é uma opção que poderá ser futuramente explorada.

- **Governança interna:** A presente estrutura interna do CERS poderá ser reorganizada. Em especial, há margem para racionalizar os mecanismos de tomada de decisão que envolvem o Conselho Geral e o Comité Diretor, reduzindo a dimensão do Conselho Geral e/ou delegando/transfereindo mais poderes para o Comité Diretor. Poderá haver uma maior possibilidade de melhoria da eficiência e eficácia dos comités consultivos de apoio.

- **Instrumentos:** O CERS tem emitido uma série de alertas e recomendações formais nos últimos três anos. No entanto, é possível alargar os instrumentos à disposição do CERS de modo a exercer um poder mais persuasivo para aumentar a flexibilidade e fomentar as intervenções numa fase precoce. Por outro lado, poderá existir margem para especificar mais claramente o papel do CERS relativamente às alterações legislativas.

Os trabalhos técnicos e jurídicos que a Comissão irá empreender poderão tomar em consideração os elementos importantes da arquitetura financeira global que ainda não existem na atualidade: os diferentes pilares da união bancária ainda não foram plenamente criados; os Estados-Membros estão em vias de criar autoridades macroprudenciais nacionais; a responsabilidade macroprudencial no âmbito do BCE/MUS está a ser estabelecida. É necessária uma maior clareza sobre todos estes elementos antes de qualquer eventual ação legislativa poder ser proposta relativamente à reforma do CERS, já que terão claramente impacto sobre a conceção da proposta.