

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel dos bancos cooperativos e de poupança para a coesão territorial — Propostas para um quadro de regulação financeira adaptado»

(parecer de iniciativa)

(2015/C 251/02)

Relator: Carlos TRIAS PINTÓ

Em 10 de julho de 2014, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre

O papel dos bancos cooperativos e de poupança para a coesão territorial — Propostas para um quadro de regulação financeira adaptado.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 3 de fevereiro de 2015.

Na 505.ª reunião plenária de 18 e 19 de fevereiro de 2015 (sessão de 18 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 153 votos a favor, 2 votos contra e 10 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. Na transição para novos modelos de negócios bancários (*new banking business models*) e não bancários no domínio das finanças, o CESE entende que é vital preservar a «biodiversidade» do sistema financeiro, sem que isto implique uma arbitrariedade na aplicação das normas ⁽¹⁾.

1.2. Os bancos que defendem a maximização dos interesses dos acionistas (*shareholders-value* — SHV) devem ser eficientemente complementados com os bancos que defendem a maximização dos interesses de todas as partes interessadas (*stakeholder-value* — STV), através das suas atividades grossistas, de venda a retalho e de investimento. Esta é a única forma de assegurar um ecossistema financeiro estável e eficaz, que contribua plenamente para o desenvolvimento da economia real.

1.3. O CESE apoia vivamente os esforços envidados pela Comissão Europeia ao ter em conta a especificidade dos bancos cooperativos e de poupança na nova regulamentação financeira, por forma a evitar as consequências indesejáveis da aplicação uniforme das regras prudenciais e eventuais encargos administrativos excessivos.

1.4. Não obstante, o principal problema continua a ser a correta aplicação do **princípio da proporcionalidade** na nova regulamentação bancária (especialmente no que se refere à **Diretiva Requisitos de Fundos Próprios — DRFP IV — e ao Regulamento Requisitos de Fundos Próprios — RRFP**), que o Comité de Basileia sugeriu que fosse aplicado de forma proporcionada, nos termos do disposto nos Tratados da União Europeia. Isto significa que deveriam ser aplicados os requisitos mais rigorosos aos bancos mundiais, requisitos rigorosos aos pan-europeus (de carácter sistémico na Europa) e requisitos mais flexíveis aos nacionais e locais (que assegurem um nível adequado de proteção dos consumidores).

1.5. Não se trata de conceder gratuitamente privilégios a certos segmentos do setor financeiro. O CESE defendeu sempre condições de concorrência equitativas e, desta forma, recomenda o uso de parâmetros objetivos que justifiquem uma regulamentação específica para cada modelo de negócio. Estes são, essencialmente, o desempenho económico e financeiro, o contributo para a economia real, a gestão dos riscos e a governação. O CESE exorta as autoridades financeiras a concederem incentivos aos agentes que melhor satisfaçam estas condições.

1.6. O CESE pretende, por um lado, valorizar o modelo bancário dos bancos cooperativos e de poupança e, por outro, condenar certos comportamentos do setor financeiro, nomeadamente de algumas instituições deste setor, bem como defender o reforço das regras deontológicas e dos códigos de boa gestão para todo o setor financeiro, já que estes são indispensáveis para recuperar a confiança perdida.

⁽¹⁾ JO C 451 de 16.12.2014, p. 45.

1.7. O CESE salienta o impacto dramático que a estagnação contínua e o encarecimento do crédito às PME e às famílias podem ter no futuro da União Europeia. Concorde igualmente com a recente crítica do Parlamento Europeu à posição do Comité de Basileia que questiona os instrumentos europeus específicos para o financiamento das PME.

1.8. Para que a Europa possa enfrentar com êxito os desafios futuros e ser um agente de mudança (ao invés de ser um agente passivo), terá de adotar urgentemente uma série de medidas no âmbito financeiro que conduzam ao cumprimento efetivo da Estratégia Europa 2020, dos Atos para o Mercado Único I e II, da Lei das Pequenas Empresas, do programa COSME, da Iniciativa de Empreendedorismo Social, etc. O reforço do papel dos bancos cooperativos e de poupança no sistema financeiro europeu será um passo fundamental para alcançar estes objetivos.

2. Bancos cooperativos e de poupança no contexto financeiro europeu

2.1. Historicamente, os bancos cooperativos e de poupança desempenharam um papel central no desenvolvimento da economia, nomeadamente no apoio à agricultura, à pequena indústria e ao comércio. Atualmente representam cerca de 40 % do setor financeiro da União Europeia (atingindo 70 % em França e 60 % na Alemanha), com diferenças significativas na sua configuração dependendo do país. No caso dos bancos de poupança, a concentração setorial em países como a Espanha e a Finlândia contrasta com a grande dispersão da Alemanha ou da Áustria.

2.2. Em termos gerais, a reestruturação bancária resultou num mapa mais reduzido, mais sólido mas menos inclusivo, dado que nos últimos anos privou de financiamento as PME e as famílias, causando a contínua redução da rede territorial de empresas e de numerosos postos de trabalho. Esta realidade pode vir a agravar-se caso a banca local seja expulsa do mercado.

2.3. Seguindo o modelo de negócio da banca a retalho, os bancos cooperativos e de poupança contribuem com elementos diferenciados muito significativos: a sua ligação ao tecido produtivo local, o seu firme enquadramento territorial, as suas extensas redes comerciais, a proximidade ao cliente, o financiamento de setores específicos, a sua proximidade aos interesses locais e aos atores sociais e a sua solidariedade.

2.4. Devido à sua configuração estrutural, os bancos cooperativos e de poupança tendem a dispor de estruturas patrimoniais sólidas, com uma razoável assunção de riscos, orientando os seus processos de investimento e capitalização de acordo com as políticas de desenvolvimento territorial endógeno.

2.5. Do ponto de vista conceptual, importa estabelecer as características distintivas entre os bancos cooperativos e de poupança:

- os bancos cooperativos são entidades privadas que combinam duas funcionalidades: são sociedades cooperativas e instituições de crédito, cujo objetivo principal é a prestação de serviços financeiros aos seus sócios/proprietários e clientes. Os princípios cooperativos em que se baseia a sua governação são a participação e a tomada de decisão democráticas (uma pessoa, um voto), e uma parte significativa dos seus rendimentos é investida em fundos de reserva e fundos sociais de dotação obrigatória;
- os bancos de poupança são uma fundação privada com uma dupla função: atividade financeira e vocação social. A singularidade deste modelo consiste na ausência de proprietários explícitos, ainda que também coexistam outras configurações, como as de sociedades públicas ou anónimas. Na forma de fundação, os órgãos de administração são escolhidos por uma assembleia geral, na qual estão representadas empresas locais e regionais, bem como, de acordo com os países, os clientes, os organismos fundadores e os trabalhadores. Os rendimentos são investidos em reservas e obras sociais.

2.6. Os dados dos bancos cooperativos são bastante reveladores numa altura de crise: nenhum banco cooperativo na UE participou numa assembleia de credores. Têm aproximadamente 20 % de cota de mercado dos depósitos, financiam entre 25 % e 45 % dos empréstimos concedidos às PME em países como Itália, França, Alemanha e Países Baixos e aumentaram de forma constante a sua cota de depósitos nos últimos anos, o que representa um importante sinal de confiança neste tipo de entidades.

2.7. Por sua vez, os bancos de poupança têm mantido uma participação elevada no sistema financeiro da UE. Assim, na Alemanha atingem uma cota de mercado de depósitos de 43 % e de 39 % em crédito, ao passo que em Espanha representam 41 % e 42 % respetivamente.

2.8. Também o Fundo Monetário Internacional ⁽²⁾ destaca o importante papel dos bancos cooperativos. Estas entidades, menos dependentes das expectativas dos acionistas, satisfazem, de forma fiável e segura, as necessidades de financiamento das PME e de muitas famílias.

2.9. Todavia, existem exceções: alguns bancos cooperativos e de poupança abandonaram os objetivos próprios, participaram em atividades especulativas e apostaram na expansão excessiva noutros territórios, o que os desprestigiou e motivou, em alguns países, a implementação de medidas regulamentares que em parte comprometeram este modelo bancário.

2.10. Em suma, reforçar o capital, atingir uma dimensão adequada, preservar a territorialidade e manter os elevados níveis de proteção do consumidor devem ser concomitantes com a manutenção dos atributos básicos de um modelo de negócio particular. Nesse processo, o CESE insta ao reconhecimento e apoio das instituições da União Europeia.

3. Desafios que enfrenta o desenvolvimento da banca a retalho

3.1. Os bancos cooperativos e de poupança incorporam as características específicas do modelo de negócio da banca a retalho: a proximidade ao cliente, as raízes territoriais, a cooperação, a vocação social, etc. Todavia, diferentes fatores condicionam o desenvolvimento do seu potencial ⁽³⁾:

- a crescente concorrência levou a uma redução gradual das margens de intermediação financeira;
- a distribuição realizada em múltiplos canais exige um grande investimento em tecnologia;
- em determinados casos, a dimensão insuficiente leva à formação de alianças estratégicas entre entidades ou à sua fusão;
- os fenómenos de concentração não estão isentos de riscos e podem causar deseconomias de escala; e
- a banca local é difícil de conjugar com a diversificação geográfica nos mercados internacionais.

3.2. Não obstante, os bancos cooperativos e de poupança continuam a desempenhar um papel muito importante na realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020, através das suas funções financeira, social e territorial, sendo estas complementadas pelas formas de financiamento não bancário (financiamento coletivo, capital de risco, investidores providenciais, etc.) que emergiram como resultado da grande contração do crédito bancário (*credit crunch*) e das elevadas garantias exigidas.

3.3. O CESE considera que as autoridades económicas e monetárias devem reforçar as medidas para facilitar o acesso das PME a fundos e incentivar o financiamento a longo prazo, fomentando a diversidade de formas de empresa ⁽⁴⁾ e a repartição de riscos no setor dos serviços financeiros.

4. Função social ao serviço das economias locais

4.1. Nos bancos cooperativos e de poupança, as funções financeira e social estão intimamente relacionadas com a sua aposta na coesão territorial. O compromisso social e o interesse pela comunidade são as características mais visíveis para o público ⁽⁵⁾.

4.2. O excedente dos rendimentos é investido em cultura, assistência social e cuidados de saúde, educação e investigação, património histórico artístico, sustentabilidade ambiental, etc., e, no caso dos bancos de poupança, o dividendo social representa vários milhares de milhões de euros anuais.

⁽²⁾ «Redesigning the Contours of the Future Financial System» [Redefinir os contornos do futuro sistema financeiro] — Nota sobre a posição do FMI, 16 de agosto de 2010, SPN/10/10.

⁽³⁾ Banco de Espanha: «Cooperative and savings banks in Europe: Nature, challenges and perspectives» [Bancos cooperativos e de poupança na Europa: Natureza, desafios e perspetivas], abril de 2011; Associação Europeia de Bancos Cooperativos: Resposta da AEBC ao Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia — Tirar partido da diversidade territorial, fevereiro de 2009; WSBI-ESBG: «200 years of savings banks: a strong and lasting business model for responsible, regional retail banking» [200 anos de bancos de poupança: um modelo de negócio sólido e duradouro para uma banca a retalho regional responsável], setembro de 2011; CESE: «A economia social na União Europeia», 2014.

⁽⁴⁾ JO C 318 de 23.12.2009, p. 22.

⁽⁵⁾ Castelló, E.: «El liderazgo social de las cajas de ahorros» [A liderança social das Caixas Económicas]. FUNCAS, Madrid 2005.

4.3. Perante a necessidade de criar valor para as economias locais, a abordagem *stakeholder value* (STV) está a tornar-se cada vez mais importante. Em particular, a banca social facilita a inclusão financeira e a coesão territorial, fomentando o empreendedorismo e o lançamento de projetos de microfinanciamento e de investimento socialmente responsável.

4.4. Os bancos cooperativos e de poupança desempenham um papel importante como intermediários entre os instrumentos e programas da UE. O CESE considera que os requisitos administrativos devem ser simplificados de modo que os bancos cooperativos de menor dimensão possam ser intermediários dos instrumentos financeiros do Banco Europeu de Investimento (BEI) e do Fundo Europeu de Investimento (FEI), sendo esta uma questão crucial para a concretização do Plano Juncker. É também indispensável que reforcem o seu papel na implementação da Iniciativa de Empreendedorismo Social.

5. Efeitos da reestruturação no setor da banca social

5.1. Na Europa, os bancos de poupança passaram recentemente por um importante processo de reestruturação, implicando, em alguns países, a transformação da sua forma de fundação.

5.2. Posteriormente, devido à crise financeira mundial, verificaram-se processos de resgate e de reforma, fusões e aquisições, nacionalizações e também, no caso dos bancos de poupança espanhóis, a sua consolidação em bancos comerciais.

5.3. Os problemas da governação empresarial, as exigências crescentes da nova regulamentação financeira e a necessidade de adaptar o tamanho do setor a um mercado em retração provocaram certos fenómenos de concentração no setor bancário. Embora seja difícil para estas entidades alcançar uma maior dimensão através da internacionalização, o CESE sublinha que a assunção de riscos é geralmente maior nos grupos multinacionais.

5.4. No outro extremo, com base no relatório de 2012 do Grupo Liikanen e para responder aos problemas que os bancos «demasiado grandes para falir» representam para os contribuintes, a Comissão propôs um regulamento relativo a medidas estruturais para reforçar a capacidade de resistência das instituições de crédito da UE. O parecer do CESE sobre este tema⁽⁶⁾ foi adotado por larga maioria.

5.5. Em certos artigos desta proposta de regulamento estão previstas exceções aos requisitos de fundos próprios e aos direitos de voto no caso dos bancos cooperativos e de poupança, devido à sua estrutura económica e de propriedade muito específica.

5.6. O CESE considera que certas normas relacionadas com a separação entre banca comercial e de investimento podem comprometer o sistema de funcionamento dos pequenos bancos locais e a sua presença diária no território a fim de apoiar a economia real e, por conseguinte, revelarem-se desproporcionadas.

5.7. Estas alterações têm também implicações para os cidadãos europeus, dado que reduzem a capacidade instalada (empresas e pessoal). Tal tem impacto no emprego e no financiamento para clientes particulares e PME.

5.8. Em suma, o CESE considera que, se não existir um certo nível de flexibilidade no cumprimento de novas exigências regulamentares, corre-se o risco de os bancos cooperativos e de poupança serem consolidados em bancos comerciais e, consequentemente, perderem a sua natureza especial, privando assim a sociedade de um importante bem social construído ao longo de séculos.

6. Opções estratégicas para enfrentar futuros desafios

6.1. Os bancos cooperativos e de poupança contribuíram para proporcionar estabilidade, solvência e concorrência ao sistema bancário europeu. No entanto, as novas exigências do mercado passam por enfrentar os seguintes desafios:

- consolidar o modelo de banca a retalho local;
- tomar medidas adicionais no âmbito da cooperação empresarial;
- melhorar os seus sistemas internos de gestão de riscos;
- adaptar-se às novas medidas regulamentares de supervisão e reforço da capacidade de resistência;
- aumentar o profissionalismo dos seus quadros diretivos;

⁽⁶⁾ JO C 451 de 16.12.2014, p. 45.

- reforçar a eficiência na gestão;
- proteger o seu nível de fundos próprios para evitar a insolvência; e
- promover a transparência e a boa governação das empresas.

6.2. O capital relacional representa um bem incorpóreo com uma importância vital para a atividade bancária, pelo que as entidades financeiras da economia social devem utilizar da melhor forma as suas redes de contactos e de apoio interno. Por sua vez, as autoridades financeiras devem reconhecer o valor destes fundos de solidariedade entre os bancos cooperativos no âmbito da aplicação das regras prudenciais.

6.3. Desta forma, devem monitorizar o valor das dívidas em atraso, as situações de incerteza causadas pelos riscos geopolíticos e pelas inovações tecnológicas (Agenda Digital), que criam um novo ecossistema para o sistema financeiro, onde será necessário verificar as futuras interações entre quatro intervenientes: os bancos tradicionais, os novos intervenientes no setor digital, o regulador e os consumidores.

6.4. É necessário combinar a sua solidez como modelo local (desde a proximidade aos clientes ao seu compromisso com projetos comunitários) com o uso das TIC, apoiando assim novas iniciativas em benefício da retoma da economia produtiva.

6.5. Importa melhorar a sua governação empresarial, incorporando as estruturas de formação, de gestão e de controlo de atividade adequadas. Em particular, importa estabelecer códigos de conduta rigorosos para garantir o profissionalismo e a ética na representação diversa de interesses nos órgãos de administração.

6.6. O CESE propõe criar um novo modelo de supervisão interna dos bancos cooperativos e de poupança que inclua os trabalhadores, os representantes das PME e outras partes interessadas.

6.7. Devem enfrentar o novo desafio da concorrência não bancária por forma a — em resposta às novas necessidades dos cidadãos — poderem crescer em paralelo e estabelecer alianças com as plataformas de financiamento coletivo e as práticas de consumo colaborativo.

7. Reforço da capacidade de resistência e da supervisão dos bancos europeus

7.1. O CESE insta ao complemento dos sistemas de regulamentação e supervisão financeira, dotando as instituições financeiras de capacidade suficiente para resistir a futuras crises.

7.2. Neste contexto, a Comissão Europeia adotou um Regulamento Delegado ⁽⁷⁾ que, com base nos projetos de normas técnicas da Autoridade Bancária Europeia, regula aspetos relativos aos requisitos de fundos próprios, considerando que os instrumentos de capital dos bancos cooperativos e de poupança são distintos. No caso dos bancos cooperativos, assumem particular relevância os aspetos relacionados com a limitação do reembolso dos instrumentos de fundos próprios de nível 1.

7.3. Outro pilar fundamental para a conclusão da união bancária é o «mecanismo único de supervisão» e a gestão do fundo destinado a custear eventuais resgates financeiros. O CESE considera que este instrumento fortalecerá a resposta dos bancos a futuras crises ⁽⁸⁾.

7.4. Perante a necessária mutualização de riscos, o CESE defende que é necessário ter em conta o seu modelo de risco aquando da definição do contributo de cada entidade para o futuro Fundo Único de Resolução, e adverte a Comissão para a necessidade de aplicar os indicadores definidos na Diretiva sobre a recuperação e a resolução de instituições de crédito ⁽⁹⁾. Por outro lado, apraz-lhe que se tenha tido em atenção a participação num sistema de proteção institucional ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Regulamento Delegado (UE) n.º 241/2014 da Comissão, de 7 de janeiro de 2014.

⁽⁸⁾ JO C 67 de 6.3.2014, p. 58.

⁽⁹⁾ Ver Diretiva 2014/59/UE.

⁽¹⁰⁾ Ver o Regulamento Delegado (UE) 2015/63 da Comissão Europeia.

7.5. Neste novo cenário financeiro, o CESE insta a um verdadeiro reforço da responsabilidade social das empresas, da ética e da transparência nas finanças e a um esforço pedagógico por parte dos organismos supervisores para a melhoria da cultura financeira ⁽¹¹⁾, nomeadamente no que diz respeito às fórmulas de economia social, ainda bastante desconhecidas. A este respeito, é indispensável conceder maior protagonismo e maior visibilidade às redes que as representam: Associação Europeia de Bancos Cooperativos (AEBC), Federação Europeia dos Bancos Éticos e Alternativos (FEBEA) e Grupo Europeu de Caixas Económicas (GECE).

7.6. O CESE considera que a conceção de novos instrumentos financeiros para a melhoria da atual governação é um passo muito positivo, mas a sua regulação deve incluir a diversidade dos atores financeiros implicados, dotá-los de estabilidade e limitar os encargos para as instituições financeiras com menos recursos. Em suma, trata-se de legislar melhor.

8. Reforçar o modelo bancário socialmente responsável

8.1. A recuperação do tecido produtivo, o reforço das economias locais e a resolução dos problemas sociais devem ser prioridades da UE. Desta forma, o CESE insta as instituições, mediante fóruns de diálogo permanente, a reforçarem os modelos bancários que servem de base ao sistema financeiro na economia real, contribuindo com estabilidade e riqueza para o território.

8.2. A tendência para bancos cada vez maiores, resultante dos processos de reestruturação, causa preocupação devido ao risco sistémico que envolve. Consequentemente, o CESE insta a um regresso ao negócio tradicional (*back to basics*) no âmbito de uma maior diferenciação das instituições que se especializam na banca comercial, face às que conjugam o desenvolvimento do seu negócio com as atividades bancárias de investimento. A experiência revela que a diversidade, a dispersão e a repartição de riscos são positivos para o sistema financeiro europeu.

8.3. A vitalidade e o desenvolvimento dos bancos cooperativos e de poupança fundam-se na gestão democrática e na liberdade de escolher de forma responsável o destino dos seus excedentes. O reforço da intermediação financeira ao serviço da economia real assegura a sua continuidade no futuro, em conformidade com os objetivos para o desenvolvimento sustentável das Nações Unidas para o ano de 2015 e com a própria declaração das Nações Unidas de 2012 sobre as cooperativas.

8.4. Por estas razões, os bancos cooperativos e de poupança merecem um tratamento específico na aplicação das regras prudenciais, dado que estas instituições apresentam o modelo bancário que a cidadania europeia requer, baseado numa gestão responsável e solidária ⁽¹²⁾ que assenta nos princípios e valores da economia social.

Bruxelas, 18 de fevereiro de 2015.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ JO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

⁽¹²⁾ JO C 100 de 30.4.2009, p. 84.