

## **Draft Speech APB - 17 Maio 2016**

Começo por agradecer à Associação Portuguesa de Bancos, na pessoa do seu Presidente, Eng. Fernando Faria de Oliveira, não apenas o convite para participar mas também a organização deste oportuno debate com a presença de um número importante de responsáveis portugueses e estrangeiros que, se me permitem, gostaria de saudar simbolicamente num agradecimento especialmente caloroso a Danièle Nouy e Elke König.

Quero ainda esclarecer que intervenho aqui a título pessoal e na única qualidade de Deputada Europeia, não comprometendo, com as minhas declarações e opiniões, qualquer grupo político nem qualquer instituição.

**1. No rescaldo da crise de 2008**, e da operação maciça de salvamento do sistema bancário europeu – que envolveu perto de 2 biliões (milhões de milhões) de euros, dos quais 671 mil milhões em ajudas directas (injecções de capital e empréstimos) e 1.288 mil milhões em garantias<sup>1</sup> -, a União Europeia assumiu politicamente a **necessidade de mudar** drasticamente o método de enfrentar as crises bancárias.

Os objetivos principais foram: cortar a correlação fatal entre bancos e Estados, estabelecer uma partilha mais justa dos custos da resolução ou falência das instituições (transferindo-os dos ombros dos contribuintes para a esfera de responsabilidade dos acionistas e outros credores) e assegurar a estabilidade e a confiança no mercado financeiro.

Dois modelos foram inspiradores:

- O primeiro foi o Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) dos Estados Unidos que, desde 1933, se revelou como um ator central na estabilidade financeira americana.
- O segundo foi o German Deposit Guarantee Scheme que, mesmo sendo – segundo a Comissão Europeia<sup>2</sup> - "altamente complexo e opaco", tem

---

<sup>1</sup> Comissão Europeia, Competition State Aid Brief, 2015. 22 Estados membros concederam ajuda ao sector financeiro. Entre 2007 e 2014, 112 bancos na UE, representando cerca de 30% do sistema financeiro da UE por ativos, foram objecto de investigação ao abrigo das regras de ajudas de Estado. A ajuda concedida representa 5,4% e 10,3% do PIB da UE em 2008 em capital e em garantias, respectivamente. Na Bélgica, Chipre, Grécia, Irlanda, Holanda, Portugal e Eslovénia, mais de metade do sistema financeiro em ativos recebeu ajudas de Estado.

<sup>2</sup> Towards a European deposit Insurance Scheme, European Commission, European Political Strategy Centre, Five Presidents' Report Series, Issue 01/2015.

desempenhado um papel importante na confiança dos alemães no seu sistema bancário, através da rede de bancos públicos de depósitos (Sparkassen), bancos estatais (Landesbanken) e bancos cooperativos (Genossenschaftsbanken) sendo instrumental o chamado Institutional Protection Scheme (IPS).

De notar que ambos os sistemas privilegiam a confiança e estabilidade do sistema financeiro e ambos colocam a garantia dos depósitos como a peça fundamental da respetiva arquitetura.

2. A visão europeia para o seu sistema bancário responde também à necessidade óbvia de, ao modernizar a regulação e supervisão dos mercados financeiros, melhorar o funcionamento do **mercado interno** no setor financeiro e aprofundá-lo no quadro da **Zona Euro: a União Bancária**, com os seus três pilares, transformou-se numa etapa crucial no progresso para uma verdadeira União Monetária.

O mercado interno no setor financeiro foi reforçado com um conjunto de novas peças legislativas, mais exigentes, destinadas a reduzir e controlar o risco: "o Common Rule Book", que inclui um abundante pacote legislativo, do qual destaco pela sua especial relevância para o setor bancário, a CRD4/CRR (Diretiva e Regulamento que estabelecem os requisitos de capital para o setor bancário) e em particular a BRRD (Diretiva que estabelece o enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito)<sup>3</sup> provavelmente a peça legislativa que melhor corporiza o elemento crucial da nova abordagem: a viragem de "bailout" para "bail-in".

Na mesma linha (de redução e controle do risco e de estabilização do mercado) surgiram (com poderes reforçados) as Autoridades Europeias de Supervisão – EBA, ESMA e EIOPA<sup>4</sup> em janeiro de 2011.

Mas, na Zona Euro (e países em "cooperação estreita"), e ultrapassando todas as expectativas, foi possível, em cima deste novo quadro legislativo,

---

<sup>3</sup> Outra legislação adotada: EMIR (European Markets and Infrastructure Regulation); AIFMD (Managers of Alternative Investment Funds); UCITS (Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities); MAD (Market Abuse Directive)/MAR (Market Abuse Regulation); MiFID (Markets in Financial Instruments Directive); CSDR (Central Securities Depositories Regulation); CRA (Credit Rating Agencies).

<sup>4</sup> EBA: European Banking Authority; ESMA: European Securities and Markets Authority; EIOPA: European Insurance and Occupational Pensions Authority.

dar o passo histórico de transferir para o nível europeu a responsabilidade pela aplicação efetiva das novas regras, reforçando-as e completando-as:

O Mecanismo Único de Supervisão (MUS ou SSM, na sigla inglesa), que começou a operar a 4 de novembro de 2014, e o Mecanismo Único de Resolução (MUR ou SRM, na sigla inglesa) dotado de um Fundo Único de Resolução (FUR ou SRF, na sigla inglesa), que se tornaram plenamente operacionais a 1 de janeiro de 2016, são marcos históricos de manifestação e confirmação de confiança no projeto europeu e na moeda única num período de crise.

Os esforços realizados sob a orientação de Danièle Nouy no SSM e de Elke König no SRB – cuja acção e realizações nunca poderão ser suficientemente elogiadas – permitiram que estas novas Instituições Europeias estejam hoje plenamente operacionais.

Quando, em 2010, discutíamos a União Bancária, poucos acreditavam, de facto, que o processo pudesse avançar tão rapidamente: o projeto em termos globais recebeu o endosso político dos Chefes de Estado ou de Governo da UE em 2012, e, com uma cooperação intensa, empenhada e construtiva entre a Comissão e os dois co-legisladores (Conselho da União e Parlamento Europeu), teve os últimos textos legislativos acordados por todas as instituições em junho de 2014<sup>5</sup>.

### **3. Mas, apesar destes inegáveis progressos iniciais, há elementos fundamentais da arquitetura prevista que estão em falta:**

---

<sup>5</sup> Mecanismo Único de Supervisão (MUS ou SSM, na sigla inglesa) – A Comissão Europeia apresentou a sua proposta para o SSM em setembro de 2012. O Parlamento Europeu e o Conselho da UE chegaram a acordo sobre os detalhes do SSM a 19 de março de 2013. O Parlamento votou a favor dos Regulamentos do SSM a 12 de Setembro de 2013, e o Conselho da UE aprovou-os a 15 de Outubro de 2013. A 4 de Novembro de 2014, o Banco Central Europeu iniciou a sua função de supervisor.

Mecanismo Único de Resolução (MUR ou SRM, na sigla inglesa) – O Regulamento foi proposto pela Comissão Europeia em Julho de 2013. O Parlamento e o Conselho da UE chegaram a acordo sobre o Regulamento a 20 de Março de 2014. O Parlamento Europeu aprovou o Regulamento a 15 de Abril de 2014, e o Conselho da UE fez o mesmo a 14 de Julho de 2014, permitindo a sua entrada em vigor a 19 de Agosto de 2014.

Fundo Único de Resolução (FUR ou SRF, na sigla inglesa) – Acordo Intergovernamental (IGA) – Acordo sobre a transferência e mutualização das contribuições para o Fundo Único de Resolução – foi assinado por 26 Estados membros da UE a 21 de maio de 2014, permanecendo aberto à entrada dos restantes membros da UE, a Suécia e o Reino Unido. A sua entrada em vigor ficou condicionada à ratificação do Acordo por Estados participantes no SSM e SRM representando 90% dos votos ponderados. Este limiar foi alcançado a 30 de Novembro de 2015, quando todos os Estados participantes, com excepção da Grécia e Luxemburgo ratificaram o acordo. A Grécia ratificou a 7 de Dezembro. O acordo entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2016 para os Estados participantes no SSM e SRM. O Luxemburgo ratificou o Acordo a 11 de Janeiro de 2016.

- Em primeiro lugar, uma rede de segurança financeira ("backstop") e uma linha de crédito de reforço do Fundo Único de Resolução (SRF), a pedra angular do Mecanismo Único de Resolução (SRM); quer o texto fundador quer o acordo intergovernamental (IGA) – Acordo sobre a Transferência e Mutualização das Contribuições para o Fundo Único de Resolução – que estabeleceu a construção do Fundo (através de compartimentos nacionais<sup>6</sup>) previam um "backstop" comum, considerado desde o início uma peça chave, sobretudo durante o período de transição, quando os recursos acumulados são mais escassos.

Aquando da entrada em funcionamento do Mecanismo Único de Resolução, este backstop comum foi substituído por um Acordo - para uma Facilidade de Empréstimo de cada Estado membro com o Conselho Único de Resolução (SRB) - que prevê linhas crédito nacionais (e não uma linha comum) de apoio do respectivo compartimento nacional<sup>7</sup> (e não de reforço à componente mutualizada do Fundo).

- Igualmente afastado das negociações parece estar o papel do Mecanismo Europeu de Estabilidade (ESM, European Stability Mechanism, criado para assegurar a estabilidade financeira da Zona Euro) na recapitalização direta dos bancos, apesar da promessa feita em 2012 pelos líderes da UE de que tal possibilidade estaria operacional a partir da entrada em funcionamento do SSM, o que aconteceu em Novembro de 2014.
- Por último, o terceiro pilar da União Bancária – um Sistema Comum de Garantia de Depósitos (DGS) – tem vindo a ser progressivamente diluído; hoje está transformado numa proposta de mecanismo de resseguro, o chamado EDIS (European Deposit Insurance Scheme). A proposta legislativa da Comissão sobre o EDIS, apresentada a 24 de novembro de 2015, está a ser negociada no Conselho da UE e no Parlamento Europeu, mas no momento em que falo, um acordo político parece muito difícil de atingir.

Sejamos claros: a União Europeia tem de assumir que a União Bancária (tal como, aliás, a União Monetária) são projectos com um tal grau de complexidade que o seu funcionamento adequado não pode ficar dependente das vontades e circunstâncias políticas em constante mudança

---

<sup>6</sup> Construção do Single Resolution Fund ao longo de 8 anos: 1º ano: 40%; 2º ano: 60%; 3º ano: 67%; 4º ano: 73%; 5º ano: 80%; 6º ano: 87%; 7º ano: 93%; 8º ano: 100%.

<sup>7</sup> ECOFIN, Decisão de 8 de Dezembro de 2015.

dos seus Estados membros, nem dos interesses puramente nacionais que vão sendo impostos na agenda europeia.

E tenhamos consciência de que um projecto inacabado corre os mesmos riscos que um bolo meio-cozido, pode tornar-se amargo e indigesto.

Acresce que a opção de confiança que um conjunto de países fez ao aceitar transferir para o nível europeu funções essenciais à salvaguarda e boa gestão dos seus sistemas financeiros foi feita de boa-fé na base de um projeto global (necessariamente concretizado faseadamente). Esta boa-fé não pode ser correspondida com quebras desses compromissos essenciais ao equilíbrio global do projeto. Se avançamos na contenção do risco e na mais justa repartição de custos entre contribuintes e acionistas, sem as peças que faltam e com as entorses introduzidas nas peças concretizadas, não conseguiremos quebrar o laço fatal entre bancos e Estados, nem garantir estabilidade ao sistema financeiro nem evitar a fragmentação dos mercados, mesmo dentro da moeda única.

4. A importância e o carácter absolutamente inovador do que estamos a construir requerem ainda, sobretudo neste período inicial, que todas as partes interessadas monitorizem de forma permanente, cuidada e objetiva **a forma como a aplicação prática das regras acordadas está a gerar os resultados pretendidos** ou, se, pelo contrário, desencadeia consequências perversas não previstas e efeitos opostos ao pretendido.

Mais do que isso, é essencial sermos, em termos coletivos, suficientemente inteligentes para afinar ("fine tune") o que for necessário, caso seja necessário, para evitar que sejam os diabos escondidos nos detalhes a deitar por terra o que já construímos.

É urgente prestar uma atenção muito particular a temas como os seguintes:

- Parece claro, hoje, que os sistemas bancários dos Estados membros não reagiram todos da mesma forma à crise: enquanto os mais expostos aos mercados especulativos e bolhas imobiliárias sofreram o essencial do impacto (que despoletou o recurso a apoios públicos), logo em 2008, outras economias, provavelmente com um sistema bancário mais conservador (não isento, note-se, de outros problemas e "culpas"), sofreram esse impacto de forma progressiva e continuada à medida que a crise económica, que se seguiu ao descalabro financeiro, se arrasta e perpetua.

Nestas economias deprimidas, a persistente baixa rentabilidade do negócio bancário, agravada pelo nível historicamente baixo da inflação e das taxas de juro, e pelos níveis elevados de créditos de cobrança duvidosa (NPLs – “Non Performing Loans”) e ativos não rentáveis, torna o recurso ao mercado privado de capitais particularmente difícil e caro –, seja em processos de recapitalização para cumprimento de normativos legais e regulatórios, seja no contexto de processos (necessários) de reestruturação. Criam-se por esta via fortes assimetrias, dentro do mercado interno e da moeda única, no setor bancário, fruto do impacto diferenciado e assimétrico de legislação horizontal, que não obstante, é importante e necessária pela via das enormes diferenças que origina na percepção e valorização do risco.

- O que nos leva diretamente a um outro tópico: um dos pontos essenciais e bem-vindos da nova cultura em matéria de gestão de crises bancárias é o “bail-in” e o “burden sharing”; bem vindos, por maioria de razão, em países onde quer os contribuintes quer as contas públicas estão sujeitos a pressões quase incomportáveis. Não restam dúvidas, portanto, na confirmação da importância da BRRD, na elaboração da qual alguns dos aqui presentes participámos ativamente.

No entanto, a aplicação concreta de algumas das suas componentes (ou até a mera antecipação da sua aplicação), na prática, requer acompanhamento cuidadoso e eventual afinação (“fine-tuning”). Refiro-me, por exemplo, a detalhes como a exigência de um “bail-in” mínimo de 8% do passivo (matéria nunca consensual no processo de negociação) como condição prévia à intervenção dos instrumentos de resolução e transferência de ativos o que, sendo aplicado uniformemente, isto é, independentemente do modelo de negócio e da estrutura do banco, pode desencadear impactos sistémicos gravíssimos.

Note-se que, um “bail-in” mínimo de 8% (quantitativo e sem qualquer preocupação qualitativa), sem uma rede de proteção comum que garanta algum conforto aos credores sénior e aos depositantes “não cobertos” é caminhar por territórios que nunca foram explorados, muito menos nos dois casos “inspiradores” que comecei por citar (Estados Unidos e Alemanha). Relembro também que vale a pena não perder a memória sobre o modo, mais político do que técnico, como o valor exato dos 8% foi acordado; de recordar ainda que a Comissão Europeia, na sua proposta legislativa para a BRRD, tinha previsto um

período de 5 anos para a introdução gradual do novo quadro de “bail-in”.

- Poderá contra-argumentar-se que algumas portas, ou talvez pequenos postigos, para casos muito excepcionais, ficaram intencionalmente entreabertos no texto da BRRD. E aí, vamos ao encontro de um outro tema merecedor de reflexão: as limitações impostas pelas regras das ajudas de Estado e respetiva interpretação pela DGComp (Direção Geral da Concorrência da Comissão Europeia). A tal respeito, note-se que a DGComp soube reagir com grande flexibilidade à crise de 2008 abrindo um período de excepcional tolerância para as ajudas de Estado à banca, ao abrigo da qual foi feita a maioria das operações de reestruturação conhecidas. Até que, em julho de 2013, assumindo provavelmente que o pior da crise estava ultrapassado, a DGComp, e após sete revisões sucessivas das suas linhas orientadoras, como que encerra este período de exceção com a publicação da "Banking Communication", passando a níveis muito mais exigentes na autorização das ajudas de Estado à banca, nomeadamente impondo o “burden sharing” na antecipação da BRRD (embora, note-se, ao contrário da BRRD, segundo critérios mais sensatos, qualitativos e não quantitativos).
- Acontece que, hoje, a BRRD está em vigor mas as margens de flexibilidade nela previstas ficam enquadradas precisamente pelas linhas orientadoras das ajudas de Estado de 2013, as quais foram preparadas para antecipar a BRRD e não para a completar. Na prática, as escassas aberturas da BRRD acabam por ser fechadas nas ajudas de Estado. Ora se, isoladamente, nem essas linhas orientadoras nem o essencial da BRRD merecem contestação, não restam dúvidas de que, hoje, o impacto cruzado e combinado destes dois textos legislativos tem de ser cuidadosamente monitorizado; mais ainda, têm de ser realizados os ajustamentos necessários ou nos textos jurídicos ou no modo como se aplicam, de forma a garantir um resultado final claro, controlável e coerente.

Em particular, é urgente garantir que a combinação, num período de tempo excessivamente curto, de exigências substanciais de reforço de capitais privados, a introdução do “bail-in” e a ausência de soluções articuladas no sentido da estabilização do setor e garantia da confiança de depositantes e investidores não gera impactos totalmente indesejados e indesejáveis na economia de certos Estados membros.

**5. Em conclusão** sublinharia que o “single rule book” e a União Bancária são momentos essenciais e passos históricos na construção e aprofundamento da União Europeia e da moeda única. O que já foi feito fica a dever-se a um conjunto de atores políticos e institucionais (muitos deles aqui presentes, repito), vai no sentido certo e representa uma das raras conquistas pró-europeístas na União Europeia dos últimos anos.

Hoje, é chegado o momento de revisitar os objetivos que determinaram este esforço e de confrontar a realidade com essa visão. A estabilidade dos mercados financeiros e o restabelecimento da confiança dos depositantes e investidores no setor financeiro é, de entre todos os objetivos, talvez o mais fundamental, sobretudo após uma grande crise. Ora é precisamente este o objetivo menos conseguido, pelo menos nalgumas das economias onde ele era mais necessário.

É este o meu apelo, quando temos aqui, hoje, alguns dos responsáveis melhor colocados para corrigir o que foi deixado em aberto pelo legislador ou o que não foi devidamente contemplado de modo a assegurar a consistência, coerência e equilíbrio da nova arquitetura. Naturalmente que cada instituição europeia tem a sua própria área de competência específica e missões próprias, mas a União Europeia e cada um dos países que a integram, têm de poder confiar que há uma visão de conjunto que garante a defesa e salvaguarda dos seus valores essenciais e que as regras e a sua interpretação se ajustarão necessariamente a esses objetivos maiores.

Acredito que a União Europeia tem todos os agentes de que necessita com a inteligência, os conhecimentos e a humildade necessários para corrigir o que não está a funcionar corretamente. De sublinhar, ainda, que muitos dos impactos perversos detetados resultam da conjugação, num curto período de tempo, de grandes mudanças de sentido contraditório e que claramente perturbam a clareza dos sinais enviados aos agentes económicos, justificando a flexibilidade normalmente associada aos períodos transitórios.

Para cada economia concreta, a salvaguarda de algum nível de controlo sobre o respetivo setor financeiro, as condições para a recapitalização preventiva dos bancos ou a possibilidade de transferir depósitos de uma pequena instituição em falência para outra têm de ser completadas e afinadas de forma adequada. É urgente encontrar soluções para o problema

dos NPLs<sup>8</sup> , mesmo em países onde o poder económico da banca é relativamente limitado, enquanto a aplicação das regras dos Esquemas de Garantia de Depósitos (DGS), do “bail-in” e das ajudas de Estado têm de ser coerentes, respeitar as regras do mercado interno e ter em conta o interesse público. As regras e as leis são feitas para atingir determinados objetivos politicamente definidos. Se não estão a atingi-los, terão de ser essas regras a sofrer ajustamentos e clarificações interpretativas e não os objetivos a desmoronarem perante uma aplicação cega e menos articulada de diferentes regras.

É urgente, por questões não só técnicas mas também de boa-fé e confiança mútua, completar urgentemente as peças oportunamente contratualizadas e que estão em falta na União Bancária, em particular, a conclusão do EDIS e o “backstop” para o SRF.

É com a plena realização da União Bancária, e com a aplicação coerente, justa e proporcionada das novas regras, que poderemos criar, na prática, a confiança tão frequentemente pedida e que é, sem margem para dúvida, uma condição prévia, talvez “A” condição prévia, para que os bancos e o sistema financeiro regressem à razão fundamental da sua existência: a transformação das poupanças em financiamento da economia real, impulsionando o desenvolvimento económico e o emprego.

Para terminar, gostaria de deixar claro que podem contar sempre com a minha total cooperação, num espírito franco, empenhado, crítico, mas ao que julgo, construtivo para, através do diálogo e cooperação interinstitucional alcançarmos, em conjunto, os objetivos que nos movem.

Muito obrigada.

---

<sup>8</sup> Solução italiana: o Fundo Atlante, que foi concebido pelo Governo mas que é financiado por instituições privadas e cujo objetivo é a recapitalização de alguns bancos italianos e a compra das tranches júnior de NPLs securitizados, uma vez que através de um outro mecanismo - concessão de garantias do Estado - o Governo italiano garante a tranche sénior securitizada dos empréstimos em crédito mal parado dos bancos. Os investidores no Atlante incluem bancos privados, seguros e a agência de investimentos estatal Cassa Depositi e Prestiti. Investidores no Atlante: Intesa Sanpaolo; UniCredit; Cassa Depositi e Prestiti; UBI Banca; Banca Popolare di Milano; Banca Popolare dell'Emilia Romagna; Credito Valtellinese; Banca Monte dei Paschi di Siena; Banca Carige.