

A satellite-style map of Europe with various countries and cities labeled. The map is centered on Western Europe. Overlaid on the map is text for a seminar. The text is in white and black, with some words in a larger font size. The background of the slide is a solid light blue color.

DECO

Seminário Internacional

21 de Janeiro de 2013

Auditório CGD do ISEG, Lisboa

União Bancária

Um passo favorável aos interesses dos consumidores?

Ricardo Cabral

Universidade da Madeira

rcabral@uma.pt

Tel: 291 705 049

Dados sobre a União Bancária

(em milhares de milhões de euros)

	Nº. de bancos	Activos totais	Crédito concedido	Depósitos	Activos/PIB
Portugal (12/2009)	166	520,2	291,1	224,1	308%
EU (27) (12/2009)	8358	42 143,7	19 135,8	16 887,9	359%
Zona euro (12/2009)	6458	29 921,3	12 686,4	11 000,2	336%
Zona euro (11/2012)		26 694,0	12 348,4	11 229,3	283%
Portugal* (12/2011)	5	~400			240%

Fonte: BCE Euro Area Statistics and EU Banking Structures 2010

- União bancária é, como os números acima sugerem, algo de enorme relevância económica.
- Schoenmaker e Gros (2012) estimam que os depósitos cobertos por uma garantia bancária a nível da UE seriam € 7136 mil milhões de euros.
- No novo mecanismo de supervisão única o BCE assegurará a supervisão de 200 de entre os maiores bancos da zona euro, dos quais provavelmente 5* seriam bancos portugueses (CGD, BCP, BES, Santander Totta, BPI)

Em que consiste a União Bancária?

- Supervisão bancária directa centralizada no BCE de 200 dos maiores bancos da zona euro
 - BCE tem de aplicar regras de supervisão em conformidade com as leis dos 17 países membros, que naturalmente diferem
 - BCE independente no exercício da supervisão, e “accountability” parece pouco robusta
 - Foi criado um novo conselho (“board”) de supervisão dentro do BCE. Decisão deste conselho é adoptada, salvo se o Conselho do BCE rejeitar a decisão.
 - A ABE continua a participar no processo definindo regras únicas e acompanhando a implementação dessas regras nas legislações nacionais
 - E os supervisores bancários domésticos continuam a exercer funções de supervisão dos restantes mais de 6000 bancos
 - Defesa do consumidor permanece a nível nacional
 - Segundo o FT, o parecer secreto do Conselheiro jurídico do Conselho da UE considerou proposta inicial da CE como ilegal à luz do Tratado porque vai “para além dos poderes permitidos perante a lei para alterar as regras de governo do BCE”
- Fundo de garantia de depósitos único e autoridade europeia de resolução bancária especial (que são na realidade as partes mais importantes de uma União Bancária) não podem ser criadas recorrendo ao mesmo expediente legal. Segundo Howard Davies não podem ser criadas com o actual Tratado
 - Países do norte não parecem dispostos a assumir custos

Benefícios, riscos e custos do mecanismo de supervisão único

Benefícios

- Melhor supervisão técnica dos grandes bancos portugueses e da zona euro
 - Entre 500 e 1000 novos supervisores no BCE
 - Um universo maior de bancos de que resultará maior perícia dos supervisores
 - Menor pressão política exercida sobre os técnicos
 - Maior prudência dos gestores dos maiores bancos portugueses, que serão menos capazes de influenciar ou reflectir as suas preocupações junto dos supervisores
 - Provavelmente capaz de detectar e evitar práticas similares às alegadamente adoptadas pelo BCP no passado (e.g., concessão de crédito a clientes e a fundos controlados pelo banco em off-shores para adquirir acções no próprio banco)
 - Provavelmente tornaria mais difícil concessão de crédito para especulação em bolsa
- Structured Early Intervention
 - Intervenção no banco logo que houvesse indícios de problemas. É questionável que o BCE o possa fazer adequadamente, mas é uma benefício potencial importante. Pode obrigar BCE a imiscuir-se na gestão diária dos bancos.
- No longo prazo, é possível que resultem menores custos para o erário público, bancos com balanços mais robustos e bancos mais lucrativos

Riscos significativos (no caso português)

- Recursos e atenção dedicada aos 5 maiores bancos nacionais será provavelmente menor do que a dedicada pelos actuais supervisores nacionais
- Enquadramento legal e institucional distinto em 17 países membros dificultará supervisão bancária e poderá resultar em erros
- Distância e linguagem poderão resultar em pior comunicação e perda de informação
- Risco de política de supervisão substancialmente diferente da prática actual, sem reflectir realidade económica portuguesa (por exemplo, no crédito concedido às PME e às maiores empresas)
- Risco de banca nacional retraindo crédito de forma excessiva para acautelar nova prática de supervisão
- Risco do BCE exercer de forma pouco eficaz a nova função de supervisão e de o país posteriormente não ser capaz de introduzir alterações à supervisão (porque o BCE seria também independente no exercício desta função)
- Protecção ao consumidor pode passar a ser subalternizada

Custos

- A passagem da supervisão sobre os 5 maiores bancos nacionais ao BCE significa delegar mais uma parte importante da nossa soberania económica aos decisores centrais, i.e., às instituições de governo da UE
 - Esses cinco bancos representam cerca de €400 mil milhões de activos (75%-80% do total de activos da banca nacional)
 - Perda de capacidade de influenciar a política macroeconómica nacional
- Os custos de qualquer decisão por parte do supervisor, ou de qualquer erro de supervisão, parece permanecem nacionais
 - Recapitalizações seriam financiadas pelo Estado português
 - Taxas e emolumentos para financiar BCE pagas pela banca nacional
 - Multas pecuniárias suportadas pela banca nacional
 - Ou seja, disto resulta uma estrutura de incentivos que se me afigura incorrecta porque os custos das decisões do supervisor (BCE) são suportados por terceiros (Whelan, 2012)
- Perda de know-how e de informação dado que funções e competências que hoje são desempenhadas no BdP passariam para o BCE
 - Parece que o BCE irá dispor de alguma margem para controlar acesso à informação

Mecanismo único de garantia de depósitos, resolução bancária e combate a crises financeiras

- Essas seriam as partes importantes para os consumidores e para o estado português
- Mas, porque o mesmo expediente legal não pode ser utilizado (Art. 127(6) do Tratado), a CE limita-se a propor directivas para uniformizar estes instrumentos a nível dos 17 países membros
- Ora é precisamente uma autoridade única para garantia de depósitos e para resolução bancária que falta, desde o início, à União Económica e Monetária
 - À semelhança do que ocorre nos EUA com o FDIC, criada em 1933 (Glass–Steagall Act) durante a presidência Roosevelt
 - Porque a garantia de depósitos dos Estados membros não é sustentável (e portanto não é credível) se estes enfrentarem uma crise financeira
 - Algo similar ocorre com a resolução bancária especial

Comentários sobre o Mecanismo de Supervisão Único que constitui a União Bancária

- Proposta preparada apressadamente pela CE
 - Compreensível, porque em resposta a solicitação urgente do Conselho Europeu e dados os constrangimentos legais, mas não deixa de ser lamentável
 - Insuficiente reflexão sobre prós, contras e alternativas
 - Alterada em aspectos fundamentais pela decisão do Conselho Europeu
 - Só 200 bancos serão supervisionados pelo BCE
- Não legitimada democraticamente
 - Todo o processo tem em vista evitar precisamente a necessidade de alterações ao Tratado Europeu
- É dado muito mais poder ao BCE
 - Um dos problemas da União Económica e Monetária está precisamente no poder, modelo de governo, responsabilização e mandato do BCE, um facto notado por um número crescente de peritos (Buiter, Sibert, Whelan).
 - BCE ganha também independência em relação à função de supervisão, sem que existam verdadeiros mecanismos de responsabilização (“accountability”)
 - BCE enfrenta enormes conflitos de interesse no desempenho da função de supervisor dado o seu papel como principal credor do sistema bancário, facto que não é sequer referido pela CE nem pelo Conselho Europeu
 - É criada uma segunda estrutura dentro do BCE para a função de supervisão
 - Pouco funcional, dá mais responsabilidades a decisores que já têm demasiadas atribuições

Comentários sobre o Mecanismo de Supervisão Único que constitui a União Bancária

- Os eventuais custos permanecem, para já, da responsabilidade dos estados membros
 - Eventualmente, no futuro, poderão ser suportados pelo MEE
- Revela alguma falta de compreensão sobre a actual crise
 - Fuga de capitais é realizada não por pequenos investidores mas por investidores institucionais e em particular pelos bancos dos países credores (nomeadamente bancos alemães)
 - Que continuarão a proceder do mesmo modo mesmo que a garantia de depósitos seja centralizada e única
 - Uma das expectativas é que a alteração do paradigma de supervisão resultaria numa maior confiança nos sistemas bancários dos países periféricos
 - Mas tal expectativa é considerar que os sistemas bancários dos países periféricos atravessam uma crise de credibilidade e portanto é não reconhecer que ocorre algo de errado “nas variáveis fundamentais” desses sistemas bancários
 - Ou seja, o problema (a crise dos sistemas financeiros dos países periféricos) não está na percepção dos factos está nos próprios factos.
- Seria preferível criar uma nova instituição à imagem do FDIC americano

Agradeço a atenção e qualquer
questão que me queiram colocar

Lista de acrónimos

Função	Descrição
ABE	Autoridade Bancária Europeia
BCE	Banco Central Europeu
BCN	Banco Central Nacional da zona euro
CE	Comissão Europeia
ELA	de “Emergency Liquidity Assistance” – Assistência de liquidez de emergência: mecanismo especial de cedência de liquidez ao sistema bancário pelo BCN
ESM	European Stability Mechanism
Eurosistema	BCE e todos os BCN da zona euro
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
IGCP	Instituto de Gestão do Crédito Público
LLR	de “Lender of last resort” – prestamista de última instância
SEI	Structured Early Intervention
SSM	Single Supervisory Mechanism constituído pelo BCE e actuais supervisores nacionais (BCNs/Outros)