

# POLÍTICA ECONÓMICA

MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

1º SEMESTRE 2020/2021

## 7. A POLÍTICA BANCÁRIA NA UEM

10 DE DEZEMBRO DE 2020

RICARDO CABRAL (RCABRAL@ISEG.ULISBOA.PT)

# Conteúdo

## 7. A política bancária na UEM\*

- Da necessidade de política económica específica para a banca
- A União Bancária da Área do Euro
- A supervisão bancária da Área do Euro
- A resolução ou liquidação bancária da Área do Euro

\* Baseado em Lição elaborada pelo autor em Maio de 2020

# Conteúdo

- Da necessidade de política económica específica para a banca
- A União Bancária da Área do Euro
- A supervisão bancária da Área do Euro
- A resolução ou liquidação bancária da Área do Euro

# Política económica para o setor bancário

- Banca importante na atividade económica pela intermediação entre poupança e crédito e pelo poder para criar moeda creditícia do nada
- Banca sujeita a crises, por conseguinte, necessária regulação, supervisão e instrumentos de intervenção pública específicos
- União Bancária altera estas três medidas de política económica pública para o sector bancário da Área do Euro

# Porque é que tem de existir política económica específica para o sector bancário?

- Por exemplo, em 2013, o valor acrescentado bruto do BES era inferior a 1% do VAB de Portugal.
- No entanto, detinha uma participação de mercado de 20% nos empréstimos a empresas do setor privado e possuía ativos e passivos financeiros equivalentes a 45% do PIB de Portugal.
  - Com o colapso do banco, os ativos perdem valor
- Mesmo os maiores estados-membros da AE têm dificuldades em salvar os seus maiores bancos

# Objetivos da política económica para o setor bancário

- Preservar atividade económica
- Como?
  - Evitar que bancos entrem em colapso
  - Minimizar perdas e impacto económico negativo quando bancos entram em colapso
  - Evitar crises bancárias sistémicas

# Política económica para o sector bancário

- Regulação: em particular, rácios de capital e rácios de liquidez
- Supervisão: cumprimento de requisitos legais e deteção atempada de desequilíbrios
- Instrumentos de intervenção pública no sector bancário

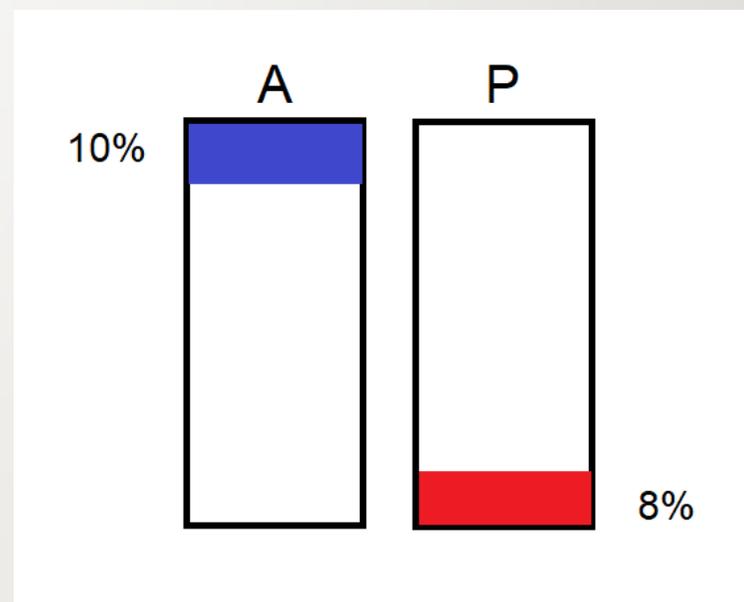
# Minimizar a probabilidade de colapso de bancos

- Tradicionalmente, regulação e supervisão impõem restrições quase simétricas aos dois lados do balanço
  - Rácio mínimo de reservas obrigatórias
  - Rácio mínimo de capitais obrigatórios

# Minimizar a probabilidade de colapso de bancos

- Níveis de capitais próprios elevados, em combinação com reservas elevadas, permitem que o banco sofra perdas sem que os credores do banco sejam obrigados a assumir perdas ou minimizando as perdas destes
  - E incentivos dos acionistas mais alinhados com incentivos dos credores
- Com reservas mínimas elevadas:
  - Risco que fugas de depósitos ou pânico causem o colapso de bancos é reduzida
  - Percentagem (e.g., 10%) dos ativos do banco é da mais elevada qualidade possível e não enfrenta qualquer risco de perdas
  - Rácio moeda creditícia – moeda pública mais baixo
  - É mais fácil ao banco assegurar a convertibilidade entre depósitos e a moeda pública
- Credores são duplamente protegidos pelas reservas e pelos capitais próprios.
  - No caso do exemplo acima, os detentores dos outros passivos do banco só sofrem perdas se os restantes ativos registarem perdas superiores a 8,9%

Figura 1: Balanço simplificado de um banco



# Minimizar o risco de crises bancárias sistêmicas

- Reservas e capitais próprios têm um papel importante, mas secundário
- O risco é minimizado sobretudo através:
  - De prestador de última instância (banco central)
  - E de fundo de garantia de depósitos

# Emprestador de última instância

- Quando a taxa de juro de referência de curto prazo sai do intervalo de objetivo, o Banco Central injeta liquidez
- Emprestar sem limite contra “bom” colateral (Bagehot)
- Problema, quando a soberania monetária está limitada:
  - Hong-Kong
  - Líbano
  - Argentina (na era do fundo de estabilização cambial, “currency board”)
  - Venezuela
  - Líbano
  - Área do Euro

# Instrumentos de intervenção pública no sector bancário

- Acesso privilegiado a liquidez do Banco Central (“LFR” e “LLR”)
  - Aliás, uma das principais razões para a criação da Reserva Federal
- Esquemas de garantias de depósitos
- Recapitalização pública (“bailout”)
- Moratórias sobre passivos
- Medidas de intervenção cautelar ou precoce (“Early intervention authority”)
- Resolução (“bail-in”)
  - Mecanismo de intervenção extra-judicial (i.e., administrativo) em bancos
- Liquidação
- Outras (separar banca de investimento de banca comercial, “ring fencing” & Glass-Steagal Act)

# Um longo período sem corridas bancárias

- Reservas mínimas obrigatórias foram reduzidas ou mesmo eliminadas
  - E.g. Reino Unido, Canadá não existem reservas mínimas obrigatórias
- Rácios de capital (alavancagem) diminuíram, com a introdução dos rácios de capital ponderados pelo risco
  - Acordos de Basileia sobre a égide do BIS
    - Risco depende da tipologia dos ativos (e.g., empréstimos para compra de casa própria)
    - Ou modelos de risco internos dos próprios bancos (e.g., VAR)
- Crise financeira internacional (Global Financial Crisis) e crise do euro revelaram fragilidades da regulação, da supervisão e dos instrumentos de intervenção no sistema bancário

# Conteúdo

- Da necessidade de política económica específica para a banca
- **A União Bancária da Área do Euro**
- A supervisão bancária da Área do Euro
- A resolução ou liquidação bancária da Área do Euro

# União Bancária da AE

- Proposta em junho de 2012, sendo a legislação principal aprovada até meados de junho de 2014,
  - Mecanismo Único de Supervisão entra oficialmente em funções a partir de novembro de 2014
  - Regras únicas de resolução (liquidação) em vigor a partir de 2015
  - Mecanismo Único de Resolução assume poderes a partir de 2016

# União Bancária da AE

- Motivação
  - Crise financeira internacional (GFC): evitar custos dos resgates públicos
  - Dodd Frank Act dos EUA de 2010
  - Crise do Euro e, em particular, desequilíbrios do TARGET2
    - Evitar o “nexo banca-soberano”
  - Adotar as melhores práticas
    - Consenso académico sobre o melhor enquadramento regulatório para minimizar custos de crises bancárias, risco moral e disciplinar o sector

# Em que consiste

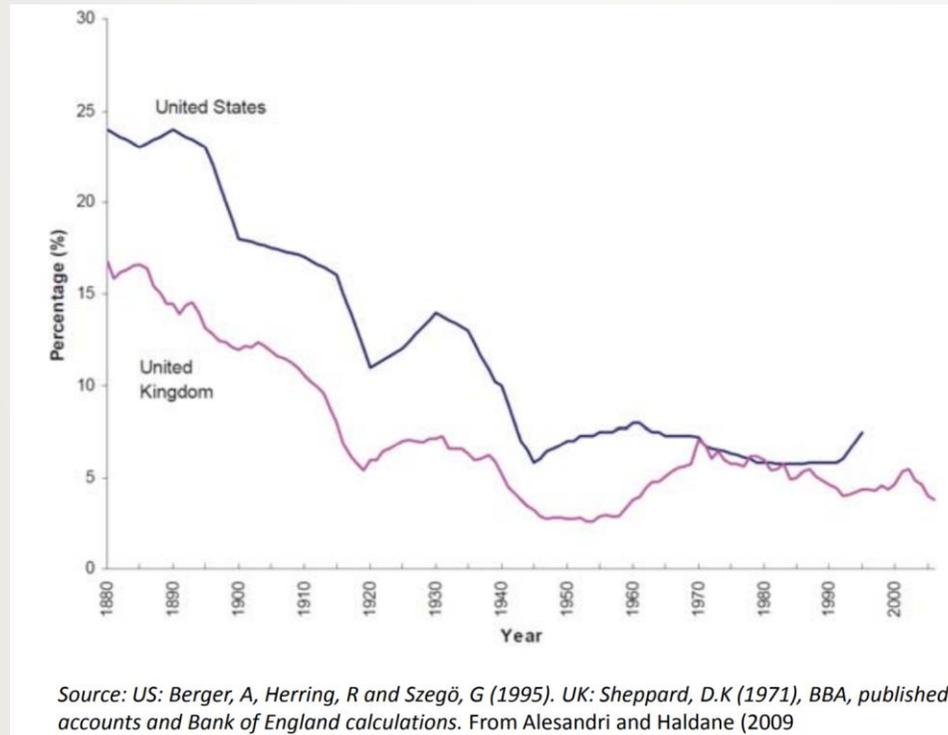
- “Single rule book”
- Transferência da autoridade de supervisão e de resolução dos maiores bancos para autoridades centrais
  - Controlo da emissão monetária dos agregados mais líquidos
  - Comparável à criação do Euro
- Maior disciplina e nível de exigência
  - Aumento dos rácios de capital da banca da Área do Euro
- Definição de um guião rígido sobre como responder a crises bancárias
  - Resolução (“a cenoura”)
  - Liquidação (“a vergasta”)

# Fundamentação teórica da União Bancária

- Investigação académica sugere que as autoridades devem intervir cedo
  - Postura “paciente” do supervisor (“forbearance”) tende a agravar perdas e crises bancárias (Kaufman, 1987; Benston e Kaufman, 1997; Admati e Hellwig, 2014)
- Reduzir o risco moral (“moral hazard”, Calomiris, 1999)
- Reforçar robustez financeira dos bancos (rácios de capital, Admati e Hellwig, 2014)
- Disciplinar sector na Área do Euro e harmonizar supervisão

# Rácios de capital dos bancos diminuíram nos últimos 140 anos

Figura 2. Rácio de alavancagem da banca dos EUA e do Reino Unido



- Alavancagem financeira dos bancos tem vindo a aumentar
- Resultado, de acordo com Admati e outros autores é: menor capacidade para acomodar perdas

# Fundamentação teórica da União Bancária

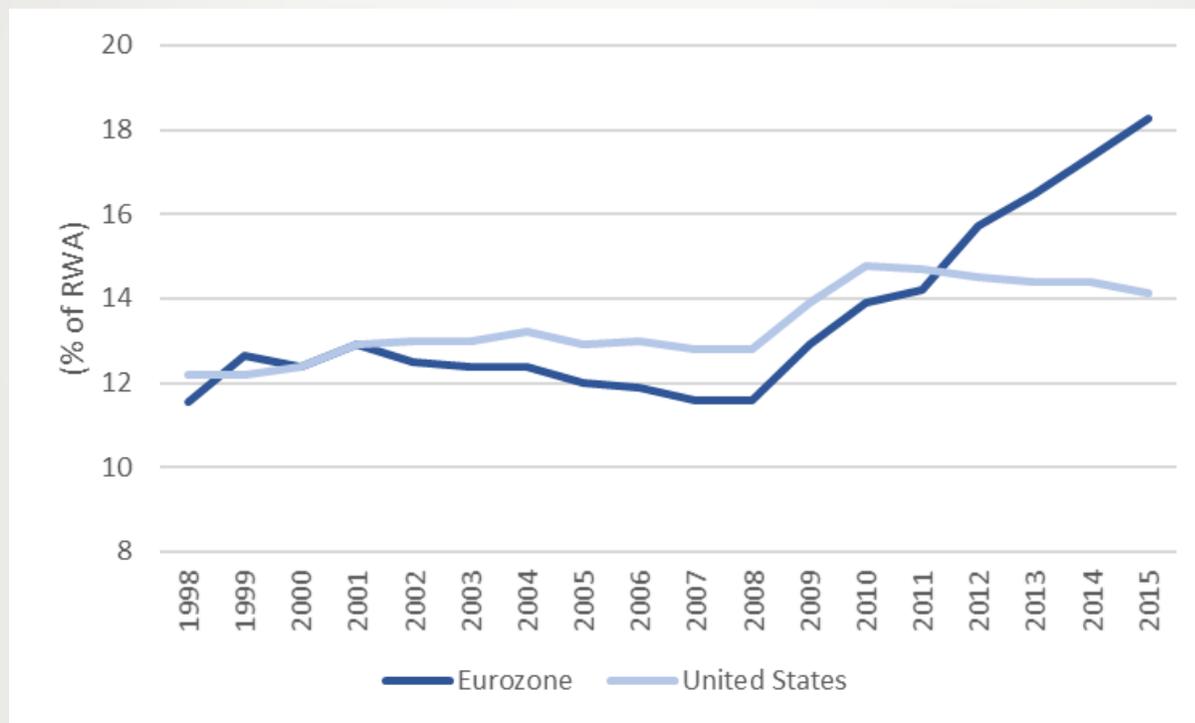
- Contudo, outros objetivos parecem não ter fundamento em política económica do sector bancário
  - Reduzir o “nexo entre banca e soberano”
  - Evitar injeções de capital públicas e custos para o erário público (Admati e Hellwig, 2014)
  - Assegurar que os custos dos resgates aos bancos são suportados pelos respetivos stakeholders (conceito de “bail-in”) (Admati e Hellwig, 2014)
  - Reduzir o risco moral (Calomiris, 1999; Admati e Hellwig, 2014)

# Aspetos positivos da União Bancária

- Reforço de indicadores como rácios de capital ponderados pelo risco e redução do crédito malparado
- Uniformização dos procedimentos de supervisão em relação a bancos
- Muito mais informação (e.g., estatísticas) e supervisão bancária mais atenta

# União Bancária resulta num aumento significativo dos rácios de capital ponderados pelo risco

Figura 3. Rácio de capital regulatório sobre ativos ponderados pelo risco (CET1) para a Área do Euro e os EUA

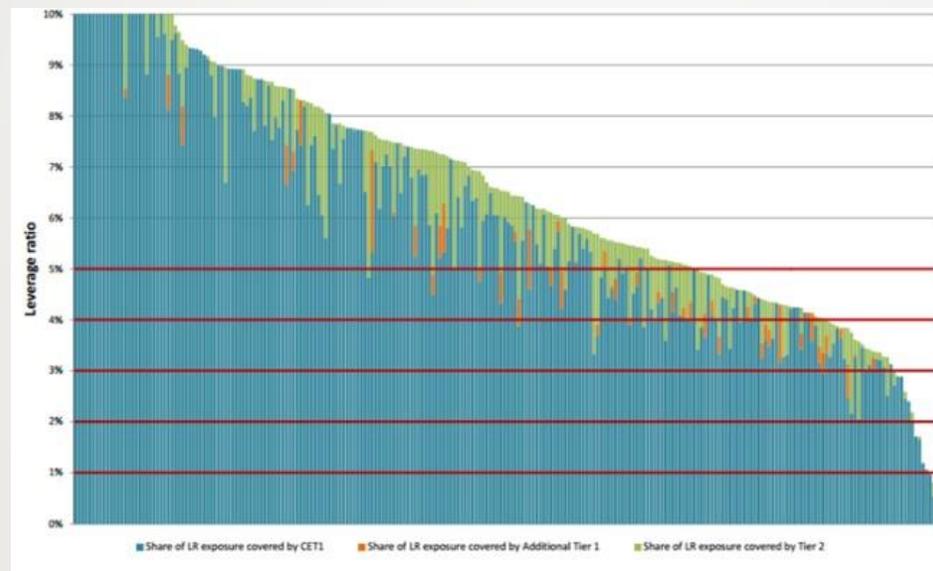


Fonte: The World Bank, retrieved through FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis.

- Postura regulatória na Área do Euro resultou num aumento rápido dos rácios de capitais próprios da banca, medida pelos ativos ponderados pelo risco (que tendem a deturpar a análise)

# Rácio de alavancagem dos bancos europeus

Figura 4. Rácio de alavancagem dos bancos europeus (dados de 2015)



Efeitos diferenciados dos requisitos de capital na banca, nomeadamente em resultado da ponderação de risco dada a ativos financeiros dos países periféricos.

Fonte: European Banking Authority, 2015

# Fundamentação (macroeconómica) da União Bancária

- Desequilíbrios TARGETs
  - “stealth bailout” (Sinn, 2011)
- Banca financiou estados membros com défices públicos “elevados”
- Banca financiou défices (privados) da balança corrente excessivos
  - Mesmo de alguns estados membros com contas públicas excedentárias (Espanha, Irlanda)

# União Bancária como complemento para as novas regras orçamentais

- Pacto Orçamental e regras orçamentais complementares “disciplinam” política orçamental dos estados membros, obrigando-os a poupar
- União Bancária “disciplina” o crédito bancário e a capacidade da banca em financiar défices da balança corrente
- Pacto Orçamental e União Bancária criam um colete de forças orçamental e monetário
- Logo, o enquadramento macroeconómico que resulta da aplicação destas políticas económicas deprime procura agregada de forma estrutural e permanente, contribuindo para tornar países cronicamente deficitários em países excedentários
  - Itália, Espanha, Portugal e Grécia

# Banca tem papel fundamental no euro

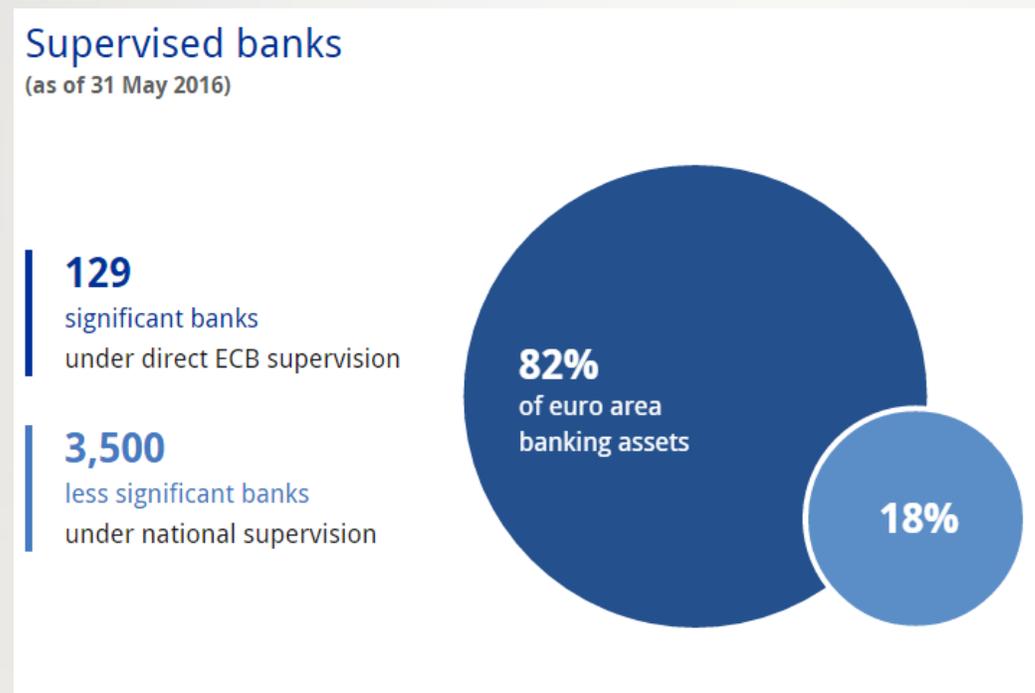
- O euro é dívida federal mas não existe dívida federal titulada não monetária
  - Ausência de soberania monetária (de Grauwe, 2013)
  - Estados membros não são capazes de converter dívida pública em moeda fiduciária
- Banca com acesso a liquidez do Eurosistema assegura convertibilidade de ativos financeiros domésticos em euros
  - Em particular, banca adquire dívida pública dos Estados membros que posteriormente converte em moeda com recurso às operações de refinanciamento regulares do Eurosistema
- Irreversibilidade do euro é implementada através do sistema bancário (com recurso ao Eurosistema e ao TARGET2)

# Conteúdo

- Da necessidade de política económica específica para a banca
- A União Bancária da Área do Euro
- **A supervisão bancária da Área do Euro**
- A resolução ou liquidação bancária da Área do Euro

# Bancos supervisionados pelo BCE

Figura 5. Bancos significativos da Área do Euro



Fonte: BCE

- Em 2016, 129 bancos com ativos de 21 bilhões de euros, 210% do PIB da Área do Euro
- No presente, 115 bancos com 82% dos ativos bancários (21 bilhões de euros, 178% do PIB da Área do Euro)

# Importantes poderes do Mecanismo Único de Supervisão

- Definição de requisitos de capital
- Declaração “Em situação ou risco de falência” (“Failing-or-likely-to-Fail”, “FOLTF”)
- Medida de intervenção cautelar (“Early intervention authority”)
- Testes de stress, avaliações periódicas e inspecções
- Aprovar planos de reestruturação e de recapitalização
- Nomeação de diretores (>6000)
- “Jawboning” (“moral suasion”)
  - E.g., obrigar banca a reduzir níveis de crédito malparado

# Declaração “Em situação ou risco de falência” (“FOLTF”)

- Mecanismo Único de Supervisão consulta Mecanismo Único de Resolução, mas a declaração é final após ratificação pelo Conselho do BCE
  - Não requer maioria de 2/3
- Consequência é aplicação automática e obrigatória ou de uma medida de resolução enquadrada pela diretiva europeia (“BRRD”) ou de uma medida de liquidação enquadrada, para já, por lei nacional
  - Qualquer dessas medidas obriga a reestruturação muito significativa dos passivos dos bancos que têm sido, em larga medida, contornadas com recursos a significativas recapitalizações públicas
- Mecanismo Único de Supervisão com papel determinante na aplicação da maior parte das medidas de resolução

# Atuação do supervisor único desde 2014

- Promoveu
  - Aumento significativo dos rácios de capitais próprios mínimos
    - Testes de stress
    - Processo de análise e avaliação para fins de supervisão (SREP)
    - Medida de intervenção cautelar
  - Constituição de provisões para crédito malparado
    - Medida de intervenção cautelar
  - Intervenção em várias medidas de resolução ou de liquidação de bancos da Área do Euro
    - Alienações de bancos em resolução ou liquidação
    - Consolidação bancária

# Conteúdo

- Da necessidade de política económica específica para a banca
- A União Bancária da Área do Euro
- A supervisão bancária da Área do Euro
- **A resolução ou liquidação bancária da Área do Euro**

# Fundamentação para medida de resolução

- GFC alterou tese dominante: resgates públicos (DE, RU, Holanda, Bélgica, França, Suíça, EUA) não seriam mais aceitáveis
- “Stakeholders” e não contribuintes deveriam suportar os custos de recapitalização de um banco
- Se a recapitalização pública não é desejada/permitida, uma opção teórica é a liquidação de bancos em risco de falhar

# Medida de liquidação

- A medida de liquidação não é uma opção de política económica viável para responder a crises de liquidez ou de solvência em bancos de grande dimensão (Skeel, 2010; Mayes, 2004).
  - Os procedimentos normais de insolvência não são tempestivos, demorando centenas de dias, em média (Bris et al., 2006), nem eficazes, devido à importância dos passivos bancários isentos da suspensão automática de processos normais de insolvência.

# Solução foi instrumento de resolução

- Procedimento administrativo executivo extra-judicial
  - Aplicação de regra simples de senioridade dos credores e acionistas
  - Procedimento discricionário e expedito
  - Procedimento que cria factos consumados e que não é compatível com revisão judicial tempestiva
    - Um regime de exceção ao devido processo legal (“due process”) devido às características únicas dos bancos (Skeel, 2010)
- Existia nos EUA há muito, introduzido em diversos países da Europa na sequência da GFC

# A resolução ou liquidação bancária

- Diretiva e Regulamento definem que se um banco precisar de ajuda pública ou não for capaz de continuar em operação normal então:
  - Por defeito, deve ser aplicada uma medida de liquidação
  - Só se forem satisfeitas certas condições pode ser aplicada uma medida de resolução bancária

# Medida de resolução

- Perdas registadas/contabilizadas anteriormente à aplicação da medida não são consideradas para efeito da aplicação da medida de resolução
- Requer a reestruturação de passivos de, pelo menos, 8% dos ativos financeiros
  - Na realidade, exige reestruturação de passivos muito superior
- Requer a imposição de perdas por ordem de senioridade dos passivos
  - Perdas totais para acionistas
  - Reestruturação dos passivos subordinados (na prática, perdas totais)
  - Reestruturação dos credores com senioridade, exceto depósitos elegíveis
  - Fundos de Garantias de Depósitos podem incorrer perdas
  - Só após esses passos, pode o Fundo de Resolução (nacional ou, a prazo, europeu) injetar capital até 5% dos passivos totais

# Medida de resolução

- Foram acompanhadas por elevadas injeções de capital públicas não enquadradas pela diretiva sobre resolução bancária
  - “Bail-in”, na prática, pouco se distingue de um “bailout”
- Precedidas por recapitalizações pelo sector privado
- Planos de recapitalização aprovados pelas autoridades falharam
  - Acionistas que participaram em aumentos de capital sofrem perdas totais
    - E.g., Banif, BES, Banco Popular, Banca Carige, Bancos do Venéto, Monte dei Paschi di Siena
  - Alguns investidores beneficiaram (e.g., grandes bancos)
- Em consequência, União Bancária com significativos efeitos redistributivos

# A resolução ou a liquidação bancária

- Autoridade de supervisão pode declarar um banco “em situação ou risco de falência” (“Failing Or Likely To Fail”, FOLTF)
  - O supervisor único aprova planos de reestruturação e planos de recapitalização
  - Pode, *ex-post*, considerar que esses planos não são adequados
  - Elemento de risco regulatório para os acionistas do sector privado
- Autoridade de resolução pode igualmente declarar um banco “em situação ou risco de falência” (FOLTF)
- Na sequência de uma declaração FOLTF é obrigatoriamente aplicada uma medida de liquidação ou uma medida de resolução

# A resolução ou a liquidação bancária

- A Direção Geral da Concorrência, pode precipitar uma declaração FOLTF porque tem papel fundamental na determinação de ajudas de Estado à banca
- O BCE também pode precipitar uma declaração FOLTF porque pode retirar o estatuto de contraparte (e exigir a liquidez de volta)
  - Ocorre durante corridas aos passivos dos bancos
  - Redução do colateral elegível
  - Mas aplicada mesmo quando o banco ainda dispõe de colateral suficiente
    - E.g., Banif, Banco Popular

# Referências principais

- Avgouleas, E. e C. Goodhart (2015) "Critical reflections on bank bail-ins". Journal of Financial Regulation, **1**, 3-29.
- Bris, A., I. Welch, e N. Zhu (2006) "The costs of bankruptcy: Chapter 7 liquidation versus Chapter 11 reorganization". The Journal of Finance, **61**, 1253-1303.
- Cabral, R. (2019). *A União Bancária da Área do Euro*.
- de Grauwe, P. (2013b) "The new bail-in doctrine: A recipe for banking crises and depression in the Eurozone". Centre for European Policy Studies, *CEPS Commentary*, 4 April.
- Hadjiemmanuil, C. (2016) "Bank resolution financing in the Banking Union". In: Binder, J.-H. and D. Singh, eds., *Bank resolution: The European regime*. Oxford: Oxford University Press, 177-209.
- Hadjiemmanuil, C. (2017) "Limits on state-funded bailouts in the EU bank resolution regime". *European Banking Institute Working Paper Series No. 2*.

# Referências principais

- James, C. (1991) "The losses realized in bank failures". *Journal of Finance*, **46**, 1223-2170.
- de Long, J. (1991) "'Liquidation' cycles and the Great Depression". Working Paper, December.
- Mesnard, B., A. Margerit, e M. Magnus (2017a) "The orderly liquidation of Veneto Banca and Banca Popolare di Vicenza". *Directorate-General for Internal Policies Briefing to the European Parliament*. IPOL BRIEF PE 602.094, 25 July.
- Mesnard, B., A. Margerit, e M. Magnus (2017b) "The resolution of Banco Popular". *Directorate-General for Internal Policies Briefing to the European Parliament*. IPOL BRIEF PE 602.093, 28 August.
- Pellerin, S. e J. Walter (2012) "Orderly Liquidation Authority as an alternative to bankruptcy". *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly*, **98**, 1-31.

## Referências principais

- Sinn, H.-W. (2011) "The ECB's stealth bailout". *VoxEU.org*, 1 June.
- Skeel, D. (2010) *The new financial deal: Understanding the Dodd-Frank Act and its (unintended) consequences*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- White, L. (2008) "Did Hayek and Robbins deepen the Great Depression?" Journal of Money, Credit and Banking, **40**, 751-768.