Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa à fiscalização e ao controlo dos grandes riscos de instituições de crédito [1]

(91/C 339/10)

Em conformidade com o disposto no nº 2 do artigo 57º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, o Conselho decidiu, em 13 de Maio de 1991, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção da Indústria, do Comércio, do Artesanato e dos Serviços, incumbida da preparação dos trabalhos, emitiu parecer em 10 de Julho de 1991, sendo relator R. Pelletier.

Na 289ª reunião plenária (sessão de 25 de Setembro de 1991), o Comité Económico e Social adoptou o parecer que se segue.

A Comunidade bancária internacional tem vindo a atravessar desde há alguns anos uma zona de turbulência cujas origens são várias: crise do endividamento dos países em vias de desenvolvimento (PVD), custo elevado para o balanço das instituições de crédito das soluções adoptadas no âmbito das recomendações do Fundo Monetário International (FMI), crise do sistema bancário americano e do sistema financeiro japonês, etc. A CEE, que tem estado relativamente abrigada dos grandes sinistros, assiste actualmente ao enfraquecimento de instituições de crédito que, apesar de controladas por países terceiros, têm actividades e compromissos em todo o território desta.

Nestas condições, é compreensível que as autoridades de fiscalização das instituições de crédito procurem reforçar, drasticamente, os mecanismos de controlo, e até de alerta, que permitem evitar os sinistros.

O Comité compreende e aprova que a Comissão se associe a este reforço das regras prudenciais propondo uma directiva tendente a evitar os riscos que representam para as instituições de crédito os compromissos correspondentes a uma parte importante dos respectivos fundos próprios. O Comité presta homenagem à qualidade da reflexão levada a cabo pela Comissão num domínio regulamentar complexo.

No entanto, a complexidade da matéria, as dificuldades de abarcar todas as implicações económicas e financeiras de uma iniciativa obrigatoriamente mais regulamentarista que económica, forçam o Comité a formular observações que, embora mais frequentemente técnicas, lhe parecem indispensáveis.

A reflexão do Comité, que se pretende construtiva, não pode esquecer que deve também reflectir as preocupações dos meios económicos e sociais face a regulamentações que podem ter efeitos importantes no dinamismo do todo comunitário.

1. Apresentação da directiva

1.1. *Objecto da directiva*

A presente proposta de directiva relativa à fiscalização e ao controlo dos grandes riscos de instituições de crédito visa completar as disposições prudenciais [o termo «prudencial» obteve já foros de cidade na gíria bancária portuguesa — vejam-se, v.g., o artigo 1º do decreto-lei nº 318/89 de 23 de Setembro e o artigo 23º alínea d) do decreto-lei nº 337/90 de 30 de Outubro (lei orgânica do Banco de Portugal)] comunitárias já propostas ou adoptadas, como as referentes ao rácio de solvabilidade, aos fundos próprios, à adequação dos fundos próprios e à consolidação.

A proposta de directiva em apreço destina-se a substituir a recomendação de 22 de Dezembro de 1986 sobre a mesma matéria [2], tendo a necessidade de harmonização desta regra de repartição dos riscos sido expressamente referida no Livro Branco da Comissão sobre a realização do mercado interno em 1993.

A proposta apresentada tem, pois, um duplo objectivo:

— completar o dispositivo prudencial da livre prestação de serviços, fiscalizando e limitando os grandes riscos de forma a favorecer a dispersão do risco, uma vez que a sua forte concentração numa mesma contraparte poderia, em caso de incumprimento, pôr em perigo a solvabilidade de uma instituição de crédito, e até, por vezes, levá-la à perda,

— evitar distorções de concorrência entre instituições de crédito, por vantagem das sujeitas a regras menos restritivas.

1.2. *Agentes económicos visados*

A proposta de directiva aplica-se às instituições de crédito. [Portugal — sobre riscos de créditos pode ver-se: aviso nº 10/90 (Diário da República, I Série, de 5 de Julho de 1990); aviso nº 12/90 (Diário da República, I Série, de 4 de Dezembro de 1990); regulamento

[1] JO nº C 123 de 9. 5. 1991, p. 18.

[2] JO nº L 33 de 4. 2. 1987, p. 10.

sobre centralização de riscos de crédito, Banco de Portugal, 15 de Março de 1991 (in Boletim do Banco de Portugal, nº 3, 1991)].

1.3. *Normas propostas*

A proposta de directiva visa impedir a concentração excessiva num determinado cliente ou «grupo de clientes ligados entre si» dos riscos de uma instituição de crédito, com o objectivo de evitar que um incumprimento de determinada contraparte possa arrastar o da instituição.

Com essa finalidade, a proposta de directiva impõe notificação às autoridades competentes de todos os riscos que atinjam ou ultrapassem 10% dos fundos próprios da instituição e fixa um duplo limite para os grandes riscos, definido como se segue:

— limite individual: uma instituição de crédito não pode assumir, em relação a um dado cliente ou grupo de clientes ligados entre si, riscos cujo montante agregado exceda 25% dos seus fundos próprios,

— limite global: uma instituição de crédito não pode incorrer em grandes riscos cujo montante agregado exceda 800% dos seus fundos próprios.

São previstas medidas temporárias, que autorizam as autoridades a conceder às instituições de crédito um prazo máximo de cinco anos para harmonizarem os riscos incorridos com os limites previstos. Contudo, créditos cujos prazos de vencimento sejam superiores e relativamente aos quais a instituição de crédito tenha de respeitar os termos contratuais poderão ser mantidos até ao respectivo vencimento. Além disso, é concedida uma derrogação suplementar, até ao ano 2000, às instituições de crédito com capital próprio inferior a 5 milhões de ECU.

2. **Observações na generalidade**

Atentos os objectivos definidos pela proposta de directiva, o Comité considera essenciais os pontos seguintes.

2.1. O Comité de Basileia produziu um texto sobre esta matéria. O texto é um código de boa prática, ao contrário do texto sobre o rácio Cooke. Não é, portanto, imperativa a sua aplicação por todos os países membros do Comité de Basileia; ademais, as suas modalidades comportam amplas margens de apreciação.

Deste modo, ao fixar normas exactas e imperativas, a Comissão faria pesar sobre as instituições de crédito da Comunidade Europeia restrições suplementares.

O Comité sente-se, pois, no dever de apontar à Comissão os riscos de distorção de concorrência entre instituições de crédito comunitárias e não comunitárias cominados pela adopção da directiva.

Acresce que o projecto de directiva é inspirado no Comité de Basileia. Ora, este o texto deste último interessa, sem o dizer explicitamente, as instituições de crédito de certa dimensão e com actividade internacional. Em contrapartida, o projecto de directiva concerne todas as instituições de crédito da Comunidade Europeia, qualquer que seja a sua dimensão. Deste modo, o projecto não faz jus à especificidade das instituições de vocação regional ou de dimensão limitada que, não obstante, desempenham um papel essencial no financiamento do seu ambiente económico e, nomeadamente, das pequenas e médias empresas (PME), assumindo riscos importantes em relação aos seus fundos próprios. A aplicação da directiva traria problemas de aplicação a esta categoria de instituições, ao ponto de poder pôr em causa a subsistência de algumas delas, se as autoridades de fiscalização não pudessem conceder derrogações e prazos de adaptação suplementares.

2.2. A proposta de directiva relativa à fiscalização e ao controlo dos grandes riscos inscreve-se na lógica das outras directivas adoptadas (rácio de solvabilidade, definição dos fundos próprios, adequação dos fundos próprios, consolidação).

Ora, as ponderações de riscos aplicáveis ao rácio de solvabilidade não são, designadamente, retomadas na proposta de directiva sobre a fiscalização e o controlo dos grandes riscos.

Dever-se-ia procurar obter uma coerência entre os diferentes textos, com o objectivo de:

— por um lado, salvaguardar a racionalidade metodológica das normas prudenciais propostas,

— e, por outro, permitir às instituições de crédito e às autoridades a criação de instrumentos homogéneos e coerentes de fiscalização.

2.3. O projecto de directiva aplica-se apenas às instituições de crédito; no entanto, uma parte das actividades que figuram na Segunda Directiva Bancária também pode ser exercida pelas sociedades de investimento. Parece indispensável que normas prudenciais idênticas e definições de fundos próprios equivalentes sejam aplicáveis a todas as instituições que podem exercer o mesmo tipo de actividades, de modo que não possa haver distorção de concorrência alguma. Estas regras deveriam, portanto, figurar na directiva «Adequação dos fundos próprios» para as sociedades de investimento.

2.4. A proposta de directiva sublinha claramente que a redução muito significativa do limite em relação ao fixado na recomendação pode colocar problemas de adaptação a determinadas instituições de crédito ou, de forma mais estrutural, a determinados sistemas bancários ou partes de sistemas bancários.

Nesse contexto, a directiva deveria manter a percentagem de 40% fixada nos termos da recomendação de 22 de Dezembro de 1986, quer para os riscos externos quer para os do grupo.

O limite daria às autoridades uma maior margem de apreciação que lhes permitiria tomar em consideração as estruturas próprias a cada um dos países membros.

2.5. Em relação aos riscos assumidos para com um cliente ou um grupo de clientes ligados entre si, que é a empresa-mãe da instituição de crédito, e/ou uma ou várias filiais da referida empresa-mãe (nº 2 do artigo 4º da proposta de directiva), não deve reduzir-se a percentagem prevista no nº 1 do artigo 4º, mas antes adoptar-se um limite único para os dois tipos de risco.

3. Observações na especialidade

O Comité chama a atenção da Comissão para certo número de pontos, que convém clarificar ou mesmo alterar:

3.1. *Definições (artigo 1º)*

3.1.1. Compromisso de tomada firme de uma emissão de valores mobiliários (nº 4 do artigo 1º)

O risco principal associado a qualquer compromisso de tomada firme de uma emissão de valores mobiliários é não tanto o risco de contraparte, mas antes o risco de curto prazo com o mercado.

Por isso, este tipo de actividade deveria ser tratado apenas no âmbito da directiva «Adequação dos fundos próprios», que incide especificamente nos riscos de mercado. Cumpre, ainda, assinalar que o compromisso de tomada firme de uma emissão de valores imobiliários é explicitamente mencionado e tratado na directiva «Adequação dos fundos próprios».

Deste modo os compromissos de tomada firme de emissões de valores mobiliários deveriam poder ficar isentos da directiva até à data de lançamento, total ou parcial, no balanço. A não ser assim, o mercado das tomadas firmes corre o risco de ser posto em perigo. Esta exclusão é tanto mais justificada quanto é manifesto que os compromissos de tomada firme representam apenas riscos provisórios.

3.1.2. «Grupo de clientes ligados entre si»

a) A definição de «Grupo de clientes ligados entre si» refere-se simultaneamente a um critério jurídico — a existência de um poder de controlo — e a um critério económico — a interdependência efectivamente resultante de certos vínculos económicos. O texto precisa, todavia, que as exigências de agrupamento de riscos que constam da definição são presunções relativas, susceptíveis de impugnação por prova em contrário.

Quando o limite imposto aos grandes riscos era de 40%, esta definição, ainda que muito extensiva, era tolerável. O projecto de directiva da Comissão prevê que este limite seja reduzido para 25%. O Comité propõe que quer seja retomado o limite de 40%, quer, se o limite de 25% for mantido, se deixe à instituição de crédito declarante o cuidado de determinar, em função das informações que possui, as contrapartes consideradas como «grupo de clientes ligados entre si», ficando, todavia, essa liberdade de apreciação submetida ao controlo das autoridades competentes.

b) Quanto à noção de «interdependência comercial directa, que não pode ser substituída a curto prazo», esta redacção abrange categorias de relações económicas demasiado amplas. Se, nesta definição, a Comissão visa apenas o caso de um fornecedor que entrega determinado produto específico que não pode ser utilizado por nenhum outro produtor, é conveniente reformular a subalínea «ii» da alínea, de forma a evitar qualquer interpretação abusiva.

3.2. *Notificação dos grandes riscos (artigo 3º)*

O Comité considera que as duas possibilidades propostas pela directiva originam custos financeiros para as instituições de crédito.

No que se refere à primeira possibilidade, parece indispensável precisar que só os aumentos — e apenas os de alguma importância — devem ser notificados.

O Comité considera, no entanto, que a melhor solução consistiria em deixar a periodicidade das notificações ao critério dos Estados-membros.

3.3. *Limites aplicáveis aos grandes riscos (artigo 4º)*

Várias questões de interpretação deveriam ser precisadas na directiva:

— na prática, é desejável que os riscos possam ser considerados pelo seu valor contabilístico, o qual não coincide necessariamente com o valor nominal. Este facto aplica-se particularmente aos títulos, que as instituições consideram pelo seu valor líquido (valor de compra menos provisões),

— os riscos deveriam ser considerados pela sua vida residual.

3.3.1. Para os instrumentos não incluídos no balanço, as linhas de crédito ou linhas «stand-by» negociadas entre instituições de crédito deveriam ser consideradas pela parte susceptível de mobilização imediata e não pelo montante total, o que equivale a ter em consideração o respectivo limite de utilização. Desta forma, uma linha de crédito com limite semestral deveria ser considerada como operação interbancária a menos de um ano.

No que se refere às linhas de crédito com duração superior a um ano, a proposta de directiva relativa à fiscalização e ao controlo dos grandes riscos deveria retomar a ponderação de 50% usada para o rácio de solvabilidade, a fim de respeitar uma homogeneidade de tratamento de um mesmo risco entre duas directivas.

3.3.2. Para os «swaps» de taxas de juro e/ou de câmbio, os «caps» [1] e os «floors» [2], seria conveniente ter em conta a existência eventual de contrato-quadro bilateral entre uma instituição de crédito e a sua contraparte, reconhecido pelas autoridades nacionais de fiscalização. Seria o montante líquido das operações celebradas ao abrigo desse contrato que deveria ser tomado para o cálculo, uma vez que é esse montante que reflecte realmente o risco potencial das mesmas.

3.3.3. Para os acordos de venda com compromisso de resgate («repo») e para os empréstimos de títulos secundários, o cálculo deveria ser efectuado com base nos riscos subjacentes, tomando-se as ponderações da directiva «Adequação dos fundos próprios»;

3.3.4. Para as garantias hipotecárias, deveria ser considerado o regime previsto na directiva relativa ao rácio de solvabilidade, a qual tem em conta o nível de segurança particularmente elevado do crédito hipotecário na Europa. De acordo com essa directiva, os empréstimos integralmente garantidos por hipotecas de uma unidade habitacional — ocupada ou a ocupar, ou dada em arrendamento pelo contraente do empréstimo — recebem uma ponderação de 50%. Esta ponderação de 50% deveria igualmente aplicar-se à locação financeira de bens imobiliários, por razões idênticas às acima descritas para o crédito hipotecário.

O Comité gostaria de chamar a atenção para o efeito potencial da aplicação directiva para os contraentes de empréstimos. A título de exemplo, as indicações numéricas fornecidas pela Federação dos bancos hipotecários alemães revelam que, para o financiamento de um complexo com a natureza de um grande risco para a instituição mutuante, composto de vários alojamentos familiares tipo com um valor médio de 420 000 DM e dão origem a um crédito de 300 000 DM, o efeito directo da directiva sobre o contraente de empréstimo consistiria em encarecer os reembolsos de 500 para 750 DM por ano, ou seja, 40 a 60 DM por mês.

3.4. *Tratamento dos créditos interbancários*

A Comissão autoriza isenção parcial ou total dos créditos interbancários a menos de um ano da aplicação dos limites. Os créditos a mais de um ano continuam a ser sujeitos a uma ponderação de 100%.

Desta forma, a Comissão considerou que os riscos incorridos pelas instituições de crédito no mercado interbancário apresentavam especificidades em matéria de risco, a saber:

— estar-se em presença de um mercado exclusivamente composto por operadores profissionais e objecto de fiscalização particular por parte das autoridades de controlo,

— a exigência de tratamento diferenciado das várias categorias de créditos com base na sua duração.

Seria conveniente aprofundar estes dois critérios na óptica dos grandes riscos nos dois planos seguintes:

— tratamento prudencial dos créditos interbancários,

— definição dos créditos interbancários.

3.4.1. Tratamento prudencial dos créditos interbancários

O Comité considera que seria conveniente aplicar a ponderação tomada na proposta de directiva (0%) aos créditos seguidamente definidos, deixando a cargo das autoridades a criação de um sistema de fiscalização reforçado. Os outros créditos ficariam sujeitos à ponderação usada para o rácio de solvabilidade (20%).

3.4.2. Definição dos créditos interbancários

Deveriam, assim, ser considerados como créditos interbancários para efeitos de aplicação da ponderação (0%) constante da proposta de directiva relativa à fiscalização e ao controlo dos grandes riscos:

— os créditos a menos de um ano sobre instituições de crédito,

— os créditos a mais de um ano sobre instituições de crédito representados por títulos emitidos por uma instituição de crédito e efectivamente negociáveis num mercado regulado por uma autoridade nacional.

[1] «Cap»: contrato em que — contra uma comissão — um banco garante, para um empréstimo a correr num período futuro e para um montante determinado, certa taxa máxima acordada. Esta garantia traduz-se no compromisso de pagamento pelo banco do diferencial de juros, no caso de a taxa de juro verificada no início do período futuro vir a ser superior à taxa máxima garantida.

[2] «Floor»: contrato em que — contra uma comissão — um banco garante, para um depósito a correr num período futuro e para um montante determinado, certa taxa mínima acordada. Esta garantia traduz-se no compromisso de pagamento pelo banco do diferencial de juros, no caso de a taxa de juro verificada no início do período futuro vir a ser inferior à taxa mínima garantida.

3.5. *Aplicação das disposições transitórias aos instrumentos extrapatrimoniais (artigo 6º)*

O projecto de directiva sobre os grandes riscos autoriza as instituições de crédito a dar continuidade, até ao vencimento, a créditos a longo prazo concedidos antes da data de publicação da directiva.

Esta disposição transitória não abrange, portanto, os instrumentos extrapatrimoniais com vencimentos contratualmente estabelecidos.

Ora, não há razão para fazer uma distinção entre elementos patrimoniais e elementos extrapatrimoniais; aliás, o projecto de directiva não justifica tal diferença.

3.6. *Data de aplicação*

3.6.1. A data da entrada em vigor da directiva relativa à fiscalização e ao controlo dos grandes riscos é fixada em 1 de Janeiro de 1993. Todavia, desde a data da publicação da directiva em análise, as instituições de crédito deverão, num prazo máximo de cinco anos a contar dessa data, harmonizar com os limites fixados pela directiva os riscos que os excedam, salvo no que se refere aos créditos cujo prazo de vencimento seja superior e relativamente aos quais a instituição de crédito mutuante deva respeitar os termos contratuais. Para além disso, uma vez publicada a directiva, a instituição de crédito perde o benefício do prazo concedido para conciliar com as normas regulamentares qualquer acréscimo de risco abrangido.

3.6.2. Ora, observa-se que as modalidades e, nomeadamente, a inserção do dispositivo relativo à data de publicação da directiva, não antecipadamente conhecida pelas instituições de crédito:

— podem afectar de forma grave as relações comerciais dessas instituições com os seus clientes. Com efeito, em virtude da sanção que comportam, isto é, a perda do benefício do prazo para harmonização com as normas, as instituições hesitarão em negociar novas operações que façam aumentar os riscos incorridos para além do limite dos 25%, e cuja concretização possa cair para lá da data de publicação,

— conduzirão, de facto, à aplicação antecipada das normas para a grande maioria dos riscos individuais,

— penalizarão, sobretudo, as instituições que aceitam importantes volumes de créditos a curto prazo renováveis anualmente, a favor de clientes com necessidades financeiras cíclicas (financiamento de existências no sector agro-alimentar, etc.), pelas duas razões seguintes:

  (i) ao encontrarem-se a baixo nível conjuntural, na data de publicação da directiva, os riscos assumidos com certo número de clientes importantes;

  (ii) ao deixarem os seus créditos renováveis de poder, de qualquer modo, exceder, a partir de 1 de Janeiro de 1993, a norma dos 25%. Imaginam-se os problemas que um calendário tão apertado colocaria tanto às instituições de crédito afectadas, em termos de desdobramento das suas actividades, como aos seus clientes, em termos de diversificação de financiamentos,

— o mesmo se passará com as instituições mutuantes de créditos a longo prazo, que serão obrigadas a congelar completamente as suas relações com os clientes com os quais tenham riscos superiores a 25% na data da publicação da directiva.

3.6.3. Pelo atrás exposto, no caso de ser mantida a norma dos 25%, apesar da proposta formulada no parágrafo 2.4 deste parecer, seria conveniente abandonar qualquer referência à data da publicação da directiva e fixar um prazo geral de cinco anos, a contar de 1 de Janeiro de 1993, para o respeito dessa norma pelas instituições, com a ressalva da derrogação para os créditos de prazo superior.

3.6.4. As instituições deveriam, sob controlo das autoridades de tutela, ter de reduzir progressivamente os riscos excedentários, mas sem ficar sujeitas ao efeito de limiar (data de publicação) previsto, de forma a ser-lhes preservada a necessária flexibilidade nas relações comerciais.

4. Conclusão

4.1. A experiência destes últimos anos tem mostrado que as instituições de crédito do mundo ocidental se podem revelar mais vulneráveis do que se poderia pensar. As graves dificuldades enfrentadas por redes inteiras nos Estados Unidos moveram as autoridades de fiscalização bancária a definir um quadro harmonizado de novas regras prudenciais.

Não gostaria o Comité de criticar uma iniciativa inspirada no cuidado de salvaguardar a solidez e a estabilidade do sistema bancário da Comunidade e, do mesmo passo, os haveres dos depositantes.

4.2. Contudo, é difícil menosprezar, por um prisma puramente económico, o freio assim imposto à iniciativa e, mesmo, ao dinamismo de uma profissão cuja vocação é financiar o desenvolvimento económico e o investimento das empresas — correndo, por definição, riscos.

Receia-se ver o sector bancário sujeito a restrições tais que acarretem detrimento grave ao seu dinamismo a nível europeu. Os sectores cuja missão é decisiva no progresso da nossa sociedade estão amiúde eivados de risco. Mas são esses mesmos sectores vitais os que

poderiam ver-se privados do financiamento de que carecem.

O estabelecimento de normas rígidas, aplicáveis à totalidade das instituições de crédito, pode reverter tanto em contracção das responsabilidades que elas estarão dispostas a assumir como num travão à concorrência. A acumulação, encadeada, das regras prudenciais pode tomar o aspecto de uma cartelização latente do sector bancário.

É igualmente pertinente duvidar da validade da perspectiva «grandes riscos», porquanto a experiência — e, mormente, a americana — ensina que os verdadeiros grandes riscos são os que se tomam com um sector de actividade inteiro atingido pela crise — seja, por exemplo, a construção imobiliária — e não os relacionados com esta ou aquela grande concentração de operações em um ou alguns devedores.

Poderiam substituir-se as restrições regulamentares por obrigações estritas de informação com o mesmo efeito de protecção da poupança, mas que deixariam maior liberdade de gestão às instituições de crédito.

De qualquer modo, as anteriores considerações justificam plenamente o nosso pedido de ser mantido o limite de 40%.

4.3. O Comité deseja ver instaurada uma concertação com as Direcções dos assuntos económicos e sociais da Comissão, em especial com a Direcção-Geral II, encarregada da avaliação económica das políticas comunitárias, por forma que possam ser efectuadas simulações a partir de uma amostra de instituições de crédito da Comunidade, para medir as consequências, no plano da actividade bancária, do conjunto das directivas prudenciais, oportunamente apresentadas ao Comité Económico e Social, compreendendo, obviamente, a que é objecto do parecer jacente.

Se a Comissão considerava não ser possível efectuar este estudo com os meios à sua disposição, o Comité sugere que esta missão seja confiada a um gabinete independente ao qual seriam dados os meios necessários para levar a cabo as investigações necessárias.

Feito em Bruxelas, em 25 de Setembro de 1991.

O Presidente

do Comité Económico e Social

François STAEDELIN