



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Nº GOV/2016/0110

Gabinete do Governador

Exma. Senhora

Dra. Teresa Leal Coelho

Presidente

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Assembleia da República

Junto se remetem as notas de intervenção dos representantes do Banco de Portugal na Audição de 29 de março, sobre os Projetos de lei nº 52/XIII/1ª – PCP, nº 90/XIII/1ª – BE, Nº 83/XIII/1ª – BE e nº 92/XII/1ª – PCP.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Marta Abreu

Anexo: 2



**Notas de apoio à intervenção do Banco de Portugal na audição na
Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA)**

29 de março de 2016

**Projetos de Lei n.º 52/XIII/1.ª – PCP, n.º 90/XIII/1.ª – BE, n.º 83/XIII/1.ª – BE e
n.º 92/XIII/1.ª – PCP**

Senhor Presidente, Senhores Deputados,

Gostaríamos, em primeiro lugar, de agradecer o convite formulado ao Banco de Portugal para esta audição sobre os Projetos de Lei n.º 52/XIII/1.ª – PCP, n.º 90/XIII/1.ª – BE, n.º 83/XIII/1.ª – BE e n.º 92/XIII/1.ª – PCP.

Nesta intervenção inicial falarei, em nome do Banco de Portugal, no âmbito da supervisão comportamental, na qualidade de Diretora do Departamento de Supervisão Comportamental, isto é, analisarei os projetos do ponto de vista da relação entre clientes e instituições de crédito. Após a minha intervenção, o meu colega, Dr. Carlos Albuquerque, falará em nome do Banco de Portugal, na ótica prudencial, na qualidade de Diretor do Departamento Supervisão Prudencial e fará uma avaliação do impacto das medidas propostas no equilíbrio financeiro do sistema bancário.

No âmbito da minha exposição, abordarei de forma sumária os temas presentes nestes projetos de diplomas. Não farei uma análise geral de enquadramento, uma vez que, já por mais de uma vez, aqui discutimos estes temas, mas atentarei nas soluções específicas contidas nos projetos de lei sob análise.

A propósito de cada projeto, farei a nossa leitura do preceituado, uma breve descrição do quadro normativo em vigor, concluindo com as nossas observações sobre as mudanças que as novas regras propostas acarretariam.

**PROJETO DE LEI N.º 52/XIII/1.ª DO PCP - PROIBIÇÃO DE ALTERAÇÃO UNILATERAL DE
TAXAS DE JURO E OUTRAS CONDIÇÕES CONTRATUAIS**

1. Este projeto de lei prevê a proibição de alterações unilaterais de contratos a celebrar no futuro (em particular, alterações de taxas de juros e comissões), aplicando-se a particulares e a empresas e a contratos de adesão, contratos que não sejam de adesão, contratos com prazo e contratos de duração indeterminada.
2. Seria importante confirmar se é esse exatamente o propósito do diploma. Em particular, a aplicação a contratos celebrados com empresas, especialmente as mais sofisticadas,



- as de média/grande dimensão, recomendaria ouvir os próprios interessados sobre o impacto que estas alterações poderão ter no financiamento de projetos, auscultando, por exemplo, as associações setoriais.
3. Relativamente ao âmbito objetivo deste diploma, recordaríamos que, quando se trata de contratos de adesão celebrados com consumidores finais (particulares), o atual Regime das Cláusulas Contratuais Gerais (regime de 1985 – Decreto-Lei n.º 445/85, de 25 de outubro – posteriormente adaptado em função de uma Diretiva Comunitária de 1993) prevê o direito de as taxas de juros e outros encargos serem alterados unilateralmente, nos casos em que existam “variações de mercado”, desde que tais alterações sejam comunicadas por escrito e seja concedida à contraparte o direito de resolver o contrato, sem custos, com base nesta alteração.
 4. O Regime das Cláusulas Contratuais Gerais prevê também a faculdade de os contratos de duração indeterminada serem alterados unilateralmente, desde que a contraparte seja informada com um pré-aviso razoável e lhe seja dada a faculdade de resolver o contrato.
 5. Saliente-se, ainda, que, desde 1 de novembro de 2009 (com a transposição da Diretiva dos Serviços de Pagamento através do Decreto-Lei n.º 317/2009, que aprovou o Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica) está expressamente previsto o direito de as instituições poderem alterar unilateralmente os termos dos seus contratos, celebrados com consumidores e micro empresas (está a falar-se aqui, essencialmente, de contratos de contas de depósito à ordem e contratos de serviços de pagamento), desde que o façam com uma antecedência de dois meses, sendo dada a faculdade ao cliente de resolver o contrato, sem quaisquer custos, caso não concorde com as alterações em causa. De notar que esta é uma Diretiva de harmonização máxima a nível europeu.
 6. Neste contexto, este projeto parece traduzir-se numa limitação ao quadro legal atualmente aplicável aos contratos celebrados pelas instituições de crédito (quadro legal este que resulta, em grande medida, recordaria, da transposição de diretivas comunitárias) e às próprias cláusulas de força maior ou de alteração das circunstâncias (instituto que se encontra previsto no Código Civil).
 7. Relativamente ao artigo 3.º deste projeto (que prevê que as alterações contratadas dependam sempre de acordo prévio), julga-se que poderão existir dificuldades de interpretação (e de fiscalização) quanto ao que deve entender-se por “resultar em prejuízo único para o cliente”.
 8. Por exemplo: no caso de um contrato de crédito à habitação em que seja estendido o prazo de reembolso. Tal vai permitir ao cliente pagar prestações mais baixas (o que pode



ser considerado benéfico para o cliente), mas pagará, naturalmente, mais juros no total. Deve entender-se que existe aqui prejuízo para o cliente? De que forma é que o prejuízo deve ser avaliado?

PROJETO DE LEI N.º 90/XIII/1.ª (BE) – OBRIGATORIEDADE DE AS INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS REFLETIREM A DESCIDA DA EURIBOR NOS CONTRATOS DE CRÉDITO À HABITAÇÃO E AO CONSUMO

9. Este projeto de diploma institui a obrigatoriedade de as instituições de crédito refletirem totalmente a descida da Euribor nas taxas de juro dos contratos de crédito celebrados com particulares no âmbito do crédito à habitação e do crédito aos consumidores.
10. Antes de mais, recorda-se que, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 240/2006, de 22 de dezembro, e no Decreto-Lei n.º 171/2007, de 8 de maio, a taxa de juro dos contratos de crédito que se encontre indexada a um determinado índice de referência deve *“resultar da média aritmética simples das cotações diárias do mês anterior ao período de contagem de juros”*.
11. O Banco de Portugal, através da Carta Circular n.º 26/2015/DSC, lembrou esta norma: as instituições de crédito *“(…) devem respeitar as condições estabelecidas para a determinação da taxa de juro nos contratos de crédito e de financiamento celebrados com os respetivos clientes (...)”,* não podendo *“ser introduzidos limites à variação do indexante que impeçam a plena produção dos efeitos decorrentes da aplicação desta regra legal”*.
12. Entretanto, a Euribor tem evoluído para valores negativos nos últimos meses: a Euribor a 1 mês é negativa desde 19 de janeiro de 2015 e a de 3 meses desde abril do ano passado, a de 6 meses desde 6 de novembro de 2015 e a de 12 meses desde 5 de fevereiro deste ano.
13. Tenha-se presente que, no caso dos depósitos, a remuneração é nula ou ligeiramente positiva, atento o disposto no artigo 4.º do Aviso n.º 6/2009 e o princípio da garantia do capital aplicado.
14. Já a aplicação de taxas de juro a créditos, neste contexto, constitui uma problemática complexa e é um tema cujas implicações extravasam o âmbito da própria supervisão comportamental. A realização de um exercício de *benchmarking* internacional nesta matéria permite constatar, com efeito, que as práticas adotadas são das mais diversas. A maioria dos ordenamentos jurídicos não tem regras imperativas a este respeito, deixando a questão ao acordo das partes (é o caso de Espanha, por exemplo).



15. Em face do quadro normativo em vigor em Portugal, concorda-se que será benéfico que o legislador venha trazer clareza sobre este tema. A solução a adotar pelo legislador deverá ponderar também o princípio da onerosidade do mútuo mercantil (artigo 395.º do Código Comercial).

PROJETO DE LEI N.º 83/XIII/1.ª (BE) - CONTA BASE

16. De acordo com os dados atualmente disponíveis, cabe precisar que, no final de 2015, existiam 24.068 contas de serviços mínimos bancários. Em 2015, foram abertas 11.299 contas, o que representa um aumento de 73 por cento face a 2014.
17. Entende-se que o presente projeto de lei pretende assegurar o acesso dos consumidores a uma conta de serviços básicos, gratuita, no sistema bancário. No entanto, é-se de opinião que a concretização deste objetivo não será totalmente clara face à letra do artigo 3.º e ao preâmbulo do diploma ao referir o modelo francês.
18. O modelo francês assegura uma conta de serviços mínimos bancários no conjunto do sistema bancário. Assim sendo, a referência a este modelo aponta para que no artigo 3.º deste projeto de diploma esteja em causa uma alteração da designação de Serviços Mínimos Bancário para “conta base”, mantendo-se as condições de acesso previstas no regime jurídico dos Serviços Mínimos Bancários, mas com a eliminação da comissão de manutenção de conta de Serviços Mínimos Bancários.
19. Assim, pretendendo manter-se este regime, considera-se que a alteração terminológica de conta de Serviços Mínimos Bancários para “conta base” pode gerar confusão aos clientes bancários, bem como ao “beneficiário / utilizador” deste tipo de contas (Serviços Mínimos Bancários, “conta base” deste projeto e a conta base prevista na Carta Circular n.º 24/2014/DSC para efeitos de comparabilidade de serviços e comissões). A alteração de designação – bem conhecida do público em geral por força das campanhas de divulgação – poderá não cumprir os objetivos do legislador e tornar mais difícil a adesão a estas contas. Realça-se que o acesso à conta depende de o cliente tomar a iniciativa de o solicitar.
20. No que se refere à proibição de cobrança de comissões, anota-se que, atualmente, já existem 8 instituições que não cobram quaisquer comissões de manutenção de conta de Serviços Mínimos Bancários.
21. No caso de, para além da proibição de cobrança de comissões pelos serviços incluídos na conta de serviços básicos, se pretender eliminar as condições de acesso atualmente previstas no regime jurídico dos Serviços Mínimos Bancários, permitindo que os consumidores possam ter uma conta de serviços básicos no sistema bancário mesmo que tenham outras contas de depósito à ordem, gostaria de salientar que esta opção



iria em sentido distinto daquele que decorre das alterações às condições de acesso a contas de Serviços Mínimos Bancários introduzidas pela Lei n.º 66/2015 (apenas em situações muito específicas é que os titulares de outras contas podem ter contas de Serviços Mínimos Bancários), sendo também muito distinta do panorama internacional.

22. Se o objetivo do legislador fosse, porventura, assegurar que os consumidores pudessem ter acesso a várias “contas base” (em vez de “uma conta em qualquer instituição”, seria uma conta base por cada instituição de crédito), a gratuidade associada a estas contas determinaria o fim das comissões de manutenção de conta e das comissões associadas aos restantes serviços de pagamento, sendo que estas comissões têm por detrás um serviço associado, nos termos exigidos pelo artigo 7.º da Lei n.º 66/2015. Também no âmbito dos trabalhos de transposição da Diretiva de Contas de Pagamento, estes serviços têm sido considerados pelos Estados-Membros como os serviços mais representativos e sujeitos a comissões a nível nacional.
23. Relativamente à obrigatoriedade de envio trimestral de extrato discriminativo dos movimentos da conta, anota-se que o Aviso do Banco de Portugal n.º 4/2009 e o n.º 2 do artigo 58.º do Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica já estabelecem a obrigação de disponibilização de extratos mensais de contas de depósito à ordem, sempre que existam movimentos nessas contas. No caso de não existirem movimentos, tem de ser enviado um extrato anual.
24. No que toca à referência a “depósito a prazo” no projeto de diploma, designadamente no artigo 5.º e no artigo 8.º, questiona-se se o pretendido será uma referência a “depósito à ordem” (na medida em que, por exemplo, a epígrafe do artigo 5.º não tem correspondência no corpo da norma).
25. Finalmente, querendo alargar-se o âmbito dos Serviços Mínimos Bancários, poderia, mantendo-se as condições de acesso, equacionar-se a eliminação da proibição de ultrapassagens de crédito de forma a equiparar estas contas a outras contas de depósito disponibilizadas pelas instituições, designadamente no que se refere ao funcionamento do cartão de débito. A proibição de contratação de facilidade de descoberto manter-se-ia, mas julga-se que a tutela do interesse do consumidor que se pretende com a proibição de ultrapassagens de crédito pode estar a ter o efeito indesejado de limitar as operações *off-line* com o cartão de débito, desincentivando a contratação desta conta pelos clientes bancários.

Projeto de Lei n.º 92/XIII/1.ª (PCP) – Conta base

26. Anota-se que, com a publicação da Lei n.º 66/2015, os Serviços Mínimos Bancários passaram a ser disponibilizados, desde 5 de outubro de 2015, por todas as instituições de crédito, deixando de existir um sistema de adesão voluntária.



27. Não é claro o âmbito subjetivo de aplicação deste projeto – isto é, se estão em causa “Clientes Particulares” (consumidores) e/ou “Outros clientes” (empresas, ENI’s, outras pessoas coletivas, etc.).
28. No que toca às situações em que é admissível a cobrança de comissões (sendo que aqui a abordagem é muito diferente da do Projeto do BE), parece-me que esta norma implicaria que apenas os clientes com menores saldos e/ou os que utilizam menos os serviços bancários estariam sujeito ao seu pagamento, o que poderá não se compaginar com os objetivos do legislador.
29. Por seu lado, o n.º 5 do mesmo artigo 4.º estipula a proibição de *tying*, ou vendas associadas obrigatórias, que já vigora de forma transversal no nosso ordenamento jurídico, pelo que, SMO, não se justifica a sua inclusão neste projeto.
- ✓ Em suma, sobre os Serviços Mínimos Bancários:
30. De salientar que os Serviços Mínimos Bancários, disponibilizados em Portugal desde 2000, são já bastante completos em termos de direitos dos consumidores, permitindo que qualquer pessoa singular tenha acesso a uma conta com diversos serviços associados, a um custo muito reduzido (no máximo 5,30 €) ou mesmo gratuitamente.
31. Recorda-se que, desde a alteração introduzida pela Lei n.º 66/2015, os Serviços Mínimos Bancários são obrigatoriamente disponibilizados por todas as instituições de crédito (no regime francês, por exemplo, uma instituição pode recusar a abertura de uma conta de serviços mínimos bancários, cabendo ao Banco de França indicar a instituição junto da qual o cliente poderá abrir essa conta).
32. Por seu turno, a nível comunitário, a Diretiva das Contas de Pagamento, que vem, pela primeira vez, consagrar um regime de acesso a uma conta com características básicas, não exige que esta conta seja disponibilizada por todas as instituições de crédito, permitindo que o seja apenas por uma instituição com cobertura no território do Estado-Membro.

Maria Lúcia Leitão

Diretora do Departamento de Supervisão Comportamental

Lisboa, 29 de março de 2016



Anexo I

Comissão de manutenção de conta de serviços mínimos bancários por instituição de crédito

Instituição de crédito	Conta de serviços mínimos bancários	
	Comissão (valor anual)	Acresce imposto
Abanca Corporation Bancária	4,80€	Imp. selo (4%)
Banco Activobank	0€	
Banco BIC Português	4,84€	Imp. selo (4%)
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	5,04€	Imp. selo (4%)
Banco BPI	0€	
Banco Comercial Português	4,80€	Imp. selo (4%)
Banco CTT	0€	
Banco de Investimento Global	4,85€	Imp. selo (4%)
Banco do Brasil	4,80€	Imp. selo (4%)
Banco Invest	4,85€	Imp. selo (4%)
Banco Popular Portugal	0€	
Banco Privado Atlântico-Europa	0€	
Banco Santander Totta	4,66€	Imp. selo (4%)
Barclays Bank	4,84€	Imp. selo (4%)
Best – Banco Electrónico de Serviço Total	0€	
Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Chamusca	4,86€	Imp. selo (4%)
Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Bombarral	4,85€	Imp. selo (4%)
Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Leiria	0€	
Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Mafra	4,86€	Imp. selo (4%)
Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Torres Vedras	4,85€	Imp. selo (4%)
Caixa Económica da Misericórdia de Angra do Heroísmo	4,80€	Imp. selo (4%)
Caixa Económica Montepio Geral	4,64€	Imp. selo (4%)
Caixa Geral de Depósitos	0€	
Crédito Agrícola	4,60€	Imp. selo (4%)
Crédito Agrícola Açores	4,65€	Imp. selo (4%)
Deutsche Bank	4,66€	Imp. selo (4%)
Novo Banco	4,85€	Imp. selo (4%)
Novo Banco dos Açores	4,85€	Imp. selo (4%)

Fonte: preço das instituições de crédito.



Anexo II

Comissão de manutenção de conta base por instituição de crédito

Instituição de crédito	Conta base		
	Comissão (valor anual)	Acresce imposto	Montante mínimo de abertura
Banco BIC Português	24 €	Imp. selo (4%)	250 €
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	72 €	Imp. selo (4%)	500 €
Banco BPI	75 €	Imp. selo (4%)	100 €
Banco Comercial Português	72 €	Imp. selo (4%)	0 €
Banco CTT	0 €		100 €
Banco Popular Portugal	64 €	Imp. selo (4%)	250 €
Banco Santander Totta	63,6 €	Imp. selo (4%)	150 €
Caixa Económica Montepio Geral	66 €	Imp. selo (4%)	100 €
Caixa Geral de Depósitos	60 €	Imp. selo (4%)	100 €
Crédito Agrícola*	59,4 €	Imp. selo (4%)	0 €
Novo Banco	72 €	Imp. selo (4%)	250 €
Novo Banco dos Açores	72 €	Imp. selo (4%)	250 €

*Não inclui a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo dos Açores, CRL.

Fonte: preçário das instituições de crédito.

**Notas de apoio à intervenção do Banco de Portugal na audição na
Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA)**

29 de março de 2016

1. O tempo decorrido entre o convite e a data de audição foi extremamente curto, pelo que apenas foi possível recolher um conjunto de elementos de informação mais geral, não tendo sido possível uma análise objetiva e individual das implicações de cada um dos Projetos de Lei na situação prudencial das instituições e do sistema financeiro em geral.

A abordagem que se segue considera, acima de tudo, a perspetiva prudencial, quer dizer, o impacto dos Projetos de Lei na situação de liquidez e de rendibilidade, com consequências ao nível da solvabilidade das instituições financeiras e da sua sustentabilidade a longo prazo, tendo presentes as restrições de capital a que são sujeitas.

Importa ter presente a situação conjuntural de maior dificuldade a que tem sido sujeito o mercado financeiro, bem como as alterações regulamentares que se têm manifestado nas posições de solvabilidade (rácios de capital de Pilar 2 e buffers de natureza macro prudencial) e de liquidez (LCR, por exemplo) requeridas aos bancos. Importa ainda, ter presente os requisitos que decorrerão da transposição da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho (BRRD), designadamente a necessidade de, futuramente, os bancos cumprirem percentagens exigentes na emissão de instrumentos passíveis de utilização na cobertura de prejuízos, determinadas em função do passivo.

Num mercado sensível como o mercado financeiro, todas as medidas propostas devem beneficiar de uma visão mais geral. A defesa dos clientes bancários não pode ser equacionada apenas ao nível do relacionamento imediato com os bancos. A defesa dos clientes bancários passa também pela solidez dos bancos e pela sustentabilidade, qualidade e continuidade dos serviços que lhes são prestados. E, neste contexto, é muito importante ter presente que as instituições financeiras têm de ser capazes de gerar níveis de rendibilidade que permitam manter níveis de capital capazes de sustentar o seu crescimento e, ao mesmo tempo, que permitam remunerar os capitais de forma justa e permanente, sejam capitais privados, sejam capitais públicos.

Os Projetos de Lei apresentados destinam-se, em termos muito resumidos e analisados em conjunto, (i) a inibir as instituições de crédito de alterarem unilateralmente as taxas de juro praticadas e outras condições contratuais com os seus clientes e a obrigar as instituições de crédito a (ii) refletirem nos preços finais a praticar perante os clientes as taxas de juro negativas que possam resultar da evolução do indexante associado ao respetivo spread e (iii) a criarem uma conta “base” bancária, com um conjunto de serviços que seriam gratuitamente prestados pelas instituições aos seus clientes, potencialmente acessível a todos os clientes em várias instituições em simultâneo.



2. O sistema financeiro tem peculiaridades que têm de ser levadas em conta no momento de tomada de decisões de natureza legal ou regulamentar. Neste caso, embora estejam em causa decisões que, no imediato, poderiam servir determinados grupos ou indivíduos, haverá que ter em conta o impacto global de cada uma das medidas, dado que todo o sistema pode ser colocado em causa e, no final, todos serão prejudicados, suportando os custos – direta ou indiretamente – de medidas que, aparentemente, beneficiaram uma parte.

As instituições financeiras estão sujeitas a um conjunto de requisitos de atividade, em termos de capital, de liquidez, de sistemas de controlo interno e de mecanismos de governo, por exemplo, fundamentais para que os níveis de risco e de rendibilidade sejam compatíveis com a sua sustentabilidade e com a estabilidade financeira do país. Para que tal desiderato seja alcançado, existe um conjunto de equilíbrios que devem ser observados em permanência. Destes, vale a pena destacar os seguintes:

- O equilíbrio entre os riscos assumidos e os fundos próprios necessários para a sua cobertura, em caso de manifestação de eventos de risco – um dos principais objetivos da supervisão prudencial;
- O equilíbrio entre as características dos ativos e dos passivos das instituições, designadamente em termos de maturidades e durações, mantendo a capacidade de geração e níveis de liquidez que mantenham o equilíbrio da tesouraria de curto prazo;
- O equilíbrio entre os custos de financiamento assumidos – depósitos e outros - e os proveitos das aplicações efetuadas – fundamentalmente, o crédito – de forma a gerar uma margem capaz de compensar os custos da atividade, não só aqueles de natureza operacional, como também a remuneração dos capitais investidos, independentemente da sua origem;
- O equilíbrio entre os preços praticados pelos serviços prestados, de forma a compensar igualmente os seus custos e, como nos proveitos resultantes de aplicações financeiras, a remuneração dos capitais investidos, independentemente da sua origem;
- O equilíbrio entre a gestão das diferentes partes do ativo e do passivo no longo prazo, procurando o melhor ajustamento entre as fases do ciclo económico e dos desfasamentos entre procura e oferta dos bens financeiros nos momentos de expansão e de depressão;
- O equilíbrio entre a função social que a todas as instituições cabe – balizada nos padrões de efetiva necessidade de grupos muito específicos de indivíduos e famílias – e a natureza concorrencial do setor financeiro, cujos padrões de atividade relevam, acima de tudo, da função distributiva de bens e serviços baseada nos ganhos de escala, na vantagem de promover os ajustamentos de oferta e procura de meios financeiros, na capacidade de gerir o equilíbrio de níveis de risco diferenciados, de maturidades individualmente ajustadas e de satisfazer as necessidades individuais na gestão coletiva de aforradores e devedores;
- O equilíbrio entre a remuneração deste serviço como um todo – os resultados líquidos de cada instituição – e o serviço que efetivamente a instituição presta ao todo social, de forma criativa, conveniente e o mais eficiente possível – na satisfação das necessidades individuais e na promoção do desenvolvimento do país.



É no contexto destes equilíbrios, muitas vezes instáveis e com situações individuais de insucesso, que se movem as instituições e se devem orientar a legislação e a regulação.

3. Quando analisamos o equilíbrio entre posições de ativo e de financiamento dos principais bancos portugueses, verificamos que a estrutura de financiamento evoluiu de forma significativa nos últimos anos, com os depósitos a representarem cerca de 70% do total do ativo em 2015, quando correspondiam a menos de 50% em 2007. Consequentemente, numa análise muito simples, pode referir-se que a carteira de crédito dos bancos é atualmente financiada, quase na sua totalidade, por depósitos, mesmo tendo presente que o rácio de transformação (crédito/depósitos) passou de valores próximos dos 150% para valores de cerca de 100% entre 2007 e 2015.

Apesar de este ajuste da estrutura de financiamento ser benéfico, na medida em que os bancos deixaram de estar dependentes de se financiarem nos mercados financeiros, a custos mais elevados, no atual contexto de taxas de juro muito baixas (e até negativas), a pressão sobre a capacidade de geração de proveitos na atividade de intermediação financeira é muito elevada. As taxas cobradas no crédito concedido (em grande parte indexadas à Euribor) encontram-se em níveis historicamente baixos, enquanto o custo do financiamento destas operações, em boa parte decorrente das taxas pagas nos depósitos, tem um limite mínimo por lei de 0%. É, por isso, premente que se atinja um equilíbrio horizontal em termos de rentabilidade, numa relação sustentável entre custo de financiamento e proveitos do crédito nas operações realizadas.

As taxas praticadas num crédito devem ser de ordem tal que cubram os custos de financiamento, o custo do risco do crédito, o retorno do capital e os custos operacionais, de forma a garantir a sustentabilidade e a autonomia financeira do sistema bancário no longo prazo. No passado, o sistema financeiro atingiu rácios de crédito concedido/depósitos próximos de 170%, nos momentos de maior nível de endividamento. Atualmente, esses valores estão próximos de 100%, o que significa um equilíbrio muito importante entre estas dimensões. Deste modo, o risco do sistema com os níveis de endividamento elevados tem-se reduzido de forma sustentada, podendo, de uma forma ainda que simplista, referir-se que o crédito é praticamente financiado por depósitos. É ainda importante dar nota de que, se antes da crise financeira o volume de depósitos não atingia nem metade dos ativos das principais instituições nacionais, no final de 2015, esse valor encontrava-se próximo dos 70%. Assim, se nos momentos de maior desequilíbrio entre depósitos e crédito concedido, as instituições recorriam, em níveis significativos, aos mercados monetário e interbancário para financiar o crédito concedido, neste momento esses mercados são residuais no financiamento da atividade financeira, sendo que os depósitos de clientes representam a principal fonte de financiamento das instituições (com naturais benefícios para a estabilidade da respetiva estrutura de financiamento).

Como foi referido pela Diretora do Departamento de Supervisão Comportamental, as taxas de juro dos depósitos, de qualquer natureza, não podem ser inferiores a zero, ou seja, não podem atingir valores negativos. Se compararmos as taxas de juro pagas nos depósitos e as taxas de juro cobradas nos créditos concedidos, designadamente na habitação (onde as margens são reduzidas), concluímos que taxas negativas no crédito gerarão uma margem negativa. É necessário ter presente



que as taxas de juro praticadas atualmente pelas instituições nos depósitos se encontram, em termos de volume de saldo global, ainda próximas de 1%, mesmo que as taxas praticadas para novas operações se estejam a aproximar, nas maiores instituições financeiras, de valores inferiores a 0,5%. De resto, estas taxas nunca atingirão valores negativos, por imperativo legal.

Deve notar-se adicionalmente que, se, por um lado, o recurso ao Eurosistema exige que as instituições detenham ativos elegíveis para garantia dos empréstimos obtidos, por outro, os ativos elegíveis não utilizados são, por norma e de forma prudente, considerados pelas instituições como reserva de liquidez. Deste modo, o financiamento do Eurosistema não pode ser considerado como elemento de financiamento básico das instituições.

Em resumo, as instituições obtêm hoje o seu financiamento fundamentalmente através de depósitos de clientes, cujas taxas de juro não poderão legalmente ser inferiores a zero.

4. O custo de uma operação de crédito deve incorporar, além do custo direto de financiamento da instituição – gerador, em termos líquidos, da margem financeira –, o custo associado ao risco da operação, a parte correspondente aos custos operacionais da instituição – tenha-se presente que os rácios de *cost to income* nos bancos nacionais se situam basicamente acima de 50% e, em alguns, próximos dos 70% - e uma componente de remuneração dos capitais investidos na operação, tendo presentes os mínimos de capital requeridos pelas normas legais e regulamentares.

Relativamente ao custo do risco que acima se refere, é importante ter presente, a título de exemplo, o peso dos créditos em risco nos balanços dos bancos (rácios de *non performing exposures* superiores a 7% nos principais bancos portugueses no segmento de crédito a habitação), que se tem traduzido na elevada constituição de imparidades, comprometendo a geração orgânica de capital. Desta forma, e assumindo as menores exigências, o custo de uma operação de crédito não poderá ser inferior a 2-3% para incorporar todos os custos e rendimentos referidos, em créditos com níveis normais de risco, devidamente colateralizados. Assim, a simples existência de taxas de juro negativas é, só por si, geradora de prejuízos que terão de ser absorvidos, numa perspetiva de continuidade, por outros clientes das instituições, pelos acionistas ou mesmo pelo Estado, se tal der origem a redução significativa dos impostos a pagar sobre lucros.

5. Relativamente aos proveitos e às comissões no sistema bancário, importa ter presentes a sua evolução nos últimos anos e a atual capacidade de geração de receitas. Os bancos sofreram, depois do desencadear da crise financeira, uma alteração profunda nas suas fontes de receitas e na capacidade de geração de receitas.

A margem financeira dos maiores grupos financeiros nacionais, em termos nominais, foi, em 2015, menos de metade do valor que havia atingido em 2007. Assim, entre estes anos, o montante global de margem financeira reduziu-se em cerca de 3.6 mM€.

Se considerarmos os valores totais de margem financeira e de comissões (os proveitos fundamentais e mais estáveis da atividade bancária), o valor de 2015 representa cerca de 60% do valor de 2007, refletindo, assim, uma queda de 40% de receitas estáveis no mercado bancário.



Ainda que a percentagem média de comissões se aproxime da média da UE, nas maiores instituições em Portugal, o valor de comissões é inferior a 0,65% do volume de negócios (crédito + depósitos), percentagem significativamente inferior à média dos países da UE (0,79%).

Finalmente, nos maiores grupos nacionais, o valor relativo de comissões aproxima-se de um terço do produto bancário (cerca de 31%), tendo, assim, um peso muito significativo no total dos proveitos bancários e apresentando-se, na evolução da atividade, como um elemento compensador da queda das margens relativamente à absorção dos custos de estrutura das instituições, com características de maior rigidez.

6. Perante os objetivos de rentabilidade e de sustentabilidade, todas as instituições têm de ver cobertos os custos dos serviços que prestam, incluindo uma remuneração dos capitais investidos, para que possam, de forma sustentável, sobreviver e continuar a desenvolver-se e a crescer através do investimento sucessivo de novos capitais.

Os bancos têm de suportar todos os custos associados aos serviços que prestam, quer sejam custos com o pessoal, quer se trate de custos de natureza administrativa e legal e ainda, sublinhe-se, dos custos muito elevados associados à sua infraestrutura informática e de serviço aos clientes.

É certo que, ao longo dos últimos anos, a generalidade das instituições foi capaz de reduzir os seus custos com melhorias de eficiência, não deixando de acrescentar serviços de grande conveniência aos seus clientes, especialmente através dos diversos meios automáticos e de proximidade que facultam nas suas operações. Com efeito, os custos operacionais dos quatro maiores bancos nacionais foram, em 2015, cerca de 80% dos custos registados em 2007.

Não obstante, a redução dos custos não foi proporcional à redução dos proveitos fundamentais, que, conjugada com o enorme aumento de imparidades, levou as instituições a apresentarem nos últimos anos elevados prejuízos. Apenas no último ano, algumas entidades conseguiram reverter os resultados para níveis positivos, uma evolução que, ainda assim, teve uma forte contribuição da atividade não doméstica.

Apesar da erosão de capital já referida, entre 2007 e 2015, foi requerido às instituições financeiras o aumento dos rácios de capital, em especial do capital mais estável (CET1), procurando criar-se condições de maior sustentabilidade e capacidade de resistência à adversidade da conjuntura e condições de maior estabilidade do setor financeiro.

A apresentação de resultados positivos por parte das instituições é um fator fundamental para a geração interna de capital, não só para criar condições de crescimento das próprias instituições, para permitir a absorção dos prejuízos passados, como também para remunerar convenientemente os capitais investidos e atrair novos investidores, fundamentais para a sua sustentabilidade a longo prazo.

Note-se, adicionalmente, que o montante de *non performing loans* nos bancos nacionais e a necessidade de estes valores serem absorvidos pelos proveitos resultantes dos ativos produtivos e das atividades das instituições exigem capacidade de geração de receitas e de resultados, que as medidas agora propostas podem prejudicar, com todos os riscos para o sistema financeiro nacional.



Deste modo, torna-se fundamental evitar medidas que, embora numa análise inicial possam parecer vantajosas para os clientes bancários, possam criar maiores dificuldades ao sistema financeiro, gerando perdas e custos posteriores que todos terão de suportar. Além disso, podem ainda incentivar, com maior urgência, o redimensionamento das operações e das redes bancárias, com encerramento mais acelerado de agências menos rentáveis, necessariamente localizadas em zonas do país mais desfavorecidas e, porventura, com taxas de bancarização menos elevadas.

7. Em termos de nota final, é importante realçar que o mercado financeiro nacional, ainda que com uma participação algo significativa de entidades pertencentes ao Estado e ao setor cooperativo e social, opera num ambiente concorrencial, de liberdade de criação de produtos e serviços, dentro dos parâmetros regulamentares e de livre escolha por parte dos consumidores bancários.

A natureza do setor é, assim, de competição entre instituições. O serviço e o preço assumem os papéis fundamentais na captação e na retenção de clientes e de negócio. Neste sentido, as instituições competem entre si, procurando oferecer as melhores condições de serviço e os preços mais ajustados e concorrenciais. A concorrência processa-se num ambiente em que importa dar a máxima publicidade e informação sobre as condições de oferta dos serviços prestados por cada uma das instituições e promover, em certas circunstâncias, a comparabilidade de produtos e serviços para que os consumidores possam efetuar as suas escolhas com base no máximo de informação possível.

Deste modo, a introdução de limitações a preços e a condições de atividade no relacionamento com os clientes pode ser contrária aos princípios básicos da atividade do sistema financeiro e à sua natureza e, como tal, só pode fazer sentido em condições de justificada e de efetiva necessidade ou tendo em vista a prevenção ou a correção de violações recorrentes e sistemáticas de regras básicas e das práticas normais de mercado. Não parece que, nas circunstâncias atuais, tais condições se verifiquem e se mantenham no mercado financeiro nacional.

Carlos T. Albuquerque

Diretor do Departamento de Supervisão Prudencial

Lisboa, 29 de março de 2016