



*Banco de Portugal*  
EUROSISTEMA

## **Intervenção do Senhor Governador do Banco de Portugal no XXI Encontro de Lisboa**

### **A estabilidade financeira como condição necessária para a sustentabilidade do crescimento económico**

Senhores Embaixadores, Senhores Governadores, Minhas Senhoras e Meus Senhores

Há cerca de três anos, o colapso do banco de investimento *Lehman Brothers* desencadeou a maior crise financeira e económica desde a Grande Recessão, com repercussões muito acentuadas na economia mundial, nos fluxos de comércio internacional e no sistema financeiro.

Esta crise financeira, que teve início nos Estados Unidos e que migrou depois para a Europa, metamorfoseou-se ao longo do tempo. Ao passar de uma crise das instituições financeiras para uma crise da dívida soberana, veio repor na ordem do dia a importância da estabilidade financeira.

No caso da União Económica e Monetária (UEM), a crise veio ainda revelar: i) a importância da sustentabilidade das finanças públicas no quadro da UEM; ii) a necessidade de reforçar o braço económico da UEM; iii) a necessidade de adequar o modelo de integração entre sistemas financeiros e os quadros estruturais e institucionais que determinam a distribuição de rendimento e a formação de preços e iv) os limites de tolerância a divergências das dinâmicas estruturais.

Assim:

1. A crise financeira repôs na ordem do dia a importância da estabilidade financeira para o funcionamento da economia, dado o impacto negativo sobre o crescimento económico das dificuldades de acesso ao financiamento, e das falhas persistentes nas infra-estruturas financeiras ou nos mercados financeiros.



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

Como corolário, veio também repor na ordem do dia a especificidade do sector financeiro no funcionamento da economia e a necessidade de rever os riscos, o perímetro e os níveis que são objecto de regulação específica, bem como as práticas de supervisão aplicáveis.

Como consequência, não só ficou em causa o modelo de auto-regulação como se revelou insuficiente uma supervisão circunscrita à dimensão micro, com desprezo ou subalternização das dimensões macro e sistémica.

2. No caso da UEM, a crise financeira, através da crise da dívida soberana:
  - a. Revelou a importância crítica da sustentabilidade das finanças públicas para a captação de recursos por parte das instituições financeiras e, por essa via, para a estabilidade do sistema financeiro e para o financiamento da economia real.
  - b. Revelou lacunas, tanto em termos de regras como de instituições bem como de mecanismos que garantam o equilíbrio entre o braço económico e o braço monetário da UEM, ou seja, revelou falhas no modelo de governo económico
  - c. Demonstrou que uma economia cujo sistema financeiro dependa de um único soberano tem uma vulnerabilidade ou risco sistémico maior do que uma outra em que se registre uma diversidade de dependências e, por conseguinte, uma maior mitigação do risco (situação semelhante à que se produz num território em que um único agente económico tem um peso determinante na evolução da respectiva actividade).
  - d. E, por último, Finalmente, a crise financeira demonstrou a natureza condicionante (no limite, determinante) das divergências estruturais e dos mecanismos institucionais que determinam a dinâmica da distribuição de rendimento e da formação de preços e, no mais longo prazo, a metamorfose das estruturas produtivas Este factor, que, de forma sintética, se designa por competitividade da economia, tende a ser tanto mais determinante quanto menor for o grau de integração política da área monetária.



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

**Vou concentrar-me hoje sobre a importância da estabilidade do sistema financeiro**, tendo presente que ela depende de três componentes fundamentais:

1. das instituições financeiras (onde os bancos e as companhias de seguros assumem o papel de relevo),
2. das infra-estruturas financeiras (que permitem a transferência dos pagamentos, bem como a negociação, compensação e liquidação de instrumentos financeiros)
3. e dos mercados financeiros (englobando o mercado monetário e o mercado de capitais, que têm como principal função canalizar os fundos em excesso nuns sectores para os sectores com necessidades de financiamento).

## **1 – O papel do sistema financeiro**

No modelo de financiamento da Europa continental, os bancos desempenham um papel crucial no funcionamento da economia.

- 1.1. Em **primeiro lugar**, os bancos canalizam recursos de agentes económicos com poupanças para agentes que necessitam de recursos financeiros.

Através da intermediação das instituições financeiras monetárias,

- os agentes com poupanças podem otimizar a rentabilidade dos seus activos, gerindo o grau de risco assumido nas suas aplicações financeiras,
- e os agentes que necessitam de recursos financeiros podem, através de empréstimos bancários, financiar os seus projectos de investimento ou alisar o seu perfil de consumo ao longo da vida.

Neste contexto, os bancos têm um papel muito importante na selecção e monitorização dos projectos a financiar. Os bancos procuram minimizar os riscos de **assimetria de informação** subjacentes às relações com clientes, quer na selecção dos projectos (minimizando o risco de



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

selecção adversa), quer na sua avaliação permanente (minimizando o risco moral de que os devedores não assumam todo o esforço necessário para assegurar o sucesso do projecto).

Os mecanismos de selecção e monitorização dos bancos, além de mitigarem o nível de risco assumido, permitem aumentar a eficiência na alocação de recursos na economia, assegurando que são financiados apenas os projectos com maior viabilidade económica.

Estes benefícios são relevantes sobretudo para as pequenas e médias empresas, mais susceptíveis a problemas de opacidade de informação e com maiores dificuldades no acesso a outras fontes de financiamento.

- 1.2. Em **segundo lugar, a função de intermediação financeira tem subjacente um mecanismo de transformação de maturidades**. Os depósitos captados pelos bancos assumem geralmente uma maturidade de curto prazo, sendo estes recursos canalizados para a concessão de empréstimos que, habitualmente, assumem uma maturidade média mais longa. Desde modo, os bancos são responsáveis pela criação de liquidez na economia, permitindo que agentes com restrições financeiras assegurem as suas necessidades de financiamento.
- 1.3. **Por último**, os bancos **desempenham funções críticas no sistema de pagamentos**, permitindo a execução de transacções financeiras entre agentes e potenciando a optimização dos custos e tempos de transacção, garantindo simultaneamente a segurança exigida neste tipo de operações.

## **2. A necessidade de regulação do sistema financeiro**

A captação de recursos com maturidades curtas e a concessão de crédito com maturidades mais longas originam um **desequilíbrio de maturidades** no balanço dos bancos, tornando-os instituições inerentemente ilíquidas e sujeitas a risco de refinanciamento. Por outro lado, expõem os detentores dos recursos captados ao risco de recuperação do crédito concedido.

A estabilidade de um banco e do sistema financeiro depende do risco de liquidez e, do risco de solvência. Tanto um como o outro determinam a capacidade do sistema para intermediar a poupança e, em consequência, a



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

capacidade do sistema financeiro assegurar o financiamento ajustado ao estágio de desenvolvimento da economia.

Por isso, a estabilidade das instituições e do sistema financeiro constitui um bem público que tem de ser assegurado através de regras e quadros institucionais que se materializem nas práticas da indústria e na arquitectura de supervisão prudencial.

As instituições financeiras são a primeira linha de defesa da estabilidade financeira. Elas devem adoptar uma gestão sã e prudente que lhes permita serem rentáveis e solventes a cada momento. Tal implica a adopção de sistemas de controlo interno eficazes, que garantam a gestão efectiva dos riscos inerentes à actividade desenvolvida.

Um modelo de governação que garanta que os stakeholders directamente interessados controlam a instituição e que assegure a autonomia das funções de auditoria interna, de conformidade e de gestão de riscos relativamente à área executiva é um pilar essencial da solidez das instituições e, conseqüentemente, da estabilidade financeira.

Todavia, as sucessivas crises financeiras têm demonstrado que a auto-regulação não garante por si só a estabilidade do sistema financeiro.

É imprescindível uma segunda linha de defesa da estabilidade financeira, assente na adopção de medidas de carácter impositivo, destinadas a:

- Controlar o acesso à actividade, para evitar que actuem no sistema entidades de reputação duvidosa ou que não disponham de meios técnicos, humanos e materiais adequados às operações que se propõem executar;
- Garantir uma gestão adequada e prudente dos riscos em cada instituição, assente numa base de capital suficientemente sólida para acomodar perdas incorridas sem prejudicar o desenvolvimento normal da actividade e também assente em almofadas de liquidez que permitam suprir eventuais estrangimentos à capacidade de financiamento da instituição;
- Impor requisitos de fundos próprios em função dos riscos decorrentes da actividade desenvolvida, designadamente dos riscos de crédito, de mercado (incluindo requisitos mínimos de fundos próprios quanto aos riscos cambial e da carteira de negociação) e operacional;



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

- Controlar os riscos assumidos por uma instituição, impondo limites à concentração das posições credoras assumidas perante um cliente ou grupo de clientes “ligados entre si” (isto é, grupo de clientes que estejam de tal forma ligados entre si que, na eventualidade de um dos elementos se deparar com problemas financeiros, um ou mais dos restantes elementos terão provavelmente dificuldades em cumprir as suas obrigações). Em concreto, o conjunto dos riscos perante um cliente (ou grupo de clientes ligados entre si) não pode exceder determinada percentagem dos fundos próprios da instituição.
- Fixar limites às participações em outras sociedades e, para prevenir conflitos de interesses, fixar limites à concessão de crédito a accionistas detentores de participações qualificadas e proibir a concessão de empréstimos (salvo com finalidades especificadas na lei) a membros dos órgãos de administração ou fiscalização da instituição.
- Salvaguardar o equilíbrio adequado entre os fluxos financeiros associados às rubricas do balanço, para assegurar que dispõem de fundos líquidos para cumprir, em condições razoáveis, as suas obrigações financeiras à medida que as mesmas vencem (risco de liquidez).

As regras pressupõem uma outra importante linha de defesa da estabilidade/solidez do banco:

- Um modelo de auditoria externa que proteja o interesse geral (ou seja, todos os *stakeholders* que não intervêm na governação da instituição, a começar pelos depositantes e pelos clientes). Os auditores externos devem assumir-se e serem entendidos como os responsáveis pela garantia da fiabilidade e da qualidade da informação financeira fornecida a terceiros, nomeadamente aos agentes do mercado em geral, que desempenham igualmente uma função importante de vigilância da actividade desenvolvida pelas instituições.

Além disso, o estabelecimento de regras prudenciais mínimas tem em vista criar um enquadramento uniforme da actuação das instituições no mercado. São, por isso, instrumentos simplificados e de carácter preventivo, motivo pelo qual têm de ser entendidos como complemento de uma gestão sã e prudente,



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

nunca podendo substituir sistemas eficazes de avaliação, gestão e controlo interno dos riscos.

Estas regras prudenciais de natureza preventiva têm de ser complementadas por outras, de carácter correctivo, como a exigência de níveis mínimos de provisionamento de créditos vencidos (isto é, créditos que, na data de vencimento contratada, não foram pagos pelo devedor), que representam o reconhecimento, nas contas da instituição, de uma redução do valor a recuperar relativamente a esse crédito.

Todavia, não basta dispor de um quadro consistente de instrumentos de natureza preventiva e correctiva. São necessários instrumentos para fazer face a eventuais casos de perturbação grave nas condições normais de funcionamento da instituição e de modo a evitar a propagação dessas situações ao resto do sistema (prevenção dos riscos de contágio), o que pode impor medidas de saneamento. Essas providências extraordinárias são muito diversificadas (desde restrições ao exercício de determinadas actividades até medidas de intervenção directa na gestão, como a designação de administradores provisórios). A sua adopção concreta depende da dimensão e gravidade dos problemas existentes. Em casos extremos, torna-se necessário accionar o processo de liquidação de uma instituição.

No supervisão das instituições financeiras, dois elementos de risco ganharam particular acuidade: o risco de liquidez, e a suficiência e a qualidade dos capitais próprios.

Em primeiro lugar, gerou-se um consenso internacional sobre a necessidade de aperfeiçoar a regulação do risco de liquidez do sistema bancário.

No contexto de Basileia III, serão estabelecidos limites sobre dois novos rácios de liquidez. Por um lado, sobre o **rácio de cobertura de liquidez**, para garantir que os bancos estão em condições permanentes de resistir a um choque financeiro muito adverso durante, pelo menos, um mês. Para tal, devem dispor de um *buffer* de activos de elevada liquidez. Por outro lado, serão definidos limites prudenciais sobre o **rácio de financiamento estável líquido**. Este requisito tem uma natureza mais estrutural e pretende definir os incentivos necessários para que os bancos reduzam o desfasamento estrutural de prazos no balanço e recorram a fontes de financiamento mais estáveis, de modo a assegurar a resistência a choques a médio e longo prazos.



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

Apesar de o desequilíbrio de maturidades ser porventura o que mais facilmente justifica a necessidade de regulação financeira, o principal pilar da regulação dos bancos assenta, pelo menos desde o primeiro Acordo de Basileia, na **regulação do capital dos bancos**. Através da imposição de rácios regulamentares mínimos entre o capital e os activos (ponderados pelo risco) dos bancos, são dados incentivos para mitigar o nível de risco assumido.

De facto, os bancos podem assumir riscos considerados excessivos com o objectivo de maximizar a rendibilidade no curto prazo. Por exemplo, os bancos podem assumir um grau de alavancagem (*leverage*) excessivo, expandindo os seus activos de forma significativa face ao capital disponível. Outra possibilidade prende-se com o tipo de risco assumido, dado que os bancos podem investir os recursos disponíveis em activos com rendibilidades potencialmente elevadas, mas com riscos significativos (a exposição ao sector *subprime* constitui um exemplo recente de tal situação).

Deste modo, a imposição de rácios mínimos de capital e de alavancagem constitui outro dos pilares da regulação do sistema financeiro, tendo sido alvo de alguns aperfeiçoamentos na sequência da crise financeira global.

Uma forte base de capital não permite apenas aumentar a capacidade dos bancos para fazer face a perdas não esperadas: contribui também para alinhar os incentivos dos accionistas com o óptimo social, dado que os riscos assumidos serão suportados por eles em caso de perdas. Adicionalmente, a imposição de requisitos mínimos de capital é uma forma de mitigar as externalidades negativas originadas pela excessiva assumpção de riscos, que podem originar custos económicos apreciáveis.

Alguns incentivos para a tomada de riscos são **pró-cíclicos**: em fases de forte crescimento económico, o optimismo prevalecente pode dar origem a alguma “miopia” na avaliação dos riscos, assumindo-se que “desta vez tudo será diferente” (“*this time is different*”). Nestas fases, é comum observar-se um crescimento excessivo do crédito, uma insuficiente discriminação de riscos e uma pressão para a obtenção de resultados que pode reflectir-se na deterioração dos riscos.

Em contrapartida, em períodos recessivos, é comum observar-se uma contracção do crédito superior ao desejável, pelo facto de os bancos se encontrarem mais avessos ao risco, prejudicando a recuperação da actividade económica.



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

Para mitigar esta dimensão cíclica do risco do sistema bancário, o pacote regulamentar Basileia III impõe *buffers* de capital contra-cíclicos.

A necessidade de regulação também pode ser justificada, paradoxalmente, pela existência da função de prestamista de última instância. Alguns bancos (habitualmente designados por ***too-big-to-fail***) são grandes demais para que possam falir sem originar danos catastróficos na economia e no sistema de pagamentos. Outros bancos, embora não sejam particularmente grandes, podem estar de tal forma ligados a outros bancos que a sua falência originaria efeitos de contágio comparáveis aos causados pelos grandes bancos. Nestas situações, existem fortes probabilidades de que estes bancos tenham acesso facilitado a funções de prestamista de última instância (“*lender of last resort*”) ou a outras formas de auxílio, eventualmente através da injeção de fundos públicos.

O reconhecimento desta garantia implícita dá incentivos aos bancos para que se tornem “grandes demais” ou que assumam riscos **sistémicos**, passíveis de pôr em causa a estabilidade do sistema financeiro. A regulação de bancos sistémicos exige, por isso, particular atenção, conforme foi reconhecido na sequência da última crise financeira. Como tal, existem propostas para que estes bancos sejam sujeitos a uma regulação ainda mais exigente. As recentes propostas do Comité de Basileia sobre este tema e o relatório Vickers para o Reino Unido constituem um contributo importante neste domínio.

As regras e as práticas da supervisão prudencial visam assegurar a estabilidade do sistema financeiro. Todavia, nem sempre bastam. Por isso, há dois mecanismos complementares que, pela confiança que induzem, minimizam o risco de contágio entre instituições.

Na generalidade das economias avançadas e em parte significativa das economias emergentes, foram instituídos ao longo das últimas décadas sistemas de garantia de depósitos, cujo objectivo é minimizar a probabilidade de ocorrerem corridas aos depósitos por parte dos pequenos depositantes.

Contudo, estes sistemas não protegem os grandes depositantes nem os restantes credores, que continuam a desempenhar um papel importante na monitorização dos bancos, tratando-se de investidores mais sofisticados e com melhores capacidades de gestão e avaliação de risco.



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

Além disso, a função de **prestamista de última instância** assumida pelos bancos centrais é um mecanismo de intervenção importante no caso de uma situação de iliquidez de uma instituição bancária. Desde que Walter Bagehot publicou o livro *Lombard Street*, em 1837, que existe algum consenso de que o banco central deve estar disponível para redescontar activos na posse dos bancos, providenciando a liquidez necessária à continuação da actividade de bancos que, apesar de solventes, se encontrem com problemas graves de liquidez. Trata-se de um complemento às exigências sobre montantes mínimos de activos líquidos que os bancos têm de possuir, geralmente definido em percentagem dos depósitos captados junto de clientes. Estes activos permitem aos bancos dispor de um nível mínimo de liquidez para fazer face a um eventual aumento repentino dos levantamentos de depósitos.

Durante a crise financeira global, os bancos centrais das economias avançadas têm desempenhado activamente este papel, em particular através da adopção de medidas não convencionais de política monetária que, num contexto de paralisia nos mercados monetários interbancários e noutros segmentos dos mercados de dívida por grosso, permitiram aos bancos refinar os seus passivos de curto prazo sem ameaçar a sua solvabilidade.

Em síntese, diversas falhas de mercado justificam a regulação do sistema financeiro. Durante as décadas de 70, 80 e 90 assistiu-se a movimentos de desregulação e gradual liberalização financeira. Contudo, é possível encontrar episódios recentes de crises financeiras (por exemplo, a crise *savings and loans* nos Estados Unidos, a turbulência que se seguiu à falência do LTCM, a crise na Rússia, a crise bancária nos países nórdicos e, mais recentemente, a crise do *subprime* e a crise financeira que surgiu na sequência do colapso da *Lehman Brothers*). Na sequência destas crises reconheceu-se que os custos da liberalização financeira podem ser demasiado elevados quando existem falhas de mercado e problemas de alinhamento de incentivos. Voltou-se, assim, a um reforço progressivo da regulação financeira, ou seja, a um processo de re-regulação. Nos últimos anos, este avanço foi ainda mais significativo. A implementação de Basileia III permitirá reforçar a solidez do sistema bancário mundial e diminuir a incidência e magnitude de crises financeiras.

### **3. A estabilidade financeira e o papel dos bancos centrais**

Os bancos centrais desempenham um papel crucial na manutenção da estabilidade financeira. Em muitos países, esta missão está explicitamente



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

definida nos seus mandatos, a par com as responsabilidades relativas à política monetária e à estabilidade de preços.

Tradicionalmente, os bancos centrais desempenham a função de prestamista de última instância e, como tal, têm responsabilidades na análise e monitorização de riscos sobre a estabilidade financeira, tendo em vista evitar a materialização de riscos sistémicos.

Antes da crise financeira poderia pensar-se que a estabilidade de preços e a estabilidade financeira são objectivos essencialmente complementares. De facto, a estabilidade de preços potencia a estabilidade da economia, permitindo aos agentes económicos ancorar as suas expectativas num contexto de reduzida incerteza. Por seu turno, a ausência de volatilidade contribui de forma positiva para a estabilidade financeira.

Contudo, podem existir conflitos entre estes dois objectivos. Por exemplo, no caso de as taxas de juro permanecerem reduzidas durante um período relativamente prolongado, podem ser criados incentivos para aumentar o risco no sistema bancário, designadamente através da expansão excessiva do crédito. Apesar de o objectivo de estabilidade de preços poder exigir que as taxas de juro se mantenham reduzidas durante um período possivelmente longo, é necessário que existam outros instrumentos, de natureza micro e/ou macroprudencial, que mitiguem os riscos sobre o sistema bancário.

A estabilidade do sistema financeiro, no seu conjunto, requer uma sólida e forte supervisão do sistema financeiro ao nível microprudencial. As estruturas institucionais variam entre países e nalguns casos a supervisão microprudencial é parte integrante da missão dos bancos centrais; noutros casos, existe uma autoridade de supervisão autónoma. Não obstante o modelo institucional, é essencial que os bancos e as restantes instituições financeiras sejam acompanhados de forma rigorosa e permanente, assegurando que as estratégias e os riscos assumidos são compatíveis com a sua solidez financeira no curto, médio e longo prazos. Por outras palavras, é necessário garantir que cada banco, individualmente considerado, dispõe dos níveis de liquidez e de capital adequados aos riscos assumidos.

Mas a crise financeira evidenciou que a política monetária e a supervisão microprudencial não são suficientes para assegurar a estabilidade do sistema financeiro. Tornou-se claro que é necessário um conjunto complementar de instrumentos adequados para fazer face aos principais riscos sobre a



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

estabilidade financeira. Neste contexto, começa agora a definir-se a **política macroprudencial**, os e a tornar-se consensual que os bancos centrais deverão assumir um papel primordial na implementação desta política. Algumas correntes de pensamento consideram que a situação desejável implica uma maior coordenação de políticas entre as autoridades com responsabilidades na política macroprudencial e na política monetária, mesmo nos casos em que estas funções não são exercidas simultaneamente pelo banco central.

#### **4. A política macroprudencial como instrumento de gestão de riscos sistémicos no sistema financeiro**

O debate sobre a política macroprudencial surgiu essencialmente durante a crise financeira global. O relatório *Larosière*, publicado no início de 2009, contribuiu para lançar esta discussão, assim como diversas iniciativas do G20, do FMI e do *Financial Stability Board*. De acordo com este relatório, o objectivo da supervisão macroprudencial é limitar as perturbações sobre o conjunto do sistema financeiro para proteger a economia de perdas significativas no produto real. O cumprimento deste objectivo exige o acompanhamento de instituições financeiras potencialmente sistémicas, em estreita articulação com a supervisão microprudencial, e, sobretudo, de riscos sistémicos que possam afectar simultaneamente várias instituições, devido a exposições comuns ou com elevada correlação.

Deste modo, a política macroprudencial tem como preocupação essencial conter o risco sistémico que pode resultar inter alia de:

- choques que afectem simultaneamente um elevado número de instituições com exposições semelhantes;
- efeitos de contágio associados a quebras de confiança que impliquem uma não renovação súbita de passivos;
- externalidades negativas sobre o conjunto do sistema financeiro e sobre a economia originadas pelo comportamento de cada banco em cenários de aumento excessivo do risco.

Um ponto essencial na definição da política macroprudencial prende-se com a necessidade de evitar uma amplitude excessiva do ciclo de crédito. É comum observar-se, ao longo da história, períodos de crescimento excessivo de crédito, seguidos de períodos de fortes restrições nesta actividade. Estas



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

flutuações contribuem para aumentar a amplitude do ciclo económico: o crescimento forte do crédito está subjacente a uma aceleração da actividade económica; enquanto a sua retracção tem graves efeitos recessivos. Em muitas situações, estes movimentos cíclicos são acompanhados por flutuações nos preços dos activos, em particular dos que podem ser utilizados como colateral. Por esse motivo, a expansão excessiva do crédito é muitas vezes acompanhada por uma marcada sobrevalorização nos mercados imobiliários.

Nas situações de abrandamento abrupto do crédito, a materialização do risco de crédito é mais forte e não totalmente antecipada pelos bancos. Em situações extremas, as crises bancárias são mais generalizadas, com interrupção vincada do financiamento da economia e custos económicos elevados, tornando-se praticamente inevitável a mobilização de fundos públicos para absorção de perdas e para manter os bancos adequadamente capitalizados. Neste sentido, é relativamente consensual que devem ser criados mecanismos que providenciem os incentivos para moderar a amplitude do ciclo de crédito, muito em particular no período em que os incentivos de mercado conduzem a um crescimento rápido e não sustentável do crédito. Os buffers de capital contra-cíclicos definidos no âmbito de Basileia III serão um dos instrumentos mais importantes para atingir este objectivo. Será, assim, exigido aos bancos que acumulem mais capital durante períodos de forte crescimento do crédito, que poderá posteriormente ser libertado em períodos de abrandamento económico para evitar contracções abruptas na concessão de crédito. Além deste instrumento contra-cíclico, as autoridades macroprudenciais poderão utilizar um conjunto complementar de instrumentos como provisões dinâmicas, limites (contra-cíclicos) a rácios de alavancagem, limites ao rácio entre o valor do empréstimo e o valor da garantia, entre muitos outros.

Adicionalmente, a política macroprudencial deve dispor de instrumentos que permitam gerir outros riscos sistémicos, nomeadamente:

- o desequilíbrio de maturidades e o risco de refinanciamento (enumerando-se como possíveis instrumentos limites contra-cíclicos a rácios de liquidez, ou impostos sobre o financiamento nos mercados de dívida por grosso);
- exposições, directas e indirectas, a riscos comuns ou correlacionados (impondo, por exemplo, limites a grandes exposições);



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

- incentivos para tomada de risco excessivo (sendo essencial definir regulação específica para instituições sistémicas e definir mecanismos de resolução credíveis e eficazes).

A maior parte destes instrumentos não constitui uma inovação recente. De facto, existe uma ampla experiência internacional na utilização destes instrumentos, em particular por autoridades de economias emergentes que, em muitas ocasiões, tiveram de implementar mecanismos para conter pressões sobre a procura, passíveis de originar um sobreaquecimento da economia e do sistema financeiro.

Temos, portanto, muito a aprender: não apenas com a recente crise financeira global, que afectou de forma mais directa as economias avançadas, mas também com todas as experiências vividas em economias de mercado emergentes.

## **5. As medidas tomadas pelo Banco de Portugal num contexto de pressões sobre a estabilidade financeira**

Em termos globais, o sistema bancário português tem mantido uma assinalável capacidade de adaptação e resistência desde o início da crise financeira e económica internacional, assegurando, sem perturbações significativas, o financiamento da economia num enquadramento muito adverso.

Os bancos portugueses têm desenvolvido a sua actividade com base num modelo de intermediação financeira relativamente tradicional e com níveis de capital regulamentar globalmente adequados aos riscos assumidos.

Não obstante, o enquadramento em que os bancos desenvolvem a sua actividade implica que estes terão de enfrentar um período de assinaláveis riscos e desafios.

Para que os bancos portugueses mantenham uma adequada capacidade de resistência a choques adversos, o Banco de Portugal tomou, desde o Verão de 2010, diversas medidas que reforçam a estabilidade e a confiança no sistema bancário português. Estas medidas foram reforçadas no contexto do programa de ajustamento económico e financeiro definido na sequência do pedido de assistência financeira à União Europeia, aos países da área do euro e ao FMI. Neste contexto, gostaria de destacar as seguintes medidas:



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

- Os bancos foram aconselhados a promover a desalavancagem gradual dos respectivos balanços, de modo a convergir para uma estrutura de financiamento mais estável e a diminuir a sua dependência do financiamento junto do BCE. O programa de ajustamento económico e financeiro prevê que o processo gradual e ordenado de desalavancagem do sistema financeiro não comprometa o financiamento dos sectores mais produtivos da economia. No âmbito deste processo, o rácio entre crédito e depósitos deverá convergir gradualmente para um valor máximo de cerca de 120 por cento em meados de 2014;
- Foram transmitidas recomendações para a adopção de políticas prudentes de distribuição de resultados e de melhoria da eficiência operacional;
- Foi intensificado o acompanhamento, a regulação e a supervisão do sistema bancário;
- Foram aumentadas as exigências regulamentares em termos de rácios de solvabilidade. Inicialmente foi imposto um rácio Core Tier 1 mínimo de 8 por cento a partir do final de 2011. Contudo, no âmbito do programa, estas exigências foram reforçadas, impondo-se um rácio Core Tier 1 mínimo de 9 por cento a partir do final de 2011 e de 10 por cento o mais tardar até ao final de 2012. Esta medida implica que parte das recomendações definidas em Basileia III sejam implementadas com uma antecipação significativa, indo muito além dos requisitos mínimos exigidos por este acordo internacional.

As medidas tomadas ao longo dos últimos anos para assegurar a liquidez do sistema financeiro foram também recentemente reforçadas no âmbito do programa de assistência financeira internacional. Estas medidas incluem o reforço do colateral disponível e a possibilidade de emissão de dívida com garantia estatal num montante global até 35 mil milhões de euros. Foi também disponibilizado um fundo de apoio à recapitalização dos bancos de 12 mil milhões de euros, assegurando que todos os bancos, se necessário, poderão ter acesso aos fundos essenciais para satisfazer as novas exigências regulamentares. Contudo, é desejável que os bancos cumpram as novas exigências de capital através do recurso a soluções privadas de mercado, privilegiando estratégias de reforço da base de capital e de venda de créditos e activos não estratégicos.



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

Estas exigências têm como objectivo assegurar que os bancos têm capacidade para resistir a eventuais choques adicionais e reforçar a confiança na solidez do sistema bancário português.

Os resultados obtidos no exercício de *stress test* europeu conduzido pela *European Banking Authority* (EBA) são um sinal desta resiliência. Apesar do enquadramento particularmente adverso e da severidade do cenário utilizado no exercício, os bancos portugueses que participaram no exercício superaram o rácio mínimo de capital fixado para o exercício. Não obstante os resultados positivos, ficou definido que dois dos bancos participantes, em acordo com o Banco de Portugal, reforçariam os seus balanços através de aumentos de capital ou de alienações de activos.

Este enquadramento difícil ilustra a importância do banco central na manutenção da estabilidade financeira, sobretudo quando é simultaneamente responsável pela supervisão macro e micro prudencial.

Nas Linhas Gerais de Orientação Estratégica para 2011-2013, definidas recentemente pelo Conselho de Administração do Banco de Portugal, a primeira linha estratégica prende-se precisamente com a estabilidade financeira. Neste âmbito, o Banco de Portugal prevê intensificar o acompanhamento, a regulação e a supervisão do sistema bancário.

Adicionalmente, o Banco reforçará as capacidades de análise e de discussão das novas regras e dos novos modelos de supervisão macro e micro prudencial para potenciar a influência nos diferentes *fora* europeus em que participa.

## **6. Conclusão**

Senhores Embaixadores, Senhores Governadores, Minhas Senhoras e Meus Senhores

Apesar dos tempos conturbados que vivemos, as consequências devastadoras da recente crise económica e global devem ser encaradas como uma oportunidade para nos prepararmos para melhor enfrentar riscos sobre a estabilidade financeira.

Embora seja impossível garantir que teremos condições para evitar qualquer crise futura, conforme referido no próprio relatório de *Larosière*, podemos fazer o nosso melhor para não repetirmos os erros do passado, tendo sempre a



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

consciência de que as nossas acções no presente serão determinantes para o que possa acontecer no futuro.

19 de Setembro de 2011