

LUZES E SOMBRAS DA UNIÃO EUROPEIA

“A quem serve a União Bancária?”

Instituto Europeu

Lisboa, 15 de novembro, 2016

1. Embora o tema deste painel seja a União Bancária, considero relevante começar por fazer referência ao Brexit, centrando-me em três observações:

- (a) O Brexit é um exemplo do desconforto em relação ao projeto europeu e, de certo modo, um julgamento sobre a União Europeia;
- (b) As consequências do Brexit serão mais geopolíticas do que económicas, mas estas não são despiciendas, com relevo para a área financeira;
- (c) O Brexit deve ser aproveitado para promover uma reflexão profunda, política e económica, que tenha por objetivo reforçar a Zona Euro com soluções sistémicas eficazes.

O projeto da União Europeia e o Euro merecem, de facto, reflexão e ação renovada para cumprirem os seus objetivos. Se a Europa quiser avançar, de forma lúcida e estratégica, para uma autêntica União Política, é necessário aprofundar a integração, o que exige um maior equilíbrio (de missões, partilhas e compromissos) entre os países excedentários, mais ricos e desenvolvidos, e os países deficitários e com sérios problemas de finanças públicas, em benefício do todo. Por razões de *'moral hazard'*, de confiança mútua e de confiança no projeto europeu, tal implica, necessariamente, uma abertura dos primeiros que tenha por contrapartida a realização das reformas imprescindíveis e uma disciplina orçamental virtuosa, (i.e., que contemple o crescimento económico) por parte dos países com maiores fragilidades.

2. A União Bancária foi, é, um projeto necessário, pelos objetivos que visou:

- Promover a integração financeira (reduzindo a fragmentação então existente);
- Separar risco soberano e risco bancário;
- Aprofundar a União Económica e Monetária.

A União Bancária assenta em três pilares - um Mecanismo Único de Supervisão, um Mecanismo Único de Resolução e um, ainda em discussão e por implementar, Sistema Europeu de Garantia de Depósitos.

A União Bancária veio trazer um novo quadro legal e regulatório mais exigente, tanto a nível da Supervisão como da Resolução, assente num requisito de promoção de regras homogéneas – um ‘level playing field’ - e de uma concorrência equitativa a nível europeu.

No entanto, tal requisito arrancou com uma falha estrutural grave. Os vários sistemas bancários da União Europeia não comungam das mesmas condições de partida, apresentando diferentes níveis de capacidade de gerar rentabilidade e, em última análise, de capacidade de recapitalização, um fator absolutamente crítico para dar mais fácil resposta às novas exigências regulatórias e de supervisão.

Por conseguinte, a aplicação, em tais circunstâncias, de um princípio de igualdade de condições, suscita a questão da proporcionalidade, de períodos de transição distintos, da adequação às necessidades do sistema e da coerência com os objetivos de estabilidade económica e financeira, de que os supervisores são os garantes últimos.

3. Neste ponto, refiro a situação particular do sector bancário nacional.

O novo enquadramento regulatório e de supervisão do sector - muito mais exigente em termos de capital, liquidez e redução do risco - coincidiu com o nosso Programa de Ajustamento Económico e Financeiro e com o período recessivo por que passámos (o PIB caiu 7,2% entre 2010 e 2013), apanhando os nossos bancos em desvantagem perante os seus pares, saídos da crise financeira global (muitos com os balanços limpos com ajudas de Estado e europeias), e já em crescimento económico.

Fruto de um contexto macroeconómico particularmente exigente, os bancos portugueses defrontaram-se (e em muitos aspetos ainda se defrontam) com uma situação de partida muito diferente daquela que se apresentava a muitos dos seus congéneres europeus, estando, no entanto, sujeitos ao mesmo tipo de requisitos e de calendário para o seu cumprimento.

Adicionalmente, o arranque da União Bancária aconteceu em 2014. Nem mais nem menos o ano em que se dá a saída de Portugal do Programa de Assistência Económica e Financeira, com toda uma economia e um sistema bancário ainda a viver as consequências nefastas de uma crise profunda, longa, de proporções consideráveis que se abateu sobre o País. É também em 2014 que se dá a, então pioneira, resolução de uma instituição financeira, que vem colocar, sobre os ombros dos restantes bancos do sistema, a necessidade de financiar os custos da queda de uma das maiores instituições do mercado. O legado dessa resolução, a que se junta, no ano seguinte, a de outro banco sistémico (embora menor), acumula com o financiamento do novo modelo de resolução que, esse sim, também a restante banca europeia terá de assegurar.

Ora, a ausência de adequação de alguns requisitos e do faseamento do seu cumprimento ao contexto particular, económico, financeiro e estrutural que o sector enfrenta, poderá, a não ser considerado, ter impactos indesejáveis na estabilidade do sistema. A nível da resolução do BES, por exemplo, as principais preocupações do sistema bancário nacional, principalmente as relativas a incertezas nas implicações contabilísticas e prudenciais, parecem ir no bom caminho com a ação levada a cabo a cabo junto das instâncias europeias pelo Governo e pelo Banco de Portugal. Mas ainda subsiste alguma incerteza.

Em suma, os bancos portugueses acabaram por ter de realizar um esforço bem maior para cumprir o novo quadro regulatório e de supervisão. Mas vão cumprindo as suas obrigações, através de um trabalho persistente em clima adverso.

A construção da União Bancária tem por objetivo diminuir a fragmentação financeira mas a sua aplicação deve ser efetuada no contexto de um *'comprehensive assessment'* para toda a área Euro e não deve ser "cega". Recordo, por exemplo, que toda a arquitetura da União Bancária foi desenhada no pressuposto da recuperação económica, algo que, por exemplo em Portugal, tarda em acontecer.

Por outro lado, o desfasamento face a países que tomaram medidas de reforço do seu sistema bancário em momento anterior ao novo quadro regulatório e às atuais regras de auxílios de Estado, acaba por gerar claras desvantagens competitivas e obrigar a programas mais prolongados de reparação de balanços, com prejuízo da sua rentabilidade.

4. Os instrumentos existentes para uma atuação no sentido de reforçar os sistemas financeiros dos países que enfrentam maiores problemas são exíguos, devido aos constrangimentos que derivam do quadro legal do sector bancário europeu e das regras das ajudas de Estado. O quadro regulatório estabelece crescentes requisitos de capital mas, ao mesmo tempo, desencoraja o investimento privado (*bail-in* e *burden sharing*) e as regras de disciplina das ajudas de Estado bloqueiam a intervenção das autoridades nacionais (as ajudas de Estado são precedidas da resolução dos bancos).

Isto cria potenciais riscos para a estabilidade financeira dos Estados-Membros que a supervisão, sob a égide da União Bancária, não deveria deixar de ter em conta. A ausência de mecanismos para ações preventivas e a rigidez do novo quadro de resolução tendem a atrasar ainda mais intervenções necessárias, agravando vulnerabilidades estruturais.

O Governador do Banco de Portugal tem defendido a necessidade de rever vários aspetos das regras existentes junto das instâncias comunitárias. No seguimento da iniciativa de Bruxelas de avaliar os impactos do novo quadro regulatório com vista à eventual recalibragem de requisitos, faz todo o sentido apresentar propostas de revisão que, pela sua racionalidade e defesa da concorrência, ofereçam boas possibilidades de ganho de causa.

Adicionalmente, importa garantir que o quadro legislativo e regulatório doméstico não agrava os efeitos do enquadramento europeu, já de si, extremamente exigente. É indispensável o nosso trabalho de casa na superação de entraves e bloqueios internos que importa resolver com celeridade, pois dependem apenas da nossa vontade. A verdade é que existem ineficiências legais, judiciais e fiscais que não permitem o desejável 'level playing field' no seio da União Europeia. Importa, por exemplo, remover barreiras à agilização da recuperação de crédito malparado, tais como a morosidade das decisões

judiciais em processos de recuperação e insolvência de empresas. Uma maior uniformização de práticas entre Estados-membros é, por isso, fundamental.

5. A primeira mensagem que gostaria, pois, de deixar aqui hoje é a de que diferentes pontos de partida deveriam significar ritmos diferentes de convergência para o objetivo comum final, acompanhados de intenso e empenhado esforço de resolução das insuficiências, carências e atrasos nas reformas dos Estados-membros em desvantagem.

Em segundo lugar, é importante que se estabilize o quadro prudencial vigente e que a incorporação, no enquadramento jurídico europeu, das regras de Basileia (a conclusão da implementação do pacote de Basileia III e a adoção das regras que se encontram em revisão, vulgarmente designadas por Basileia IV) não acarrete exigências de capital adicional significativas, que comprometam a capacidade de financiamento à economia do sistema financeiro europeu. Períodos de execução/transição ajustados às circunstâncias são essenciais.

Por outro lado, a União Bancária só estará completa com a conclusão do terceiro pilar - a criação de um Sistema Europeu de Garantia de Depósitos. Importa garantir que a redução de riscos, condição entendida como necessária a uma maior mutualização de riscos, não coloca os bancos europeus numa posição de desvantagem competitiva face aos seus pares de outras jurisdições. Em particular, a revisão do tratamento prudencial das exposições a soberanos, a nível Europeu, deverá apenas ocorrer depois de finalizada a revisão que será levada a cabo neste domínio pelo Comité de Basileia.

Em terceiro lugar, gostaria de destacar a importância de se assegurar o *level playing field* também entre o sector bancário e os novos *players* no domínio dos serviços de pagamento e no designado *shadow banking*. E neste ponto refiro apenas aquilo que tem sido defendido por muitos: “The same business, the same risk, the same rules”.

O sistema bancário é complementar de outras fontes de financiamento da economia, beneficiando mesmo do seu contributo, designadamente na melhoria dos balanços das empresas que, por essa via, reforçam as suas condições de acesso ao crédito. Por outro lado, a digitalização dos serviços

financeiros pode proporcionar parcerias virtuosas, o que não se pode admitir é concorrência desleal.

Em quarto lugar, é importante referir que, apesar dos desenvolvimentos muito relevantes ocorridos ao nível da supervisão, a “supervisão única” é, de facto, uma “supervisão múltipla” (Micro Prudencial, Macro Prudencial, Comportamental e Resolução), o que significa que os bancos enfrentam uma multiplicidade de requisitos de importância equivalente, com significativas consequências em termos de exigências acrescidas de capital e de alocação de recursos humanos e financeiros.

Assim, é absolutamente crítico que a União Bancária evolua no sentido de se conseguir:

- Uma maior coordenação entre as várias entidades no que diz respeito às necessidades de informação e de prazos para a sua disponibilização;
- Uma maior coordenação entre as decisões Micro e Macro Prudenciais e uma maior coerência nas decisões Macro Prudenciais a nível europeu;
- A compatibilização dos objetivos e ações de Supervisão Comportamental e de Proteção do Consumidor com os objetivos de Supervisão Prudencial e de Estabilidade Financeira;
- Um maior equilíbrio entre a aplicação de medidas destinadas a melhorar a capacidade de resolução dos bancos e a necessidade de preservar a condição financeira e os modelos de negócio dos bancos;
- Uma abordagem mais harmonizada entre Política Monetária e Política Prudencial para mitigar orientações contraditórias (por exemplo, Utilização de TLTRO e penalização consequente no âmbito do SREP).

Por outro lado, interessa, igualmente, compatibilizar, como já anteriormente referi, a vertente da regulação e da supervisão com a aplicação das regras de concorrência.

6. Em conclusão, e olhando, individualmente, para os três pilares da União Bancária:

- No que ao pilar da Supervisão diz respeito, consideramos que o caminho percorrido é, globalmente, muito positivo, visando com muita clareza o reforço

das instituições e da sua *governance*, ainda que haja que convir que nem sempre se tomaram em conta as condições de partida e que há margem para melhorias ao nível da coordenação da atuação das diversas instituições;

- Quanto ao pilar da Resolução, Portugal foi, como disse, pioneiro na aplicação de medidas de resolução, com tudo o que isso implicou em termos de implementação de uma nova abordagem para lidar com instituições em sérias dificuldades. Há uma herança pesada de custos a suportar, por um período de tempo prolongado, a que acresce toda a incerteza associada a contingências que possam vir a ser imputadas ao Fundo de Resolução;

- Finalmente, e no que diz respeito ao terceiro pilar, é, mais do que nunca, fundamental que este se torne uma realidade para garantir que, no contexto do novo quadro de resolução, a confiança dos depositantes não sai beliscada. O sector bancário português, como oportunamente teve ocasião de transmitir às instâncias europeias, defende a criação de um Sistema Europeu de Garantia de Depósitos em linha com a proposta apresentada pela Comissão Europeia no final do ano passado.

Termino lembrando que o desenho da União Bancária teve como grande e meritória finalidade a defesa da estabilidade do sistema financeiro europeu, através da reforço da solidez dos bancos e prevenção de futuras crises, a par do objetivo de fundo de proteção do dinheiro dos contribuintes.

A implementação desta nova moldura não deve, por isso, perder de vista ou comprometer o seu desígnio central.

No caso concreto português, e num momento de revitalização urgente do crescimento económico, a existência de um sistema financeiro estável e sólido é fundamental para assegurar que este é capaz de cumprir plenamente a sua missão de financiamento da economia e de prestação de serviços de pagamento eficazes e seguros.

Fernando Faria de Oliveira