

Supervisão Comportamental Bancária: novos desafios dez anos depois da crise financeira

Muito agradeço ao Senhor Vice Governador Luís Máximo dos Santos o convite para integrar este painel, dando a minha visão pessoal e institucional, enquanto Presidente da APB, sobre os caminhos e as perspetivas de regulação bancária no domínio comportamental.

1)

As cicatrizes da Grande Recessão provocada pela crise financeira global no sector bancário ainda não estão completamente saradas, apesar do caminho de reformas e de regeneração percorrido.

A reabilitação reputacional da banca está longe de ter sido conseguida, havendo ainda trabalho a realizar ao nível da confiança.

A primeira quinzena de setembro ofereceu-nos a oportunidade de ler e ouvir a opinião de um número significativo de personalidades ligadas às autoridades bancárias, aos bancos e ao mundo académico sobre as causas e consequências da falência do Lehman Brothers e sobre se estes dez anos tinham sido bem

aproveitados para, preparando devidamente os bancos, poder enfrentar os choques adversos futuros, evitando que se repitam os pesados danos ocorridos, sendo óbvio que isso também dependerá da dimensão dessas crises.

A identificação das insuficiências da regulação como uma das principais causas da crise financeira global e da Grande Recessão que a acompanhou é unânime e natural: vivia-se, na época, a moda da desregulação e desregulamentação, pode dizer-se que prevalecia “uma regulação de mínimos”, confiando-se na auto-regulação dos bancos.

Um dos grandes objetivos da reforma pós-crise foi, pois, a criação de um novo quadro regulatório.

Num momento inicial, o foco regulatório centrou-se no objetivo do reforço e de um maior escrutínio da solvabilidade e liquidez das instituições e da consagração de um regime de gestão de crises.

Num segundo momento, passou a haver também uma preocupação em endereçar as questões de conduta, através de um maior escrutínio sobre as transações e os produtos e serviços comercializados pelas instituições financeiras e o seu impacto nos

clientes e no mercado em geral.

Dez anos depois, temos um corpo de regulação financeira extremamente abrangente e denso no âmbito, complexo e complicado no detalhe, e extremamente ambicioso nos objetivos e nos requisitos.

E temos ganhos consideráveis no sistema bancário: está mais robusto, com muito mais e melhor capital, bons níveis dos rácios de liquidez e de *leverage*, rentabilidades em crescimento (ainda que distantes do custo do capital), melhorias ao nível da gestão de crises, com a criação de um novo mecanismo de resolução de instituições bancárias, e progressos sensíveis no domínio comportamental. Com a União Bancária, passámos a ter uma supervisão prudencial mais intrusiva e exigente e um sistema de resolução comum. De tudo resulta um significativo progresso na solidez, na resiliência e mesmo na confiabilidade do sector.

Tem sido reconhecida, no entanto, a necessidade de avaliar mais profundamente e em detalhe, se este quadro regulatório a que os bancos passaram a estar sujeitos, que acarreta custos e exige recursos muito significativos, não terá ido longe demais – ao que alguns contrapõem se não se ficou aquém das necessidades - em prejuízo da economia, e que revisões devem ser introduzidas.

A este respeito, gostaria de mencionar um discurso de há um ano do Vice Chairman for Supervision do FED, Randal K.Quarles, no qual refere que é chegado o momento de avaliar a eficácia do novo quadro regulatório americano, extremamente amplo e complexo, e as conveniências eventuais da sua revisão. Considera o autor ser necessário melhorar a eficiência, a transparência e a simplicidade da regulação.

Por eficiência da regulação entende a diferença entre os benefícios que a regulação comporta e o seu custo líquido (compreendendo quer o impacto em termos de crescimento económico, quer ao nível dos custos para o sistema financeiro), devendo sempre adotar-se o método e as soluções menos onerosas para o sistema e para o regulador. E propõe um conjunto de medidas para aumentar a eficiência da regulação, designadamente:

- Utilizar menos instrumentos para atingir um determinado objetivo de regulação;
- Endereçar as consequências indesejadas de determinada regulação ou eliminar os incentivos perversos que possam ter sido por esta criados;
- Calibrar a regulação de forma mais precisa aos riscos que a mesma visa mitigar;

- Simplificar os procedimentos de inspeção ou torná-los menos intrusivos para as instituições melhor geridas.

Em síntese, a eficiência regulatória, a simplicidade e a transparência da regulação são, de facto, a base de um quadro regulatório benéfico para a sociedade, para os Reguladores e Supervisores, e para os bancos.

2)

Focando-me agora na **regulação de conduta** ou **regulação comportamental**, e nos progressos alcançados nos últimos anos, gostaria de começar por referir que, na maioria dos mercados, a regulação de conduta evoluiu no sentido de contemplar, pelo menos, a proteção do consumidor, regras de conduta em mercado e algumas regras básicas de ética, vertidas, normalmente, em códigos de conduta. Nos mercados mais desenvolvidos, em que se insere o europeu, a regulação de conduta estendeu-se também à *governance*, aos incentivos, aos sistemas organizacionais, às regras de concorrência, aos requisitos e competências profissionais e, mais recentemente, também à *governance* dos produtos.

A regulação de conduta pós-crise disciplina o comportamento dos indivíduos e das organizações e o seu impacto nos resultados

obtidos pelos clientes, bem com o comportamento das organizações num contexto social mais amplo.

A **regulação de conduta**, além da instituição de regras e de códigos de conduta, visa garantir que as instituições tomam decisões e assumem comportamentos “éticos”. A ética está intrinsecamente ligada ao mundo financeiro, pois enforma a base de confiança.

A densificação do enquadramento da regulação de conduta em Portugal foi concretizada, numa primeira fase, através de iniciativas eminentemente de cariz nacional, tendo-se assistido, nos anos mais recentes, a um reforço desse quadro por via de novas exigências europeias. Referindo-me apenas ao último ano, destaco, pelos significativos esforços de implementação que acarretaram, ou ainda acarretam em muitos casos, o pacote DMIF II (composto pela Diretiva e por um conjunto de normativos a ela associados), a Diretiva do Crédito Hipotecário, a Diretiva das Contas de Pagamento, o Regulamento PRIIPs e a PSD2.

Importa referir que, nalguns destes domínios, o legislador nacional se afastou do já de si, muito exigente quadro europeu, colocando os bancos portugueses em condições de desvantagem

competitiva face aos seus pares europeus, uma situação contrária ao desejável e fundamental *level playing field* em que assenta a União Bancária e ao absolutamente crítico fortalecimento da banca nacional.

Em intervenções feitas este mês, Danièle Nouy refere explicitamente esta questão da falta de harmonização da legislação europeia, "We need to turn the rulebook for banks into a truly European one", apelando a que se recorra mais a regulamentos e menos a diretivas, dado que estas têm que ser transpostas para os ordenamentos jurídicos nacionais, dando origem a diferentes enquadramentos nos vários países.

Note-se que em Portugal não tivemos uma crise bancária que originou uma crise económica, tivemos, sim, uma grande recessão económica provocada principalmente pela crise da dívida soberana que afetou os bancos. Estes tiveram de realizar um duro processo de recuperação e regeneração, numa envolvente deveras adversa e, ao serem sujeitos a legislação e decisões, por vezes absolutamente singulares, mais difíceis, ficam em desvantagem face à concorrência europeia. Essas medidas legislativas, que resultam de preocupações absolutamente legítimas, dados os casos ocorridos no sistema bancário nacional, desvalorizam o reforço entretanto ocorrido no

quadro europeu, que visou dar resposta a semelhantes situações e foi devidamente ponderado nas suas implicações.

No processo de adoção de medidas legislativas ou regulamentares que visem o reforço da proteção dos depositantes e investidores, não se pode deixar de atender ao quadro existente e ponderar os impactos que tais medidas podem ter na estabilidade financeira, na rentabilidade e na atratividade junto de potenciais investidores do sistema bancário português.

Por outro lado, importa garantir que o reforço do quadro legal e regulatório de proteção do consumidor é acompanhado de um reforço da literacia financeira dos clientes bancários, base fundamental para a tomada de decisões responsáveis e adoção de comportamentos seguros. Os bancos têm vindo a contribuir ativamente para este fim, inserindo-se no excelente trabalho que tem sido realizado pelo CNSF neste domínio.

Paralelamente ao reforço da regulação, a **governança** dos bancos foi objeto de aprofundamentos significativos que, se por um lado, resultam das novas exigências regulatórias e de supervisão, da evolução do mercado e dos seus agentes, também se devem às iniciativas das próprias instituições. A visão atual da

governance bancária não se limita à relação de mandato entre acionistas e gestores, é agora muito mais ampla, abrangendo o relacionamento da instituição com a globalidade dos *stakeholders*, conduzindo, no limite, à perfeita integração na comunidade.

3)

Mas apesar dos progressos alcançados, há novos e importantes desafios, tanto para as instituições como para legisladores, reguladores e supervisores, nomeadamente os que derivam da transformação digital em curso e do crescimento do sistema financeiro não igualmente regulado (shadow banking, crowdfunding, cripto moeda, etc)

A inovação tecnológica está a facilitar o aparecimento de novos atores no mercado de serviços financeiros e as instituições financeiras incumbentes, quer por via das novas necessidades dos clientes e das oportunidades que a tecnologia oferece, quer pela pressão concorrencial dos novos *players*, estão a mudar e a adaptar os seus modelos de negócio.

Estas mudanças contribuem necessariamente para aumentar a eficiência do sector, mas, ao mesmo tempo, provocam uma

alteração profunda da natureza dos riscos a que o sistema financeiro está sujeito.

A rápida disseminação do fenómeno *fintech* e dos novos riscos que acarreta obriga a mudanças no modelo de regulação. O sector bancário, ele próprio uma *fintech*, está na linha da frente dessa inovação, que acolhe com grande entusiasmo e interesse. Defende a concorrência, que sempre foi benéfica para consumidores e um estímulo para os operadores. Apenas pretende tratamento regulatório idêntico entre incumbentes e entrantes, preservando a confiança dos clientes, e garantido a segurança, a estabilidade financeira e a integridade do sistema.

Este aspeto é particularmente crítico para o sector bancário quando a grande ameaça ao negócio bancário surge, não das *startups* FinTech – onde o caminho tem sido, acima de tudo, o da cooperação -, mas dos operadores das grandes plataformas digitais, os designados GAFAs (Google, Amazon, Facebook, Apple), todos eles entidades não europeias. Estas entidades possuem muita informação sobre os clientes, o que lhes permite oferecer produtos e serviços “*tailormade*”, de uma forma que, no limite, exclui os restantes operadores, incluindo os prestadores de serviços financeiros incumbentes.

Este desequilíbrio é ainda agravado com o designado “*Open Banking*”, instituído pela Segunda Diretiva dos Serviços de Pagamento (PSD2). Com efeito, ao passarem a ter que abrir a entidades terceiras, onde se incluem os gigantes tecnológicos, o acesso às contas bancárias dos seus clientes e consequentemente aos dados, sem que igual facilidade seja dada aos bancos no acesso aos dados dos seus clientes na posse dos grandes gigantes tecnológicos, os bancos ficam sujeitos a uma desvantagem competitiva ainda maior.

Mais, atendendo à crescente penetração dos serviços financeiros por via remota, entendemos ser cada vez mais importante que se defina que o quadro regulatório a aplicar seja o quadro vigente aplicável no Estado-Membro onde está localizado o beneficiário dos serviços, única forma de ultrapassar distorções competitivas que possam emanar da prestação de serviços por via remota, assegurando um *level playing field* entre as entidades domésticas e entidades não residentes e, também, que as condições dos serviços prestados cumprem as regras definidas localmente, assegurando a adequada proteção do consumidor.

Os benefícios da digitalização só podem, pois, ser maximizados, ao mesmo tempo que a estabilidade financeira e a integridade

do sistema é mantida, se todo e qualquer operador no mercado aderir ao mesmo elevado padrão de segurança e se todos os *players*, quer novos entrantes quer incumbentes, puderem inovar ao abrigo de um quadro legal e regulatório comum, designadamente em termos de proteção do consumidor, nas suas múltiplas vertentes.

4)

É indiscutível que as Autoridades Regulatórias têm de assegurar a estabilidade financeira, velar pela eficiência e sustentabilidade dos bancos, proteger os consumidores e, ao mesmo tempo, constituir-se como agente de mudança. O seu papel é da maior relevância e devem assinalar-se as iniciativas e ações que o Banco de Portugal tem protagonizado nesse sentido.

Naturalmente, os avanços concretos para um sector bancário robusto e moderno só podem vir da ação e da resposta positiva dos bancos.

O pós-crise coincide com uma nova era de transformações profundas em quase todos os domínios: i) dos valores, princípios, perceções, comportamentos, narrativas; ii) da política, na

fragmentação partidária e na governabilidade, e da geopolítica; iii) da economia, em quase todos os sectores, provocado pela inovação e pela globalização; iv) da demografia; v) da sustentabilidade ambiental; vi) da sustentabilidade do crescimento económico, gerador de riqueza, cuja distribuição abrange cada vez mais uma população inativa.

Também na banca se está a viver uma nova era, cheia de desafios.

Dos três pilares da atividade bancária - responsabilidade social e fiduciária, risco e confiança - o da responsabilidade social assume novas dimensões e o da confiança implica sobremaneira comportamentos éticos e relacionais absolutamente corretos.

Os cidadãos querem bancos confiáveis e socialmente responsáveis, não apenas pelo financiamento da economia, mas também pelo seu contributo em matérias em que a sua intervenção, sendo necessária, proporcione igualmente benefícios sociais.

Os gestores bancários assumem que os bancos, continuando a cumprir cabalmente as suas missões fundamentais de sempre, designadamente a da intermediação entre depósitos e créditos, entre aforro e investimento, devem igualmente dar ênfase reforçada a questões de sempre, mas nos nossos dias mais sensíveis, tais como: fornecer ao cliente o serviço exato (adequado), no momento exato (necessário); dar resposta às necessidades e interesses do cliente de modo responsável e ético; oferecer-lhe informação, aconselhamento, assistência, segurança e proteção dos seus investimentos; fomentar a inclusão financeira dos cidadãos e participar na sua educação financeira; prosseguir uma cultura de integridade e responsabilidade (*accountability*) e uma gestão de rigor e ética; desenvolver uma *governance* centrada na sustentabilidade e no desenvolvimento do negócio que tenha ao mesmo tempo impacto positivo na sociedade e no ambiente.

Naturalmente, temos de ser realistas: estamos num período de profundas transformações. Muito já foi realizado, mas são necessários tempo e recursos para completar o caminho que tem vindo a ser prosseguido, que preserve a existência, em Portugal, de uma banca forte, moderna e confiável, ao serviço da economia e dos cidadãos.