Banco de Portugal
EUROSISTEMA

Intervenção do Governador Carlos da Silva Costa na Conferência da APB "Systemic Risk – Too-Important-to-Ignore" – Sessão inaugural

Lisboa, 3 de Fevereiro de 2012

I. INTRODUÇÃO

Bom dia minhas Senhoras e meus Senhores. É para mim um prazer estar aqui.

Gostaria de começar por felicitar a Associação Portuguesa de Bancos por ter convidado este impressionante painel de oradores e por ter seleccionado um tema de tão grande actualidade.

O risco sistémico ganhou maior destaque à medida que se foi desenrolando a crise financeira internacional, sendo actualmente um termo omnipresente na comunidade financeira e entre as autoridades de supervisão.

O que é exactamente o risco sistémico?

Trata-se de um conceito complexo que está ainda em evolução, como se compreenderá a partir das apresentações a efectuar pelos eminentes especialistas que irão discursar hoje perante vós.

Apenas para transmitir uma ideia do que está em causa, começarei por dizer que, no contexto económico, o risco sistémico consiste na ameaça de que determinados desenvolvimentos possam perturbar o funcionamento do sistema financeiro, prejudicando a capacidade deste para assegurar as suas funções básicas, com consequentes prejuízos em termos de actividade económica.

A fim de facilitar a compreensão deste conceito, gostaria de relembrar uma analogia que tem sido utilizada para ilustrar a noção de risco sistémico.

Suponhamos que o sistema financeiro é uma floresta, povoada pelos mais variados tipos de plantas, desde enormes carvalhos a pequenos arbustos. Se quisermos preservar a integridade deste ecossistema e prevenir a sua destruição pelo fogo, é essencial controlar o risco de deflagração de incêndios. Caso um incêndio venha, de facto, a ocorrer, uma parte

da floresta será inevitavelmente destruída, e perder-se-ão algumas árvores. Nesta situação, o que é absolutamente crucial é evitar que o fogo alastre, caso contrário toda a floresta ficará em risco, acarretando sérios prejuízos à comunidade que depende desses recursos para a sua sobrevivência.

A crise financeira tornou claro que se podem gerar vulnerabilidades no sistema financeiro, mesmo que os intervenientes ou instrumentos pareçam sólidos quando individualmente considerados. Com efeito, as interacções complexas entre os agentes individuais, os instrumentos, o quadro institucional e o ambiente macroeconómico podem gerar riscos gigantescos. Detectar este tipo de vulnerabilidades subjacentes requer uma abordagem "do geral para o particular", que complemente a supervisão das componentes individuais do sistema financeiro. Tal constitui o propósito da chamada "supervisão macro-prudencial". Citando Jose Viñals, que irá falar mais tarde esta manhã, o que é necessário é "considerar tanto a floresta como as árvores".

A Europa tem estado no centro da crise ao longo dos dois últimos anos. Três Estados-Membros da União Europeia – Grécia, Irlanda e Portugal – perderam acesso ao financiamento de mercado e tiveram de negociar programas de assistência financeira com a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional. Nos últimos meses, a interacção entre as fragilidades das finanças públicas e do sector financeiro intensificou-se, tendo contagiado outras economias da área do euro.

A crise sistémica que afecta a área do euro ameaça uma das maiores realizações da União Europeia – a moeda única. A pressão dos mercados já não é motivada pela fragilidade das políticas, ou por trajectórias de dívida insustentáveis. No seu conjunto, as variáveis económicas fundamentais da área do euro são mais sólidas do que as dos Estados Unidos ou do Japão. Contudo, a crise veio evidenciar graves inconsistências no modelo de governo, na organização interna e nos instrumentos disponíveis para a gestão da moeda única.

A resposta inicial dos líderes europeus foi lenta e hesitante. Porém, nos meses mais recentes, foram dados passos importantes no sentido de um modelo de governo da União Económica e Monetária mais equilibrado e com "mecanismos de protecção" eficazes. Para tranquilizar os mercados quanto à irreversibilidade do euro, há ainda que operacionalizar - sem hesitações - os novos procedimentos e mecanismos. O fracasso não é opção, pois acarretaria o risco de danos irreversíveis nas fundações da própria União Europeia, com consequências geopolíticas imprevisíveis.

Não é minha intenção olhar para o passado e discutir como aqui chegámos. As causas que estiveram na origem da crise global, da crise do euro e da crise portuguesa têm sido discutidas em pormenor, e penso que o diagnóstico é agora amplamente partilhado. Hoje gostaria de abordar dois aspectos:

- Em primeiro lugar, gostaria de apresentar e explicar a estratégia do Banco de Portugal para assegurar a estabilidade financeira no contexto do ajustamento da economia portuguesa e da crise sistémica da área do euro.

- Em segundo lugar, gostaria de tecer um breve comentário sobre a forma como o sistema bancário português está a reagir à nova conjuntura.

II. ESTRATÉGIA PARA ASSEGURAR A ESTABILIDADE FINANCEIRA EM PORTUGAL

A estabilidade financeira é um bem público e a estabilidade do sistema financeiro português um objectivo fundamental do Banco de Portugal.

Os bancos são os principais intervenientes na conversão das poupanças em financiamento, através da sua actividade de transformação de maturidades e liquidez e de promoção de economias de escala. Um sistema bancário forte e fiável é assim absolutamente crucial para o êxito do ajustamento e transformação da economia portuguesa.

O sistema bancário português tem revelado uma resistência considerável ao longo da crise financeira internacional - uma resistência que pode ser em grande parte explicada por uma exposição negligenciável a activos tóxicos e pela ausência de uma bolha imobiliária na economia portuguesa. Contudo, os bancos entraram na crise numa posição de elevada alavancagem, dependendo dos mercados grossistas para o seu financiamento. Como resultado, foram fortemente atingidos pelas alterações nas percepções de mercado quanto à sustentabilidade dos níveis de endividamento na economia portuguesa.

À medida que a crise financeira internacional se desenrolava e se transformava em crise da dívida soberana, afectando as economias mais vulneráveis da área do euro, os bancos passaram a enfrentar cada vez maiores dificuldades na obtenção de financiamento de mercado e tiverem de recorrer em larga escala a financiamento junto do Eurosistema.

O Banco de Portugal reagiu prontamente à deterioração da envolvente externa e adoptou uma estratégia abrangente destinada a reforçar a resistência do sistema bancário. Esta estratégia foi posteriormente integrada e desenvolvida no contexto do Programa de Assistência Económica e Financeira negociado com a União Europeia e o FMI.

A estabilidade financeira é – juntamente com a consolidação orçamental e a agenda de transformação estrutural – uma dimensão chave do programa de ajustamento. O objectivo é assegurar uma desalavancagem gradual e ordenada, que não comprometa o financiamento do sector produtivo da economia.

A estratégia para reforçar a robustez do sistema financeiro assenta em quatro pilares:

- Primeiro, fortalecer o capital dos bancos;
- Segundo, proteger a liquidez do sistema;
- Terceiro, reforçar o acompanhamento e supervisão do sector bancário;
- E quarto, melhorar o quadro regulamentar.

Creio que vale a pena analisar em maior detalhe cada uma destas quatro vertentes.

1. Reforçar a solvabilidade

Comecemos pela capitalização dos bancos.

Seguindo as tendências internacionais no plano regulamentar, o Banco de Portugal tomou diversas medidas destinadas a reforçar a solvabilidade do sistema bancário.

Em Setembro de 2010, os bancos foram aconselhados a prosseguir a desalavancagem através da venda de activos não estratégicos, melhorando assim os níveis de solvabilidade e aumentando a liquidez.

Em Janeiro de 2011, os bancos foram aconselhados a não distribuir dividendos, de forma a melhorar os seus fundos próprios. Em Janeiro de 2012, foi emitida uma recomendação idêntica.

No início de Abril de 2011, foi solicitado aos bancos que cumprissem um rácio de capital *Core Tier 1* de 8% até ao final desse ano.

No final de Maio de 2011, no contexto do programa de ajustamento, o objectivo para o rácio *Core Tier 1* no final de 2011 foi aumentado para 9%. Foi também estabelecido um objectivo mínimo para o rácio *Core Tier 1* de 10% no final de 2012. É importante referir que estas medidas correspondem a uma antecipação considerável de algumas das mais importantes recomendações de Basileia III.

Ao abrigo do programa, está disponível um mecanismo de apoio à solvabilidade dos bancos no montante de 12 mil milhões de euros, a fim fazer face a situações em que os bancos se revelem incapazes de cumprir os níveis de capital exigidos com base em soluções de mercado. Este poderoso mecanismo de apoio garante que os objectivos de solvabilidade sejam cumpridos.

2. Proteger a liquidez do sistema

Gostaria agora de comentar a nossa estratégia para proteger a liquidez e promover a desalavancagem do sector bancário.

A desalavancagem gradual do sistema bancário tem sido uma preocupação desde as fases iniciais da crise financeira, logo que se tornou claro que os anteriores níveis de alavancagem não seriam possíveis para alguns grupos bancários no novo paradigma de mercado. O Banco de Portugal começou a acompanhar mais de perto os rácios de alavancagem dos bancos portugueses, procurando uma convergência a médio prazo para uma estrutura de financiamento mais estável e mais sustentável. Foram emitidas recomendações sempre que a alavancagem foi considerada excessiva. Além disso, e como já referido, em Setembro de 2010, os bancos foram aconselhados a proceder a uma desalavancagem através da venda de activos não estratégicos.

No contexto do programa de ajustamento, os bancos têm que adaptar os seus modelos de negócio e reduzir a dependência de financiamento por grosso. Neste contexto, prevê-se uma redução do rácio crédito/depósitos de um pico de quase 170%, em Junho de 2010, para cerca de 120%, no final do Programa, em 2014. O ritmo e a composição dos processos de desalavancagem deverão ser consistentes com o cenário macroeconómico do programa e não deverão impedir a concessão de níveis adequados de crédito à economia.

O programa prevê salvaguardas para assegurar liquidez suficiente no sistema. Em particular, foi aumentado, de 20 mil milhões para 35 mil milhões de euros, o montante máximo de obrigações que podem ser emitidas pelos bancos com garantia do Estado e que podem ser utilizadas para a obtenção de financiamento junto do Banco Central Europeu, sujeito a aprovação pelo Conselho do BCE.

3. Reforçar o acompanhamento e supervisão do sector bancário

No que respeita ao acompanhamento e supervisão do sector bancário, gostaria de referir quatro linhas de acção:

- O programa especial de inspecções *on-site*;
- O novo quadro para a avaliação da solvabilidade e liquidez dos bancos;
- O novo rácio do crédito em risco;
- A criação de capacidade para reforçar a função de supervisão do Banco de Portugal.

Foi adoptado um abrangente *programa de inspecções on-site* da qualidade dos activos dos bancos, com o apoio de empresas de auditoria externas e sob a supervisão de um Comité presidido pelo Banco de Portugal, e que inclui representantes do FMI, do BCE, da Comissão Europeia e de outras autoridades de supervisão europeias. O programa incidiu sobre os oito maiores grupos bancários, que representam mais de 83% dos activos do sector bancário.

A primeira fase do programa de inspecções ficou concluída no início de Dezembro, e tinha como objectivo avaliar, à data de 30 de Junho de 2011, a valorização das carteiras de crédito efectuada pelos bancos, bem como os processos de cálculo dos requisitos de capital para fazer face a riscos de crédito. Esta "fotografia" num determinado momento do tempo confirmou a robustez da adequação de capital no sistema bancário português e dissipou preocupações manifestadas por diversos analistas no que se refere à fiabilidade dos valores registados nos balanços dos bancos. As correcções às imparidades reportadas pelos bancos representam menos de 0.5% das exposições objecto de avaliação. O impacto global no rácio *Tier 1* agregado dos oito bancos participantes implicou uma ligeira revisão deste rácio – de 9.1% para 8.8% –, permanecendo acima do mínimo de 8% exigido em Junho do ano passado.

A segunda e última fase do programa especial de inspecções está actualmente em curso, devendo ficar concluída durante o primeiro trimestre de 2012. O objectivo é complementar a avaliação estática com uma análise prospectiva e dinâmica, através da avaliação dos parâmetros e metodologias utilizados pelos bancos nos exercícios de *stress test*.

No que se refere ao *acompanhamento dos objectivos de solvabilidade e liquidez* do programa, gostaria de referir que os oito principais grupos bancários são actualmente obrigados a submeter trimestralmente ao Banco de Portugal os seus planos de financiamento e capitalização. Estes planos são avaliados recorrendo a um novo modelo de avaliação de solvabilidade e desalavancagem, desenvolvido e operacionalizado pelo Banco de Portugal.

Foram também melhorados os *indicadores de qualidade de crédito*. Um novo rácio do crédito em risco, mais transparente e alinhado com as práticas internacionais, é agora calculado pelos bancos, sendo publicado pelo Banco de Portugal desde Setembro de 2011. O novo rácio é mais abrangente do que o rácio de crédito com incumprimento anteriormente utilizado, uma vez que considera a possibilidade de os devedores com pagamentos em atraso continuarem a não cumprir os seus compromissos de crédito.

Por último, mas não menos importante, o Banco de Portugal procura uma melhoria contínua da eficácia das suas funções de supervisão. Neste contexto, gostaria de referir quatro desenvolvimentos relevantes:

- Em primeiro lugar, adaptámos a nossa estrutura interna, reorganizando a função de supervisão em três departamentos mais direccionados – relativos, respectivamente, à supervisão comportamental, à supervisão prudencial e à averiguação e acção sancionatória. Foi também criado um comité interdepartamental, que envolve o Conselho de Administração e as Direcções dos Departamentos relevantes, tendo como objectivo o acompanhamento da estabilidade financeira e da supervisão macroprudencial;

- Em segundo lugar, estamos a recrutar especialistas na área da supervisão bancária;

- Em terceiro lugar, estamos a desenvolver um projecto, em cooperação com a universidade, a fim de proporcionar ofertas de formação que incidam sobre a gestão e controlo de risco;

- Por último, o Relatório de Estabilidade Financeira do Banco passou a ser publicado com uma periodicidade semestral em vez de anual.

4. Melhorar o quadro regulamentar

O quarto pilar da estratégia de estabilidade financeira está relacionado com o quadro regulamentar.

A este respeito, gostaria de referir três diplomas legislativos, que foram já aprovadas ou se encontram em fase final de adopção:

A *Lei que regula o acesso dos bancos a capital público*, com a redacção introduzida pela Lei n.º 4/2012 de 11 de Janeiro, visa assegurar que as injecções de capital público nos bancos sejam de natureza temporária e sujeitas a condicionalismos rigorosos, de forma a proteger o interesse dos contribuintes e minimizar os riscos de distorção da concorrência. É importante referir que, enquanto os bancos observarem os seus compromissos, os direitos de voto das acções adquiridas pelo Estado se encontram limitados, preservando-se desta forma a gestão privada das instituições.

O novo *quadro de intervenção correctiva, resolução e garantia de depósitos*, que se encontra em fase final de adopção, reforça os poderes do Banco de Portugal em situações de *stress* financeiro. O seu objectivo é permitir duas categorias de intervenção nas instituições de crédito: medidas de intervenção correctiva e medidas de resolução. O tipo de intervenção dependerá da gravidade do problema, a qual determina também os instrumentos que o Banco de Portugal poderá utilizar.

O *Código da Insolvência e Recuperação de Empresas* está também em fase de alteração, tendo como objectivo facilitar a recuperação atempada de empresas viáveis. A correspondente proposta de lei foi submetida ao Parlamento no final de Dezembro, e deverá ser aprovada em breve.

Para além de contribuir para estas iniciativas legislativas, o Banco de Portugal tem também procurado aumentar a robustez dos *modelos de governo* das instituições de crédito, nomeadamente emitindo regulamentação sobre controlos internos e, mais especificamente, sobre as políticas de remuneração. O objectivo é alinhar os incentivos no âmbito das instituições de crédito e reforçar os seus mecanismos de controlo interno, de forma a evitar a assumpção de riscos excessivos.

III. O SISTEMA BANCÁRIO PORTUGUÊS: EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS

Tendo descrito os principais elementos da estratégia destinada a assegurar a estabilidade financeira, permitam-me que vos tome alguns minutos para tecer uns breves comentários sobre o desempenho do sector bancário nesta nova conjuntura.

Resumidamente, a mensagem que pretendo transmitir é a de que os bancos portugueses têm vindo a reforçar a sua base de capital e a reduzir os desequilíbrios de financiamento, não obstante enfrentarem condições externas extremamente desfavoráveis e uma diminuição da rendibilidade.

Referi há pouco que o sector bancário tem mostrado uma resiliência impressionante durante a crise financeira internacional. De facto, o rácio *Core Tier 1* – que relaciona o capital de maior qualidade dos bancos com os respectivos activos ponderados pelo risco – aumentou de forma constante, de 6.8%, no final de 2008, para 8.5%, em Setembro de 2011. A melhoria da solidez financeira dos bancos resultou de um fortalecimento considerável do seu capital: o aumento acumulado do capital *Core Tier 1* no sistema bancário foi de 28.6% ao longo deste período, tendo os activos ponderados pelo risco registado um aumento de 2.8%.

Prevê-se que todos os principais bancos, à excepção de dois, tenham atingido o objectivo de 9% no final de 2011. Nos dois outros casos, o rácio *Core Tier 1* situou-se ligeiramente abaixo de 9%, e o objectivo será atingido no primeiro trimestre de 2012. A capitalização dos bancos foi alcançada através de soluções baseadas no mercado, o que constitui uma indicação clara da robustez financeira do sistema bancário português.

O reforço do capital dos bancos prosseguirá em 2012. As actuais necessidades de capital têm origem no efeito conjugado dos requisitos de capital mais exigentes no âmbito do Programa

de Assistência Económica e Financeira (um rácio *Core Tier 1* de 10% até ao final de 2012) e de três factores adicionais:

- A recomendação, emitida em Dezembro de 2011, pela Autoridade Bancária Europeia (European Banking Authority – EBA), com o objectivo de criar uma almofada temporária de capital para as exposições dos principais bancos europeus à dívida soberana;

- Os resultados do programa especial de inspecções relativo à avaliação dos activos dos bancos;

- E o impacto da transferência parcial dos fundos de pensões dos bancos para a Segurança Social.

O cumprimento da recomendação da EBA deverá ser concretizado até Junho de 2012. O impacto prudencial, quer da correcção de imparidades na sequência do programa especial de inspecções quer da transferência de fundos de pensões, foi adiado para Junho de 2012, em consonância com o calendário da EBA e conforme acordado na segunda revisão do Programa de Assistência Económica e Financeira.

Os bancos são encorajados a encontrar soluções de mercado para reforçar o seu capital. No entanto, caso não seja possível satisfazer a totalidade das necessidades de capital a partir de fontes privadas, estão disponíveis fundos públicos através do mecanismo de apoio criado ao abrigo do programa, com montantes que excedem confortavelmente as necessidades de capital previstas.

Em 2011, a desalavancagem prosseguiu também como planeado. O rácio crédito/depósitos situou-se em 146% em Setembro de 2011, caindo mais de 20 p.p. face ao valor máximo atingido em Junho de 2010. A redução do rácio de transformação resultou de um aumento dos depósitos e de vendas consideráveis de activos, quer domésticos quer externos. Embora permanecendo em níveis historicamente elevados, o financiamento dos bancos portugueses junto do Eurosistema estabilizou, tendo em contraste, aumentado para o conjunto dos bancos da área do euro.

Os depósitos provaram ser muito resilientes, registando um aumento homólogo de 8 por cento em Novembro de 2011. O aumento dos depósitos de clientes residentes, em particular de famílias, mais do que compensou a diminuição dos depósitos de não residentes. As famílias têm vindo a ajustar as suas carteiras de activos numa conjuntura de crescente aversão ao risco e de maior remuneração relativa dos depósitos. Ainda que se preveja um abrandamento dos depósitos, a sua resiliência constitui uma clara indicação da confiança do público no sistema bancário doméstico.

O crédito concedido por bancos residentes tem seguido uma trajectória descendente, reflectindo em parte a desalavancagem do sector privado. A composição dos empréstimos concedidos a sociedades não financeiras suscita alguma preocupação. De facto, a diminuição dos empréstimos concentra-se no segmento das pequenas e médias empresas. Pelo contrário, os empréstimos quer a empresas públicas quer às maiores empresas do sector privado têm aumentado, num contexto em que estas empresas têm vindo a substituir crédito anteriormente obtido no estrangeiro por empréstimos junto de instituições residentes.

Numa análise prospectiva, é essencial que, à medida que prossegue a desalavancagem, os bancos continuem a assegurar um nível de financiamento adequado aos sectores e empresas mais produtivos da economia. As estratégias de desalavancagem dos bancos devem, assim, continuar a centrar-se na venda de activos não estratégicos bem como na venda de créditos; numa maior utilização de fontes de financiamento estáveis; e no reforço do capital. A concretização dos objectivos de consolidação orçamental e a reestruturação bem sucedida do Sector Empresarial do Estado são, igualmente, essenciais para evitar um efeito de "crowding-out" do crédito ao sector produtivo.

Naturalmente, nem tudo são boas notícias. Como seria de esperar, a conjuntura económica e financeira desfavorável afectou a rendibilidade dos bancos. Porém, justifica-se uma análise pormenorizada dos resultados negativos anunciados para 2011, de modo a distinguir os resultados correntes e os factores pontuais.

De facto, em 2011, os resultados foram significativamente afectados por factores pontuais e não repetíveis, como sejam o impacto sobre o balanço dos bancos da transferência dos fundos de pensões para a Segurança Social e das correcções resultantes do programa especial de inspecções *on-site*. Estes efeitos pontuais penalizaram os resultados em 2011, mas contribuem para uma maior robustez dos balanços no futuro. Se excluíssemos estes efeitos pontuais, a rendibilidade dos bancos permaneceria positiva, ainda que num nível reduzido.

IV. CONCLUSÕES

Permitam-me que conclua reiterando que os bancos portugueses se encontram mais capitalizados, mais transparentes e menos alavancados do que há um ano atrás. O acompanhamento e a supervisão do sistema bancário foram significativamente reforçados e o quadro regulamentar tem registado melhorias importantes.

As medidas e objectivos de estabilidade financeira do Programa de Assistência Económica e Financeira estão no bom caminho. Posto isto, os desafios continuam a ser consideráveis e não há espaço para complacência. Conjugar as crescentes necessidades de capital com requisitos de desalavancagem, ao mesmo tempo que se tenta evitar uma contracção acentuada do crédito à economia é uma missão que exige um equilíbrio delicado entre "ciência e arte" no processo de condução da política económica e financeira.

É preciso que fique absolutamente claro que o modelo de negócio que prevaleceu antes da crise – baseado numa forte expansão do crédito assente em financiamento obtido nos mercados por grosso a custo reduzido e em larga escala – deixou de ser viável. O panorama financeiro que emergirá logo que a poeira assente exigirá modelos de negócio bancário menos baseados na alavancagem e com uma componente de capitalização mais forte. Esta mudança de paradigma está em curso e encontra-se incorporada nas iniciativas internacionais de reforma do enquadramento regulamentar.

Neste contexto, os bancos portugueses terão de enfrentar dois desafios principais, que actualmente afectam os seus níveis de eficiência:

- Um menor rácio de transformação;
- E margens mais estreitas, por efeito conjugado do peso elevado de crédito hipotecário concedido com *spreads* reduzidos e de condições de financiamento a custos mais elevados.

A resposta a estes desafios exigirá provavelmente uma actuação em três vertentes: melhor utilização de recursos, conducente a menores custos; uso de instrumentos que permitam reduzir o peso do crédito hipotecário barato; e procura de investidores estratégicos com acesso a financiamento de mercado.

Estou convicto de que os bancos encontrarão as melhores estratégias para fazer face a estes desafios e continuar a reforçar a competitividade do sector bancário.

Não vos tomarei mais tempo. Para concluir, gostaria de sublinhar que a crise financeira nos proporcionou muitas lições e trouxe alterações significativas ao funcionamento do sistema financeiro. As autoridades de supervisão a nível mundial estão a envidar esforços para reforçar a resiliência do sistema financeiro. Estou plenamente confiante em que Portugal se encontra na vanguarda destes esforços. Estou igualmente convicto de que o Banco de Portugal está agora muito mais bem equipado para "ver a floresta e as árvores" e para agir com determinação em caso de 'fogo'.

Muito obrigado.
Lisboa, 3 de Fevereiro de 2012