



Colóquio: A União Bancária e o Financiamento da Economia Portuguesa

26 de fevereiro de 2014

Intervenção da Ministra de Estado e das Finanças

Maria Luís Albuquerque

Muito bom dia,

Quero começar por agradecer o convite para participar nesta iniciativa, bem como felicitar o Parlamento, em particular as comissões parlamentares promotoras, pela organização deste colóquio, tão oportuno no tema dada a discussão em Bruxelas de questões centrais para a União Bancária.

Portugal está prestes a concluir o programa de ajustamento económico e financeiro iniciado há quase 3 anos, em circunstâncias particularmente difíceis. A Europa, por seu turno, e a área do euro em especial, enfrentam também um momento decisivo, espartilhados entre um mecanismo monetário com falhas conhecidas e a dificuldade de tomar uma decisão - política - quanto ao efetivo aprofundamento (ou não) da União Económica e Monetária.

Como já tive ocasião de dizer, as causas últimas da crise que vivemos no nosso País resumem-se a um fator: a incapacidade de adaptação à disciplina inerente à moeda única. Desde a criação do euro, em que Portugal participou, por mérito próprio, desde o primeiro momento, até ao eclodir da crise de que começamos a emergir, que as condições de financiamento estiveram no centro das profundas alterações que o país atravessou e contribuíram significativamente para os problemas que só tarde se manifestaram.

Os benefícios da adesão ao euro materializaram-se de forma rápida e evidente: as condições de financiamento melhoraram ainda antes da criação formal da moeda única e abriram o caminho ao crescimento do investimento e à dinamização da atividade económica. Porém, a importância do cumprimento das regras foi desconsiderada, e a dimensão dos desafios associados à União Monetária foi menosprezada. Estes comportamentos foram comuns a vários países do euro e



estiveram na origem de muitos dos problemas que hoje se colocam: a Portugal, a outros países da área do euro e à própria União Europeia. Comportamentos que passaram despercebidos enquanto o enquadramento macroeconómico permaneceu favorável, mas que se fizeram notar de forma clara num período de crise a nível global.

A crise financeira iniciou-se no verão de 2007, e numa primeira fase traduziu-se numa redução das taxas de juro dos títulos de dívida pública, à medida que os investidores recompunham as suas carteiras procurando os ativos considerados de menor risco. A partir do final de 2009, porém, os mercados começaram a tomar consciência da dimensão do problema gerado pelo excesso de endividamento generalizado, incluindo no setor público, e entrou-se na fase designada como crise das dívidas soberanas na área do euro. Tornou-se então evidente a fragilidade dos mecanismos de controlo das regras de disciplina orçamental estabelecidas com a criação do euro e a indispensabilidade de os reforçar sob pena de todo o projeto europeu ser posto em causa.

Ao longo dos últimos anos, são muitas e profundas as transformações que as instituições europeias levaram a cabo, resgatando o euro de um fracasso que chegou a ser dado como certo e reconhecendo em definitivo que as vantagens de um espaço económico único a 28 e de uma moeda partilhada a 18 só se materializam se as regras definidas forem cumpridas por todos os Estados Membros, grandes e pequenos, do centro ou da periferia. A profunda interdependência das nossas economias faz de todos elementos críticos para a sobrevivência do sistema.

Apesar das muitas críticas à alegada morosidade na reação europeia, um olhar mais atento ao muito que foi feito nestes últimos anos revela o empenho coletivo no projeto europeu e do euro em particular. Um empenho que ganha ainda mais valor quando se tem presente as enormes dificuldades que resultam da necessidade de encontrar equilíbrios entre situações económicas muito diversas, posições orçamentais de grande solidez ou de grande vulnerabilidade, diferentes dinâmicas demográficas, distintas combinações políticas e eleições sempre ao virar da esquina em pelo menos algum dos países.

A transformação da arquitetura institucional da União Europeia nos últimos anos é, porém, prova inequívoca que o empenho se sobrepôs às dificuldades. E que a determinação em torno do projeto europeu se mantém tão firme quanto na década



de 50. Criou-se um mecanismo de estabilidade europeu que assegura financiamento aos países que se encontrem em dificuldades, mediante o estabelecimento de programas de ajustamento. Reforçaram-se as regras de controlo da disciplina orçamental e os mecanismos de deteção e correção de desequilíbrios orçamentais e macroeconómicos. E muitas das reformas estruturais há muito diagnosticadas como urgentes estão finalmente em marcha, embora com níveis de empenhamento diferentes. Mais ainda, ao longo de todo o processo, a posição firme tomada pelos líderes europeus e a atuação determinada do Banco Central Europeu na proteção do euro permitiram acalmar os mercados. De facto, a vontade de evitar a rutura contribuiu de forma decisiva para a afastar definitivamente.

Está tudo feito?

Longe disso, mas a União Europeia deu já provas de capacidade de que muitos duvidaram e começa agora a emergir mais forte, ainda que permaneçam no horizonte muitos riscos e enormes desafios.

Um dos efeitos muito visíveis da crise que ainda persiste é a fragmentação dos mercados financeiros. No caso de Portugal, as melhores condições de financiamento proporcionadas pela adesão ao euro conduziram a um aumento do endividamento público e privado e, conseqüentemente, a uma amplificação do risco no sistema bancário nacional, que agiu como intermediário para o financiamento externo.

No início de 2011, o país viu todas as fontes de financiamento de mercado fecharem-se, quer para o Tesouro, quer para as grandes empresas e as instituições financeiras. Só o financiamento associado ao programa de ajustamento impediu uma rutura de pagamentos que teria causado no país uma crise de proporções inimagináveis, com conseqüências económicas e sociais dramáticas.

Ao longo destes quase 3 anos de ajustamento, registámos progressos assinaláveis em todas as dimensões:

- A consolidação orçamental prossegue e o défice reduziu-se para cerca de metade do registado em 2010;
- Regista-se, pela primeira vez em décadas, um excedente externo e uma capacidade de financiamento do país;
- O sistema financeiro está hoje mais forte e capitalizado e o processo de desalavancagem prossegue de forma ordeira;



- As reformas estruturais empreendidas começam a dar frutos e a recessão deu lugar a um caminho de crescimento económico, acompanhado de uma redução do desemprego.

No entanto, como a crise em Portugal está associada, de forma determinante, a fatores financeiros, o tema do financiamento da economia continua a ser essencial para que os bons resultados já alcançados se consolidem e gerem uma dinâmica cada vez mais positiva.

Assinale-se que o processo de regresso do Tesouro ao mercado de capitais evoluiu muito favoravelmente, com as últimas emissões a registar forte procura de investidores internacionais e as taxas de juro de mercado a descer consistentemente, quer em valor absoluto, quer em *spread* relativamente às taxas suportadas pelos países *core* da área do euro.

Melhores condições de financiamento do Tesouro representam melhores condições de financiamento para os bancos e para as grandes empresas portuguesas que se financiam no mercado. E melhores condições de financiamento para os bancos traduzem-se em melhores condições de financiamento para as pequenas e médias empresas.

Mas apesar de todos estes progressos, amplamente reconhecidos, a persistência da fragmentação dos mercados financeiros na área do euro leva a que empresas em tudo comparáveis - no que respeita a produtos, mercados, inovação e mesmo à situação financeira - desenvolvam a sua atividade suportando custos de financiamento substancialmente diferentes, apenas por estarem sediadas em países diferentes. Ou seja, uma empresa Portuguesa em tudo comparável a uma empresa Alemã encontra-se em condições de profunda desvantagem competitiva apenas porque o risco-país é superior. A persistência destes diferenciais, por sua vez, reduz drasticamente a capacidade de investimento e crescimento das empresas nacionais, comprometendo o desenvolvimento da economia no seu todo e, conseqüentemente, da própria economia europeia.

É neste enquadramento que o projeto da União Bancária que temos vindo a desenvolver se revela como o mais importante, mas também o mais urgente, de todos os passos dados para o fortalecimento da área do euro.



Importa ter presente que este processo não se constrói num dia. A União Bancária assenta em três pilares: um mecanismo centralizado de supervisão, um mecanismo centralizado de resolução e um mecanismo de garantia de depósitos comum. O desenvolvimento de um *backstop* orçamental comunitário ou comum é um quarto pilar, essencial à credibilidade do sistema, em particular, à credibilidade do mecanismo de resolução.

O objetivo central da União Bancária é conhecido: quebrar a ligação entre bancos e soberanos e combater a persistente fragmentação dos mercados.

Quebrar a ligação entre bancos e soberanos garante a minimização dos custos para os contribuintes que resultam das crises bancárias, diminui o feedback negativo nas finanças públicas dos países economicamente mais frágeis, promove a concorrência saudável no mercado interno, fomenta o investimento e a criação de emprego e reforça ainda a responsabilidade do setor financeiro no seu conjunto.

Neste processo - necessariamente longo e de conquistas passo a passo -, foi já possível acordar a criação de um mecanismo único de supervisão bancária, sob responsabilidade do Banco Central Europeu, que assenta na harmonização das regras de supervisão para toda a área do euro e reforça a credibilidade e eficácia do sistema. Foram ainda aprovadas novas regras relativas a requisitos de capital e definidos os termos comuns para a resolução de instituições de crédito. E foram reforçados os mecanismos de garantia de depósitos.

Este *single rulebook* é ainda complementado por mecanismos mais intensos de articulação e cooperação entre o BCE e os supervisores bancários nacionais, que permitirão a interpretação e aplicação uniformes da legislação comum, e que tornam o sistema de supervisão efetivamente único.

Estão ainda a ser finalizadas as orientações que permitem a recapitalização de um banco a partir do Mecanismo Europeu de Estabilidade.

Não obstante estes progressos, devemos ter presente que a centralização da supervisão não passa sem a centralização da resolução e do seu financiamento, o segundo pilar da União Bancária. Esta é a discussão em curso neste momento, e a próxima peça que falta no processo da União Bancária.



A discussão implica definir um conjunto de regras harmonizadas a que obedeça a resolução de um banco e o seu financiamento - para que resolver um banco na Finlândia e em Portugal obedeça aos mesmos critérios de interesse público, e não esteja dependente da capacidade financeira de cada Estado. E reconheça ainda que a estabilidade financeira (e dos mercados bancários em particular) é de interesse comum. O resultado deverá permitir que o esforço recaia unicamente sobre os agentes do sector financeiro, protegendo os orçamentos nacionais dos Estados-Membros e contendo os efeitos negativos para as economias que decorrem das crises financeiras. A capacidade de criar um fundo de resolução que assegure estes objetivos em crises futuras é crítica para uma conclusão bem-sucedida deste processo.

Por razões que conhecerão, as regras harmonizadas de resolução e o financiamento dessa mesma resolução constam, nas propostas atualmente em negociação, de dois instrumentos jurídicos distintos - uma proposta de regulamento e um tratado intergovernamental. O primeiro adapta ao contexto da União Bancária a chamada diretiva de resolução e o segundo define as condições em que os Estados-Membros se comprometem a transferir para o fundo comum as contribuições coletadas junto dos seus bancos e como as utilizarão, sob direção de uma entidade autónoma e independente.

Mas o fundo único de resolução, pela sua dimensão face aos riscos bancários segurados, não é credível sem ser dotado de um *backstop* orçamental que assegure que os fundos necessários à salvaguarda da estabilidade financeira estarão disponíveis. Quebrar a ligação entre bancos e soberanos exige que esse *backstop* orçamental seja comunitário, ou, no mínimo, comum aos Estados que integram a União Bancária, devendo o seu custo orçamental ser recuperado junto da indústria.

Portugal bateu-se fortemente pela consagração nos diplomas em causa de referências expressas a esse *backstop*. Há, no entanto, diferentes sensibilidades entre os Estados-Membros e o processo de construção europeia tem de encontrar os equilíbrios que o permitem avançar. Não se pode agradar integralmente a todos.

O terceiro pilar da União Bancária é a centralização dos mecanismos de garantia de depósitos, que permita assegurar e salvaguardar integralmente da mesma forma todos os depósitos, e que torne a indústria bancária responsável solidariamente por



essa garantia. Lamentavelmente não está definido um calendário para o avanço nesta vertente - o que deixa incompleto, mais uma vez, o projeto de integral União.

Portugal tem estado completamente empenhado em contribuir para soluções adequadas, equilibradas e eficazes, conscientes que estamos da necessidade de ultrapassar os constrangimentos que as dificuldades de financiamento causam às empresas nacionais e ao percurso de recuperação que estamos a iniciar. O debate aberto, esclarecido e construtivo do processo de criação da União Bancária é fundamental para que prossiga no bom caminho e para que possamos participar na construção de um período pós crise mais competitivos, mais fortes e, sobretudo, com bases mais sólidas. A concretização de uma real e efetiva União Bancária é um dos instrumentos que nos permitem almejar ao crescimento económico inclusivo e completo. E é uma condição decisiva para que este mesmo crescimento seja sustentado. A oportunidade do presente debate resulta, pois, plenamente demonstrada.

Muito obrigada.