



Equipa de Avaliação de Medidas Macroprudenciais Nacionais

Análise de uma notificação, apresentada pelo Banco de Portugal em conformidade com o artigo 133.º da Diretiva 2013/36/UE, sobre a aplicação de uma reserva para o risco sistémico fixada entre 3% e 5%

Introdução

Em 4 de outubro de 2023, o Secretariado do Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS) recebeu uma notificação formal do Banco de Portugal sobre a ativação de uma nova reserva para o risco sistémico setorial (*sectoral systemic risk buffer – sSyRB*), tendo a notificação sido apresentada nos termos do artigo 133.º da Diretiva 2013/36/UE, a diretiva em matéria de requisitos de fundos próprios (*Capital Requirements Directive – CRD*)¹. É proposta a introdução de uma sSyRB de 4% para os bancos que aplicam o método das notações internas (*internal ratings-based – IRB*) (doravante “bancos IRB”) a posições em risco da carteira de retalho garantidas por imobiliário residencial localizado em Portugal. Prevê-se que a medida proposta entre em vigor em 1 de outubro de 2024 e seja aplicável a duas filiais cujas empresas-mãe estão estabelecidas noutro Estado-Membro.

Por força do artigo 133.º, n.º 11, da CRD, o CERS tem de emitir, no prazo de seis semanas a contar da receção da notificação, uma recomendação a indicar se a sSyRB é adequada. É necessária uma recomendação do CERS nos termos do artigo 133.º, n.º 11, da CRD, porque a percentagem de sSyRB é fixada num nível superior a 3% e inferior a 5% e é aplicável a duas instituições que são filiais de empresas-mãe estabelecidas noutro Estado-Membro. A Comissão Europeia tem igualmente de apresentar a sua recomendação sobre a medida no prazo de seis semanas a contar da data de receção da notificação².

Em 4 de outubro de 2023, para evitar fugas e arbitragem regulamentar após a introdução da medida proposta, o Banco de Portugal solicitou também ao CERS que, em conformidade com o artigo 134.º, n.º 5, da CRD, emitisse uma recomendação dirigida a outros Estados-Membros no sentido de reciprocarem a medida proposta nos termos do artigo 133.º da CRD. O pedido de reciprocidade será tratado numa nota separada referente aos efeitos a nível transfronteiras e no mercado interno.

O papel da Equipa de Avaliação consiste em preparar uma recomendação sobre a adequação da medida de política macroprudencial de que o CERS foi notificado, no que respeita aos requisitos pertinentes da CRD, de

¹ Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

² A Comissão Europeia também está obrigada a dar um parecer sobre a medida, independentemente de esta ser ou não ser aplicável a filiais cujas empresas-mãe estão estabelecidas noutro Estado-Membro, dado que a percentagem é entre 3% e 5%.

uma perspetiva macroprudencial e de estabilidade financeira. Nos termos do artigo 133.º, n.º 8, da CRD, a reserva para o risco sistémico não deve implicar efeitos adversos desproporcionados para o sistema financeiro de outros Estados-Membros ou da União Europeia (UE) no seu todo que constituam ou criem um obstáculo ao bom funcionamento do mercado interno. A reserva deverá ser revista, pelo menos, de dois em dois anos e não pode ser utilizada para fazer face a riscos abrangidos pelos artigos 130.º e 131.º da CRD.

A avaliação baseia-se extensamente na informação quantitativa e qualitativa fornecida pelo Banco de Portugal e nas discussões no âmbito da Equipa de Avaliação e com membros do pessoal do Banco de Portugal.

Descrição da medida proposta

A medida proposta consiste na ativação de uma sSyRB nova de 4% para posições em risco da carteira de retalho garantidas por imobiliário residencial localizado em Portugal, às quais é aplicado o método IRB.

A medida é aplicável a posições em risco da carteira de retalho garantidas por imobiliário residencial localizado em Portugal, independentemente do local de residência dos mutuários. É aplicável a quatro bancos portugueses estabelecidos a nível nacional que utilizam o método IRB para a classe de posições em risco relevante, sendo dois desses bancos filiais de entidades estabelecidas noutra Estado-Membro da UE. Além disso, um dos grupos bancários em questão também aplicará a reserva numa base subconsolidada. No segundo trimestre de 2023, a percentagem de grupos bancários que utilizava o método IRB representava 61% do total do crédito à habitação do sistema bancário português. As duas filiais de empresas-mãe estabelecidas noutra Estado-Membro da UE representavam 31% do crédito à habitação do sistema bancário português no segundo trimestre de 2023.

A sSyRB proposta complementar as medidas baseadas no mutuário vigentes, tornando os bancos mais resilientes a vulnerabilidades acumuladas no stock de empréstimos hipotecários, na eventualidade de uma potencial recessão económica e/ou de uma queda significativa inesperada dos preços do imobiliário residencial. De acordo com o Banco de Portugal, o acompanhamento do mercado imobiliário residencial e da qualidade das carteiras de crédito dos bancos indica que, no caso de um cenário fortemente negativo, os bancos poderiam sofrer perdas de crédito substanciais nas suas carteiras de empréstimos hipotecários. O objetivo da medida é aumentar a capacidade do setor bancário para absorver potenciais perdas. A ativação da medida proposta baseia-se em indicadores, tais como os preços da habitação, a probabilidade média de incumprimento, a perda dado o incumprimento e os ponderadores de risco no método IRB para posições em risco sobre imobiliário residencial, bem como as perdas esperadas com imobiliário residencial num cenário macroeconómico adverso. A medida proposta complementar as medidas baseadas no mutuário em vigor desde 2018, que foram introduzidas através de uma recomendação e incluem limites ao rácio do empréstimo em relação ao valor da garantia subjacente, ao rácio entre o serviço da dívida e o rendimento e aos prazos dos empréstimos, assim como a exigência de pagamentos regulares de juros e de capital.

Prevê-se que a sSyRB nova entre em vigor em 1 de outubro de 2024. A medida deverá permanecer aplicável até que os riscos visados se concretizem ou desapareçam. O Banco de Portugal pretende reanalisar o nível da reserva no futuro, com base nas alterações observadas nos níveis de risco do *stock* das posições em risco visadas, tendo também em consideração o impacto das vigentes medidas baseadas no mutuário na qualidade de crédito de novos empréstimos hipotecários. O Banco de Portugal está a acompanhar de perto a situação e os eventuais sinais de

concretização dos riscos visados e considerará a libertação da reserva, se a evolução dos mercados específicos o justificar.

Riscos visados pela medida proposta

A sSyRB visa tornar os bancos IRB portugueses mais resilientes ao risco sistémico presente nos mercados imobiliários residenciais. O Banco de Portugal identificou três importantes fontes de vulnerabilidades na carteira em causa: i) a subida das taxas de juro; ii) os riscos de revisão em baixa dos preços da habitação; iii) os ponderadores de risco mais baixos, em comparação com os dos bancos que seguem o método-padrão, aplicados pelos bancos IRB a posições em risco sobre empréstimos hipotecários em Portugal.

Primeiro, os riscos para a estabilidade financeira permanecem elevados, visto que o ciclo de subida das taxas de juro prossegue e a transmissão do aumento da restritividade da política monetária à economia demora algum tempo. A prevalência de taxas de juro variáveis nos empréstimos à habitação em Portugal é particularmente relevante neste contexto. Em agosto de 2023, os empréstimos com taxa variável representavam 85% do crédito à habitação em termos de *stocks* e 56% em termos de fluxos, de acordo com dados disponibilizados pelo Banco de Portugal. Na eventualidade de uma recessão económica e de uma inflação persistentemente elevada, aliada a aumentos adicionais das taxas de juro do mercado, a situação financeira das famílias poderá deteriorar-se, em especial entre as famílias já mais vulneráveis, aumentando o risco de incumprimento das mesmas. O Banco de Portugal considera, no entanto, que alguns fatores mitigam esta possibilidade, tais como: a redução do rácio de endividamento das famílias, em particular das com rendimentos mais baixos, para um nível inferior à média da área do euro; a concentração do crédito à habitação entre as famílias com rendimentos mais elevados; a melhoria do perfil de risco de novos mutuários, em resultado das medidas baseadas no mutuário; a escassez de mão de obra, que tende a limitar o aumento do desemprego no caso de um abrandamento mais acentuado da atividade económica; a acumulação de depósitos durante a pandemia, em parte devido a moratórias de crédito, mas também por motivos de precaução; e a adoção de medidas estatais de apoio às famílias.

Segundo, verificam-se riscos de revisão em baixa dos preços da habitação em Portugal. Embora, em termos homólogos, o crescimento dos preços nominais da habitação tenha começado a registar uma moderação no terceiro trimestre de 2022, no segundo trimestre de 2023, essa moderação cessou e o crescimento foi robusto, situando-se em 8,7%. O crescimento trimestral dos preços da habitação diminuiu de taxas em torno de 3% no período de 2020 a 2022, situando-se em perto de 1% no primeiro trimestre de 2023 e no quarto trimestre de 2022, mas subiu para 3,1% no segundo trimestre de 2023. O número de transações imobiliárias baixou 3% no segundo trimestre de 2023, em comparação com o trimestre anterior (-10% no primeiro trimestre). Em termos de valor, as transações subiram 0,7% no segundo trimestre de 2023, interrompendo a tendência descendente observada desde o terceiro trimestre de 2022. Quanto à sobrevalorização dos preços da habitação, o Banco de Portugal considera dois métodos diferentes: i) indicadores estatísticos; e ii) modelos que tenham em conta fatores estruturais que determinam os preços da habitação. De acordo com o seu *Relatório de Estabilidade Financeira* de maio de 2023, dos três modelos disponíveis, um apontava para uma sobrevalorização no mercado imobiliário residencial³. Contudo, os resultados desses modelos

³ Ver *Relatório de Estabilidade Financeira*, Banco de Portugal, maio de 2023.

estão sujeitos a incerteza. Mais especificamente, os modelos não consideram fatores como a procura por não residentes e por cidadãos estrangeiros residentes, bem como a procura de atividades turísticas, que contribuíram significativamente para esta evolução do mercado imobiliário residencial em Portugal.

Terceiro, os ponderadores de risco aplicados pelos bancos IRB a posições em risco sobre empréstimos hipotecários em Portugal são mais baixos do que os aplicados pelos bancos que seguem o método-padrão.

No que respeita aos bancos IRB, a média dos ponderadores de risco para posições em risco sobre imobiliário residencial foi de 18,5% em junho de 2023, o que compara com uma média de 35,4% no que toca aos bancos que seguem o método-padrão. Em Portugal, a média dos ponderadores de risco no método IRB é também ligeiramente inferior à média da UE, que, de acordo com dados do Banco Central Europeu, se situou em 19,3% no final de 2022. O nível dos ponderadores de risco dos bancos IRB parece refletir as baixas taxas de incumprimento no segmento do imobiliário residencial no período mais recente. Não obstante, atendendo ao atual nível de vulnerabilidades de médio prazo, não se pode excluir um abrandamento do mercado imobiliário residencial português. A implementação de uma sSyRB visa aumentar a resiliência dos bancos IRB no caso da potencial concretização de um cenário adverso. Relativamente à adequação dos parâmetros do método IRB, o Banco de Portugal considera que a medida visa dar resposta ao risco sistémico e não corrigir os ponderadores de risco específicos dos bancos, aspeto que é da competência das autoridades microprudenciais.

Na sua mais recente análise realizada em 2021, o CERS também identificou várias vulnerabilidades no setor imobiliário residencial português⁴.

As principais vulnerabilidades identificadas em 2021 prendiam-se com o forte crescimento dos preços da habitação, o elevado endividamento das famílias e a flexibilização dos critérios de concessão de novos empréstimos à habitação em termos de diferenciais de taxa de juro baixos. Os preços da habitação em Portugal subiram de forma constante e significativa nos últimos anos. Apesar de o crédito à habitação não ter sido o principal fator impulsor da subida dos preços da habitação, este tem vindo a aumentar juntamente com o endividamento das famílias, não obstante a introdução de medidas baseadas no mutuário em 2018. A percentagem de empréstimos hipotecários nas carteiras de empréstimos dos bancos era das mais elevadas da UE, assim como os encargos com empréstimos hipotecários pagos pelos mutuários⁵.

Estas vulnerabilidades podem resultar num abrandamento significativo do mercado imobiliário residencial português, o que pode ter um impacto substancial na solvabilidade das instituições de crédito portuguesas.

O Banco de Portugal considera que a dimensão das posições em risco visadas pela sSyRB pode gerar um risco para o sistema financeiro e a economia real em Portugal, visto que os empréstimos a particulares garantidos por imóveis representavam 26% dos ativos dos bancos no final de 2022. O Banco de Portugal considera também que as perdas inesperadas podem ser significativas num cenário macroeconómico adverso, podendo resultar em efeitos de repercussão negativos em outras posições em risco (incluindo posições em risco sobre imobiliário comercial).

⁴ Ver *Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries*, CERS, fevereiro de 2022.

⁵ O crescimento dos empréstimos hipotecários acelerou durante a crise pandémica, passando de taxas de variação homólogas ligeiramente negativas em meados de 2019 para um máximo de 4,5% em meados de 2022, de acordo com informação fornecida pelo Banco de Portugal. Desde então, observou-se uma desaceleração significativa, tendo a taxa de variação homóloga passado recentemente a ser negativa (-0,9% em setembro de 2023). O endividamento das famílias em percentagem do rendimento disponível é inferior à média da área do euro desde o terceiro trimestre de 2019.

A margem de manobra dos bancos em termos de capital, ou seja, o excedente de fundos próprios acima dos requisitos, e a melhoria da sua rentabilidade sugerem que os bancos têm capacidade para reter lucros como reservas de capital adicionais.

Eficácia e proporcionalidade

O Banco de Portugal estima que o impacto total da sSyRB nos fundos próprios principais de nível 1 (*Common Equity Tier 1 – CET1*) dos bancos IRB ascende a 402 milhões de euros. Segundo a avaliação do Banco de Portugal, uma sSyRB de 4% equivale a uma majoração média dos ponderadores de risco de 5,15 pontos percentuais para o conjunto dos bancos IRB em causa. A implementação de uma sSyRB visa aumentar a resiliência dos bancos IRB no caso da potencial concretização de um cenário adverso. Relativamente à adequação dos parâmetros do método IRB, o Banco de Portugal considera que a medida visa dar resposta ao risco sistémico e não corrigir os ponderadores de risco específicos dos bancos, aspeto que é da competência das autoridades microprudenciais. Para evitar potenciais sobreposições, o Banco de Portugal considera que a medida deve ser tida em conta na definição dos requisitos microprudenciais.

O Banco de Portugal planeia reavaliar a adequação da sSyRB assim que o limite mínimo para os resultados fornecidos pelo modelo interno (*output floor*) previsto no Acordo de Basileia III passe a ser vinculativo e, se necessário, procederá a ajustamentos para evitar a duplicação de requisitos de fundos próprios. O limite mínimo para os resultados fornecidos pelo modelo interno visa restringir a variabilidade injustificada dos ativos ponderados pelo risco produzida por modelos internos e a redução excessiva dos fundos próprios que uma instituição que segue o método IRB pode obter em comparação com uma instituição que segue o método-padrão. Pretende-se, assim, também melhorar a comparabilidade dos rácios de fundos próprios ponderados pelo risco entre os bancos que utilizam modelos internos para determinar os ponderadores de risco. O limite mínimo para os resultados fornecidos pelo modelo interno é aplicável ao montante total das posições em risco de um banco que segue o método IRB e não a uma carteira individual. O Banco de Portugal pretende reavaliar a calibração da sSyRB, pelo menos, de dois em dois anos e, sempre que relevante, o impacto em termos nominais do limite mínimo na sSyRB fixada será um dos fatores considerados.

Na atual conjuntura, aumentos das reservas de fundos próprios podem gerar prociclicidade, mas a margem de manobra e a rentabilidade dos bancos atenuam esta preocupação. A medida seria pró-cíclica, caso amplificasse a desalavancagem dos bancos para além do que ocorreria unicamente em resultado de variações do ciclo financeiro. A prociclicidade é uma preocupação relevante, mas, de acordo com o Banco de Portugal, é provável que o impacto quantitativo seja restrito na prática, em virtude da margem de manobra em termos de capital e da melhoria da rentabilidade dos bancos. Considerando a incerteza ainda elevada em torno das perspetivas económicas, sobretudo em relação à evolução da inflação e das taxas de juro, existe atualmente uma oportunidade para constituir reservas de fundos próprios. A margem de manobra dos bancos em termos de capital parece ser suficiente para que seja cumprida a sSyRB. O requisito mínimo para os fundos próprios e para os passivos elegíveis (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities – MREL*) também foi tomado em conta. Tal sugere que o nível das reservas de gestão não deve ser um condicionalismo vinculativo quando se considera o reforço da resiliência dos bancos por meio de reservas macroprudenciais de fundos próprios mais elevadas.

O CERS considera que a sSyRB nova é eficaz e proporcionada. Dá seguimento ao objetivo de tornar os bancos IRB portugueses mais resilientes a potenciais correções em baixa graves nos mercados imobiliários residenciais, elevando os fundos próprios principais de nível 1 dos mesmos em função da sua exposição a estes mercados. Considera-se que uma sSyRB de 4% é comensurável com a intensidade, e com as potenciais perdas decorrentes, dos riscos no sistema financeiro português atrás referidos. Tal é igualmente confirmado pela avaliação do CERS das vulnerabilidades nos mercados imobiliários residenciais em 2021⁶, que determinou a orientação macroprudencial adequada e suficiente para fazer face às vulnerabilidades do setor imobiliário residencial em Portugal. A avaliação de 2021 sugeria que, caso as vulnerabilidades continuassem a aumentar, Portugal poderia considerar a introdução de uma sSyRB e/ou de medidas no sentido de aumentar os ponderadores de risco aplicados por bancos IRB a posições em risco sobre imobiliário residencial, quando fosse considerado que a recuperação económica tinha uma posição sólida e levando em conta potenciais efeitos pró-cíclicos. No atual enquadramento, a prociclicidade é uma preocupação relevante, mas, como já mencionado, é provável que o impacto quantitativo da medida no crédito seja limitado na prática, atendendo à margem de manobra em termos de capital e a melhoria da rentabilidade dos bancos, e existe atualmente uma oportunidade para constituir reservas de fundos próprios. Por conseguinte, a medida é consentânea com esta avaliação do CERS.

Outras medidas previstas na CRD e no regulamento em matéria de requisitos de fundos próprios (*Capital Requirements Regulation – CRR*)⁷

A medida proposta não cobre os riscos contemplados no artigo 130.º da CRD. A reserva contracíclica de fundos próprios (*countercyclical capital buffer – CCyB*) nunca foi ativada em Portugal. A medida proposta visa especificamente os riscos decorrentes do mercado imobiliário residencial, ao passo que uma potencial ativação da CCyB afetaria também posições em risco sobre outros setores, onde não foram identificados riscos sistémicos. A sSyRB evitaria, portanto, consequências indesejadas e seria mais proporcional ao risco sistémico.

A reserva de fundos próprios para instituições de importância sistémica mundial (*global systemically important institutions – G-SII*)/outras instituições de importância sistémica (*other systemically important institutions – O-SII*) e as percentagens de sSyRB são cumulativas e visam claramente diferentes riscos.

A sSyRB cobre apenas os riscos de posições sobre o mercado imobiliário residencial português, ao passo que a reserva para as O-SII responde à pegada sistémica de bancos específicos no mercado nacional. Os objetivos de ambas as reservas são claramente diferentes e não existe uma sobreposição significativa das duas. De acordo com o artigo 131.º, n.º 15, da CRD não será necessária uma autorização da Comissão Europeia, visto que a soma das percentagens da sSyRB e da reserva para as O-SII aplicáveis às posições em risco pertinentes não excede 5% para nenhum dos bancos.

Como a medida é aplicável aos bancos IRB, uma medida alternativa poderia ter sido o ajustamento dos ponderadores de risco no método IRB com base nos artigos 164.º ou 458.º do CRR. O Banco de Portugal avaliou

⁶ Ver nota de rodapé 4.

⁷ Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

a sSyRB como mais apropriada, devido principalmente a três fatores: i) o aumento dos ponderadores de risco teria impacto em vários outros requisitos regulamentares; ii) o ajustamento dos ponderadores de risco não é tão transparente como o aumento das reservas de fundos próprios; e iii) a libertação de uma sSyRB também é mais transparente e a reserva pode ser utilizada, correspondendo, assim, melhor a uma perspetiva macroprudencial. Além disso, de acordo com a hierarquia das medidas previstas na legislação da UE, a sSyRB deve ser considerada antes da adoção de medidas baseadas no artigo 458.º do CRR.

Conclusões

O CERS considera que a sSyRB proposta é adequada para fazer face aos riscos identificados para as carteiras de empréstimos garantidos por imobiliário residencial dos bancos IRB. Não implica efeitos adversos desproporcionados para a estabilidade financeira em Portugal ou na UE. Além disso, não se espera que constitua ou crie um obstáculo ao bom funcionamento do mercado interno. A aplicação da medida também a filiais de instituições estabelecidas noutro Estado-Membro é necessária para assegurar condições de concorrência equitativas no mercado interno e evitar fugas, dada a importância das duas instituições em questão no mercado português de crédito à habitação. A medida visa as posições em risco sobre imobiliário residencial português de bancos IRB e não se centra em riscos que podem ser cobertos ao abrigo dos artigos 130.º ou 131.º da CRD. Todavia, o CERS encoraja o Banco de Portugal a assegurar que, tanto quanto possível e também através de cooperação com as autoridades de supervisão microprudencial, sejam evitadas sobreposições com os requisitos microprudenciais. Além disso, o CERS apoia a intenção do Banco de Portugal de reavaliar a adequação da sSyRB quando o limite mínimo para os resultados fornecidos pelo modelo interno previsto no Acordo de Basileia III passe a ser vinculativo, a fim de evitar sobreposições e manter a eficácia e adequação da medida. O pedido de reciprocidade na notificação será tratado numa nota separada.