



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

O Banco de Portugal e a Supervisão Bancária

Relatório Final

Marta Serralheiro

2014

Relatório final do curso de mestrado em Administração Pública Empresarial, elaborado por Marta Sofia Gomes Serralheiro, sob a orientação do Sr. Dr. João Nuno Cruz Calvão da Silva.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| SIGLAS E ABREVIATURAS | 2 |
| INTRODUÇÃO | 3 |
| NOTA PRÉVIA | 6 |
| CAPÍTULO I – O BANCO DE PORTUGAL: APRESENTAÇÃO DA INSTITUIÇÃO | 9 |
| 1. Evolução Histórica | 9 |
| 2. Estatuto jurídico | 12 |
| 3. Independência funcional e financeira | 13 |
| 4. Atribuições e competências | 14 |
| 5. Modelo de Governo e Estrutura Organizacional | 15 |
| CAPÍTULO II – A SUPERVISÃO BANCÁRIA EM PORTUGAL | 18 |
| 1. Conceito de supervisão | 18 |
| 2. Os sujeitos da supervisão bancária | 18 |
| 3. História da supervisão bancária em Portugal | 19 |
| 4. Justificação da supervisão bancária | 23 |
| CAPÍTULO III – O PAPEL DO BANCO DE PORTUGAL NA SUPERVISÃO BANCÁRIA | 26 |
| 1. Nota introdutória | 26 |
| 2. A supervisão macro do sistema financeiro | 26 |
| 3. A supervisão prudencial | 27 |
| 4. A supervisão comportamental | 28 |
| 5. Medidas e procedimentos | 30 |
| A. Procedimentos corretivos | 30 |
| B. Procedimentos sancionatórios | 33 |
| C. Procedimentos revogatórios | 34 |
| 6. Principais instrumentos à sua disposição | 36 |
| 7. Princípios orientadores do exercício das funções e poderes do BdP | 37 |
| CAPÍTULO IV – NOVOS DESAFIOS | 40 |
| 1. A União Bancária | 40 |
| 2. Afirmção da supervisão prudencial no quadro da participação no SSM | 41 |
| 3. Alterações ao RGICSF | 44 |
| CONCLUSÃO | 46 |
| BIBLIOGRAFIA | 47 |

SIGLAS E ABREVIATURAS

ANC – Autoridade Nacional Competente

BCE – Banco Central Europeu

BdP – Banco de Portugal

CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CVM – Código dos Valores Mobiliários

DAS – Departamento de Averiguação e Ação Sancionatória

DSB – Departamento de Supervisão Bancária

DSC – Departamento de Supervisão Comportamental

DSP – Departamento de Supervisão Prudencial

DCIC – Direção de Serviços de Coordenação da Atividade Bancária

ISP – Instituto de Seguros de Portugal

MUS – Mecanismo Único de Supervisão

MTC – Mecanismo das Taxas de Juro

RGICSF – Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

RJSPME – Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica

SCAB – Serviço de Coordenação da Atividade Bancária

SEBC – Sistema Europeu de Bancos Centrais

SME – Sistema Monetário Europeu

UE – União Europeia

UEM – União Económica e Monetária

INTRODUÇÃO

A prática profissional representa um processo de aquisição permanente de conhecimento, qualificação e construção de saberes. Trata-se do espaço para a construção da identidade profissional.

A minha experiência profissional passa pelas funções exercidas, desde outubro de 2007 até à presente data, no Departamento de Supervisão Prudencial (DSP)¹ do Banco de Portugal (BdP). Este departamento tem como missão promover, tendo por base as normas prudenciais aplicáveis, a manutenção de uma gestão sã e prudente das instituições supervisionadas e um adequado equilíbrio entre o perfil de risco das mesmas e os seus níveis de capital e liquidez, de forma a assegurar que, em todas as circunstâncias razoáveis, as instituições se encontram em condições de cumprir as obrigações assumidas, em particular para com os depositantes, no quadro de um sistema financeiro estável, eficiente, competitivo e transparente.

Inicialmente, como colaboradora do Serviço de Registos e Expediente daquele Departamento, tinha como principais responsabilidades a organização e manutenção dos processos relativos a registos e averbamentos de factos e situações sujeitas a autorização prévia do BdP e a situações sujeitas a Registo Especial junto do BdP.

Em março do corrente ano passei a ser colaboradora do Núcleo de Avaliação de Idoneidade (NAI) do DSP, recentemente criado na sequência do alargamento dos critérios de avaliação de membros dos órgãos de administração e fiscalização das instituições sujeitas à supervisão do BdP, decorrentes de recomendações das autoridades competentes europeias.

Ao NAI compete avaliar os sistemas e conduzir os processos de designação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização e de titulares de outras funções-chave das instituições, por forma a assegurar que são pessoas idóneas e que dispõem das competências, qualificações, independência e disponibilidade necessárias ao exercício daqueles cargos e funções. Compete também ao núcleo apoiar e complementar as restantes áreas de supervisão na avaliação dos modelos de governo

¹ Assim designado a partir de janeiro de 2011, na sequência da reorganização das funções de supervisão bancária do Banco de Portugal, em que houve a autonomização das competências antes concentradas no Departamento de Supervisão Bancária em três departamentos distintos: Departamento de Supervisão Prudencial (DSP), Departamento de Supervisão Comportamental (DSC) e Departamento de Averiguação e Ação Sancionatória (DAS).

societário das instituições, incluindo a definição de normas ou recomendações neste domínio.

A experiência profissional adquirida no desempenho das minhas funções no Departamento de Supervisão Prudencial do BdP permitiu-me a observação e, assim, a aquisição de conhecimentos sobre a atuação do BdP enquanto supervisor da atividade bancária, daí a escolha do tema para o presente relatório.

O objetivo deste relatório não é a descrição da experiência profissional adquirida no desempenho das minhas funções no DSP, mas antes expor uma análise acerca do papel do BdP na supervisão bancária, tendo em conta os conhecimentos adquiridos durante o desempenho dessas funções. No entanto, o presente relatório terá uma nota prévia onde serão detalhadas as minhas funções no BdP e assim descrita a minha experiência profissional adquirida nesta Instituição, até à presente data.

O presente relatório é composto pela supracitada nota prévia, relativa à minha experiência profissional, e por quatro capítulos, onde se pretende, então, descrever a atuação do BdP na supervisão bancária.

No âmbito do primeiro capítulo o objetivo será fazer uma apresentação do BdP, dando uma perspetiva histórica da instituição, estatuto jurídico, independência, bem como das suas atribuições e competências resultantes do seu estatuto; e, ainda, dar a conhecer o seu modelo de governo e a sua estrutura organizacional.

No segundo capítulo tentaremos definir a supervisão bancária, evidenciando algumas noções teóricas de particular relevância; faremos uma abordagem sobre a evolução histórica das funções de supervisão bancária em Portugal; e, ainda, tentaremos justificar a necessidade de supervisão, dando a conhecer os seus principais objetivos.

No terceiro capítulo será feita a análise ao papel do BdP na supervisão bancária, quer no que respeita ao âmbito da sua atividade (a qual abarca as vertentes macro prudencial, prudencial e comportamental), quer no que se refere às medidas, procedimentos e instrumentos de que dispõe o BdP enquanto supervisor. Ainda neste capítulo, serão apresentados os princípios orientadores da sua atividade como supervisor.

Finalmente, no último capítulo, será feita uma breve abordagem aos novos desafios que se impõem ao BdP, enquanto principal sujeito ativo da supervisão bancária, nomeadamente a União Bancária, a afirmação da supervisão prudencial no quadro da participação no Mecanismo Único de Supervisão (MUS), e, ainda, uma breve

referência às alterações substanciais de que irá ser alvo o Regime Jurídico das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras² (RGICSF), como resultado da transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva 2013/36/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho.

² Aprovado pelo Decreto-Lei nº 298/92, de 31 de dezembro.

NOTA PRÉVIA

O início das minhas funções no BdP, em outubro de 2007, coincidiu com o último ano da licenciatura em Administração Pública, o qual consistia na realização de seis meses de estágio curricular numa instituição e na redação de um relatório detalhado sobre o estágio, entrega e defesa oral desse trabalho.

Realizei o referido estágio curricular no Serviço de Registos e Expediente (SRE) do Departamento de Supervisão Bancária do BdP.

Este Serviço tinha como principais responsabilidades a organização e manutenção dos processos relativos a registos e averbamentos de factos e situações sujeitas a autorização prévia do BdP (designadamente as referidas nos artigos 34.º e seguintes do RGICSF) e a situações sujeitas a Registo Especial junto do BdP (designadamente as referidas nos artigos 65.º e seguintes do RGICSF), incluindo a avaliação de idoneidade e qualificação profissional de membros dos órgãos de administração e fiscalização das instituições sujeitas à supervisão do BdP.

Nesse período de estágio curricular no Serviço de Registos e Expediente do Departamento de Supervisão Bancária as funções que desempenhei foram essencialmente:

- A colaboração com a Equipa de Chefias na avaliação de necessidades e ajustamentos da equipa de Trabalho face à evolução do trabalho normal produzido e trabalho solicitado em termos extraordinários;
- A participação no processo de avaliação de desempenho anual, sob a ótica da chefia, ressaltando-se o sigilo do processo, versus a ótica do avaliado;
- O levantamento de tarefas, procedimentos e regras de negócio/legislação aplicável com vista à elaboração do Manual de Procedimentos do Serviço de Registo e Expediente;
- A participação ativa num grupo de trabalho, responsável pela criação de uma aplicação informática, aplicação “REI – Registo Especial de Instituições”, constituído pela Equipa de Chefias do SRE e por 4 elementos do Departamento de Organização, Sistemas e Tecnologias de Informação (DOI). Estive presente em todas as reuniões do grupo de trabalho, acompanhei testes de validação à aplicação e participei na identificação de erros aplicativos e de necessidades não previstas. A participação

neste grupo de trabalho tinha como finalidade a avaliação da dificuldade de articulação de um grupo de trabalho com “linguagens distintas” e de harmonizar posições entre o produto requerido, tendo em conta as regras de negócio, o suporte legislativo e o produto final.

Após o fim da Licenciatura, em 01/10/2008, passei a colaboradora do BdP. Desde essa data e até março do corrente ano, continuei a exercer funções no mesmo Serviço.

As funções/tarefas que realizei neste Serviço foram sofrendo alterações, sendo que, entre as principais, constaram sempre: a análise de processos relacionados com matérias sujeitas a Registo Especial junto do BdP, a elaboração de Informações, Pareceres e Comunicações, no âmbito dessa análise; e, o apoio diário às atividades relacionadas com a aplicação informática “REI – Registo Especial de Instituições” (apresentações e formação a novos colaboradores do DSB e do Banco, identificação de erros e/ou de novas necessidades decorrentes de alterações legislativas aplicáveis a esta área de negócio, etc...).

Em março do corrente ano passei a ser colaboradora do Núcleo de Avaliação de Idoneidade (NAI) do Departamento de Supervisão Prudencial. Tal como referido, este Núcleo foi recentemente criado, designadamente em 01/07/2013, na sequência do alargamento dos critérios de avaliação de membros dos órgãos de administração e fiscalização das instituições sujeitas à supervisão do BdP, decorrentes de recomendações das autoridades competentes europeias.

No âmbito das minhas funções enquanto colaboradora do NAI compete-me avaliar os sistemas e conduzir os processos de designação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização e de titulares de outras funções-chave das instituições, por forma a assegurar que são pessoas idóneas e que dispõem das competências, qualificações, independência e disponibilidade necessárias ao exercício daqueles cargos e funções.

Em conjunto com a verificação dos requisitos de disponibilidade e experiência profissional, o controlo de idoneidade tem uma função preventiva, com o objetivo de diminuir o risco de exercício de cargos relevantes por pessoas que não deem garantias suficientes de gestão sã e prudente nas entidades supervisionadas e, por essa via, garantir a segurança dos fundos confiados a essas entidades.

O regime legal do controlo, pelo BdP, de idoneidade, disponibilidade e experiência consta, essencialmente:

- i) dos artigos 30.º a 33.º e 69.º a 72.º do RGICSF;
- ii) das Instruções do Banco de Portugal n.º 73/96 (sobre acumulação de cargos) e n.º 30/2010 (sobre o processo de registo dos membros dos órgãos de administração e de fiscalização das instituições sujeitas à supervisão do BdP);
- iii) das orientações da EBA sobre a avaliação da aptidão dos membros do órgão de administração e fiscalização e de quem desempenha funções essenciais (EBA/GL/2012/06)³;
- iv) e, ainda, das disposições que nas orientações da EBA sobre governação interna das instituições (GL 44)⁴ incidem sobre os membros dos órgãos sociais.

Os mecanismos utilizados pelo BdP para o controlo da idoneidade serão reforçados com a incorporação na regulamentação nacional das referidas Guidelines da EBA e da Diretiva 2013/36/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (atualmente em fase de finalização), pelo que se antecipa que esta temática venha a desempenhar um papel cada vez mais central na supervisão prudencial, tanto ao nível da missão do BdP como supervisor do sistema financeiro, como ao nível da organização interna das instituições supervisionadas.

Ainda no âmbito das funções que exerço no NAI, fui destacada para participar num grupo de trabalho responsável pela criação de uma nova ferramenta informática, a aplicação “Registo Passo a Passo”, destinada a ser um novo canal de comunicação entre o BdP e as instituições supervisionadas, por forma a estas últimas poderem submeter mais facilmente os seus pedidos de autorização e registo especial ao BdP, nomeadamente os relativos a alterações ocorridas nos seus órgãos sociais.

Integro, ainda, uma equipa de trabalho destinada a estudar e definir procedimentos, para uma melhor adaptação aos novos quadros institucionais e operacionais resultantes do Single Supervisory Mechanism (SSM)⁵, designadamente na parte relativa à avaliação da idoneidade, adequação e disponibilidade dos membros dos órgãos de administração e fiscalização das instituições consideradas significativas no âmbito deste Mecanismo.

³ Divulgadas às instituições através da Carta-Circular 6/13/DSPDR.

⁴ Divulgadas às instituições através da Carta-Circular 23/11/DSPDR.

⁵ Tema que abordaremos no último capítulo.

CAPÍTULO I – O BANCO DE PORTUGAL: APRESENTAÇÃO DA INSTITUIÇÃO

1. Evolução histórica⁶

O BdP foi criado em 19 de Novembro de 1846, por decreto régio de D. Maria II, tendo, na altura, a dupla função de banco comercial e de banco emissor. O BdP resultou da fusão do Banco de Lisboa e da Companhia Confiança Nacional, uma sociedade de investimento especializada no financiamento da dívida pública, e foi inicialmente fundado com o estatuto de sociedade anónima. Até à sua nacionalização, em 1974, o seu capital era maioritariamente privado.

Até 1887, o BdP partilhou com outras instituições a sua função de banco emissor. Mas, em 1891, passou a deter o exclusivo da emissão.

Os primeiros anos de existência do BdP foram conturbados, contudo após o fim desta fase agitada entrou numa fase de crescimento, como banco comercial mais importante do país. Esta fase durou até à I Guerra Mundial.

Até 1891, uma das principais preocupações do BdP foi assegurar a convertibilidade das notas que emitia em moeda metálica. Assegurava, ainda, a função de “prestamista de última instância” no sistema bancário.

A partir da crise financeira e monetária, de 1891, e depois do estabelecimento da inconvertibilidade das notas do BdP, a política monetária tornou-se muito mais passiva, tendo-se fixado a taxa de desconto num nível que perdurou até 1914. Em contrapartida, manteve-se e desenvolveu-se a função de “banco dos bancos”, acompanhada de um certo grau de supervisão informal do setor.

Em 1931, em plena Grande Depressão, operou-se uma profunda reforma nas funções e estatutos do BdP, tendo sido definidas regras que limitavam a expansão das responsabilidades do Banco face a terceiros, relacionando-as com o montante de reservas em divisas. Neste contexto, foram igualmente introduzidas limitações à capacidade do Banco para financiar o Estado.

⁶ Para um conhecimento mais detalhado sobre a evolução histórica do BdP vide Cordeiro, António Menezes; “Manual de Direito Bancário”; 4ª Edição, 2010, Almedina; páginas 809 a 855; bem como as publicações do próprio BdP no seu sítio da internet (www.bportugal.pt), relacionadas com o tema.

Seguidamente, o comércio e os movimentos de capitais foram totalmente liberalizados. O facto de existirem excedentes orçamentais possibilitou esta liberalização e assegurou a viabilidade de uma política monetária de modo geral passiva. Durante este período, as funções do BdP foram substancialmente alteradas, houve um alargamento do seu âmbito à área de pagamentos internacionais, à gestão de reservas e à política monetária interna.

Durante a II Guerra Mundial e no Pós – Guerra foram, novamente, impostas restrições às transações internacionais, isto levou ao desenvolvimento de um sistema de controlo cambial. O BdP passou a deter competências normativas nesta área e, também, na área de supervisão do sistema. Passou, ainda, nesta altura a atuar como agente do Governo nas relações com organizações monetárias internacionais.

Foi criado, nos finais dos anos 50, um enquadramento normativo regulador da atividade bancária comercial e de outras instituições de crédito.

Foram aprovados, entre 1957 e 1960, leis que obrigaram os bancos a constituir reservas mínimas de caixa e que conferiam ao BdP grandes responsabilidades, permitindo-lhe a intervenção nas áreas de controlo do crédito e na fixação de taxas de juro.

As funções e estatutos do BdP sofreram novas alterações com a sua nacionalização, em 1974, através da publicação em 15 de novembro de 1975 da sua Lei Orgânica. Foi-lhe, nesta altura, atribuído o estatuto de banco central e, pela primeira vez, a função de supervisor do sistema bancário.

Após a adesão de Portugal à Comunidade Europeia, em 1986, o BdP assumiu importantes responsabilidades nas áreas do controlo monetário e do crédito e na organização e regulamentação dos mercados monetários.

As funções do BdP aproximavam-se das dos restantes bancos centrais europeus à medida que a política orçamental ia sendo controlada e se verificava uma integração crescente nos mercados europeus.

Com a promulgação de uma nova Lei Orgânica, em outubro de 1990, cujas principais inovações diziam respeito às limitações impostas ao financiamento dos défices do Estado, foi garantida ao Conselho de Administração do BdP uma maior independência.

Em 1992, ocorreu a adesão do Escudo ao Mecanismo de Taxas de Câmbio (MTC) do Sistema Monetário Europeu (SME) e foi decidida a total liberalização dos movimentos de capitais, tornando o Escudo plenamente convertível.

Já, em 1995, foram introduzidas profundas alterações à Lei Orgânica do BdP, como consequência de adaptações decorrentes da preparação para a União Económica e Monetária (UEM).

Surge, nesta altura, como missão essencial do BdP a estabilidade dos preços, e foi alargada a sua autonomia na condução da política monetária e, ainda, aumentaram as suas atribuições no domínio dos sistemas de pagamentos.

A Lei Orgânica do BdP volta, em 1998, a sofrer profundas alterações, que visaram um reforço da autonomia do BdP, imposto pela participação de Portugal na Terceira Fase da UEM, e a preparação da sua integração no Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC).

A 2 de Maio de 1998, os Chefes de Estado e do Governo da UE decidiram que a 1 de Janeiro de 1999, se iniciaria a Terceira Fase da UEM (com 11 Estados-membros participantes, Portugal incluído). Na mesma altura, chegaram a acordo quanto ao método de determinação das taxas de conversão para o Euro e decidiram que as então taxas centrais bilaterais do MTC das moedas dos Estados-membros participantes seriam utilizadas para a determinação das taxas de conversão para o euro.

Ainda, em 1998, o BdP integrou-se no SEBC⁷.

A 1 de Janeiro de 1999, tal como havia sido estipulado, teve início a Terceira Fase da UEM. Esta fase foi marcada pela existência de uma política monetária única e de uma moeda única – o Euro.

Nesta altura, foi publicada uma nova versão da Lei Orgânica do BP, que incorporava as alterações impostas pela integração do BdP no SEBC.

Em 1 de janeiro de 2002, entraram em circulação as notas e moedas de euro, tendo o BdP desempenhado um papel central na introdução física do euro em Portugal e na campanha de informação que lhe esteve associada.

⁷ O SEBC é constituído pelo Banco Central Europeu (BCE) e pelos bancos centrais nacionais da União Europeia (UE). De acordo com o Tratado da UE, "o objetivo primordial do SEBC é a manutenção da estabilidade dos preços", que constitui o principal objetivo da política monetária.

Desde a criação do euro, o BdP contribui ativamente para o desempenho das funções de autoridade monetária no quadro do Eurosistema⁸, designadamente nos domínios do aconselhamento económico e de política monetária, da execução da política monetária, da emissão monetária, da gestão de ativos de reserva do BCE, dos sistemas de pagamentos e da produção estatística.

Mais recentemente, no contexto da crise financeira internacional e da crise da dívida soberana na área do euro, o BdP tem igualmente participado de forma ativa na execução de medidas de estabilidade financeira, em particular no quadro do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal e na criação e operacionalização do Mecanismo Único de Supervisão (como primeiro passo para uma União Bancária e uma genuína União Económica e Monetária).

2. Estatuto jurídico

O Banco de Portugal é o banco central da República Portuguesa, o seu estatuto jurídico consta fundamentalmente da sua Lei Orgânica, aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro, com alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º s 118/2001, de 17 de abril; 50/2004, de 10 de março; 39/2007, de 20 de fevereiro; 31-A/2012, de 10 de fevereiro e 142/2013, de 18 de outubro. De notar que, subsidiariamente à Lei Orgânica, o Banco rege-se pelas normas da legislação reguladora da atividade das instituições de crédito e pelas demais normas e princípios do direito privado, salvo quando se trate do exercício de poderes públicos de autoridade, caso em que as normas de direito administrativo são as aplicáveis (artigo 64.º da Lei Orgânica do BdP).

O Banco de Portugal tem natureza de empresa pública. O Banco é qualificado como pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio (artigo 1.º da sua Lei Orgânica).

⁸ O Eurosistema é constituído pelo Banco Central Europeu (BCE) e pelos bancos centrais nacionais dos Estados-Membros da União Europeia (UE) que participam na área do euro, isto é, que adotaram o euro como moeda. O principal objetivo do Eurosistema é a manutenção da estabilidade de preços, ou seja, a salvaguarda do valor do euro.

3. Independência funcional e financeira

O BdP é uma entidade cuja independência é garantida pelo seu estatuto (artigo 7.º dos Estatutos do SEBC e do BCE⁹, conjugados com o estabelecido no artigo 3.º da Lei Orgânica do BdP). No exercício das funções de supervisão, o Banco não solicita nem recebe instruções de entidades governamentais, de instituições comunitárias ou de qualquer outro organismo (n.º 2 do artigo 27.º da sua Lei Orgânica).

A independência do Banco é ainda garantida por outras disposições, como as que determinam que os membros do Conselho de Administração do BdP exerçam as suas funções por um prazo cinco anos, renovável por uma vez e por igual período, só podendo ser exonerados das suas funções caso se verifique alguma das circunstâncias previstas no n.º 2 do artigo 14.º dos Estatutos do SEBC/BCE, designadamente se deixarem de preencher os requisitos necessários ao desempenho das suas funções ou quando tenham sido considerado culpado de conduta imprópria. Refira-se ainda que o Governador dispõe de direito de recurso contra decisão que o exonere (artigo 33.º, n.ºs. 2, 4 e 5 da Lei Orgânica do BdP).

Com vista a prevenir qualquer risco de influência na respetiva independência, é vedado aos membros do conselho de administração e aos demais trabalhadores fazer parte dos corpos sociais de outra instituição de crédito, sociedade financeira ou qualquer outra entidade sujeita à supervisão do Banco ou nestas exercer quaisquer funções, salvo quando em representação do Banco ou dos seus trabalhadores (artigo 61.º, n.º 1 da Lei Orgânica do BdP). Além disso, sem prejuízo de outras incompatibilidades ou impedimentos legalmente previstos, os membros do conselho de administração não podem exercer quaisquer funções remuneradas fora do Banco, salvo o exercício de funções docentes no ensino superior, nem ser membros dos corpos sociais de qualquer sociedade, a menos que o façam em representação de interesses do Banco e devidamente autorizados pelo conselho de administração (artigo 61.º, n.º 2 da mesma Lei).

O Código de Conduta dos trabalhadores do BdP¹⁰ e o Código de conduta dos membros do Conselho de Administração e Conselho de Auditoria do BdP¹¹, também,

⁹ In https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026pt_protocol_4.pdf

¹⁰In

<http://www.bportugal.pt/ptPT/OBancoeoEurosistema/MissaoeFuncoes/CodigodeConduta/Documents/C%C3%B3digoCondutaTrabalhadores.pdf>.

contêm previsões que reforçam a independência dos referidos elementos do Banco prevenindo conflitos de interesses. Em particular, os trabalhadores devem evitar qualquer situação suscetível de originar, direta ou indiretamente, conflitos de interesses, que se presume existir sempre que os trabalhadores tenham um interesse pessoal ou privado em determinada matéria que possa influenciar, ou aparentar influenciar, o desempenho imparcial e objetivo das suas funções.

A independência financeira do Banco é garantida pelas fontes do seu financiamento. O artigo 1.º da Lei Orgânica caracteriza o Banco como uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, não estando sujeito ao regime financeiro dos serviços e fundos autónomos da Administração Pública (n.º 5, artigo 54.º da sua Lei Orgânica). O Banco, como Banco Central, obtém as suas receitas essencialmente através da participação nos resultados da emissão monetária do SEBC, dos juros de aplicações no âmbito da política monetária e da gestão de reservas.

4. Atribuições e competências

Como banco central da República Portuguesa, o BdP, integra-se no Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC). Nessa qualidade prossegue os objetivos e participa no desempenho das atribuições cometidas ao SEBC (artigo 3.º da sua Lei Orgânica). Assim acontece, designadamente, no caso da política monetária (artigos 15.º e 16.º da da mesma Lei), da política cambial (artigos citados), da emissão monetária (artigo 6.º) e no domínio dos sistemas de pagamentos (artigo 14.º).

Mas continua a exercer outras funções que se desenvolvem fora (em maior ou menor medida) das responsabilidades partilhadas no quadro comunitário. Assim acontece na intervenção como intermediário nas relações monetárias internacionais do Estado (artigo 12º, alínea b)), enquanto autoridade cambial da República Portuguesa (art. 20º da LOBP), no velar pela estabilidade do sistema financeiro nacional, designadamente através da garantia, com essa finalidade, da função de refinanciador de última instância e de autoridade macro prudencial nacional (artigo 12.º, alínea c)).

¹¹In: <http://www.bportugal.pt/pt/PT/OBancoeoEurosistema/MissaoeFuncoes/CodigodeConduta/Documents/C%C3%B3digoCondutaCA.pdf>

Por outro lado, enquanto autoridade nacional de supervisão do sistema financeiro português, o BdP é responsável pela supervisão prudencial e pela supervisão comportamental das entidades supervisionadas (artigo 17.º da sua Lei Orgânica).

Neste âmbito, compete-lhe participar no quadro do Mecanismo Único de Supervisão, na definição de princípios, normas e procedimentos de supervisão prudencial, bem como exercer essa supervisão nos termos da legislação aplicável (artigo 17.º, n.º2, da mesma Lei)¹².

Compete, ainda, ao BdP desempenhar as funções de autoridade de resolução nacional, nos termos estabelecidos no artigo 17.º - A da sua Lei Orgânica.

O BdP, conjuntamente com o Instituto Nacional de Estatística (INE), é igualmente autoridade estatística nacional, desempenhando, neste âmbito, amplas funções de compilação e divulgação de informação estatística.

Por último, o BdP desenvolve, no âmbito das suas atribuições, uma intensa atividade no domínio dos estudos económicos, da representação internacional e da cooperação institucional, incluindo o aconselhamento do governo, e da divulgação de informação ao público.

5. Modelo de Governo e Estrutura organizacional

Os órgãos do Banco de Portugal são, conforme estabelecido na sua Lei Orgânica, o Governador, o Conselho de Administração, o Conselho de Auditoria e o Conselho Consultivo (Artigo 26.º).

O Governador, como órgão, tem poderes próprios, dos quais se destacam o exercício das funções de membro do Conselho e do Conselho Geral do BCE (artigo 28.º, n.º 1, da Lei Orgânica do BdP) e a prática de todos os atos necessários à prossecução dos fins cometidos ao Banco e que se insiram na competência do Conselho de Administração, sempre que, estando em risco interesses sérios do País ou do Banco, não seja possível reunir esse conselho, designadamente por motivo de urgência (artigo 30.º da Lei Orgânica do BdP). Tal como os restantes membros do Conselho de Administração é nomeado por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Finanças (artigo 27.º, n.º 1 da Lei Orgânica do BdP).

¹² No Capítulo IV abordaremos este tema.

Ao Conselho de Administração, presidido pelo governador e composto por um ou dois vice-governadores e por três a cinco administradores, compete a prática de todos os atos necessários à prossecução dos fins cometidos ao Banco e que não sejam abrangidos pela competência exclusiva de outros órgãos (artigos 33.º e 34.º da Lei Orgânica do BdP).

Os membros do Conselho de Administração, incluindo o Governador, exercem as suas funções por um prazo de cinco anos, renovável por uma vez e por igual período, mediante resolução do Conselho de Ministros (artigo 33.º, n.º 2).

Ao Conselho de Auditoria compete, em especial, fiscalizar o cumprimento pelo Banco das leis e regulamentos que lhe são aplicáveis e emitir parecer sobre o orçamento, o balanço e as contas anuais (artigo 43.º da Lei Orgânica do BdP)¹³. É composto por três membros designados pelo Ministro das Finanças, que exercem as suas funções por um prazo de três anos, renovável por uma vez e por igual período, mediante decisão do Ministro das Finanças (artigo 42.º, n.º 1, da Lei Orgânica do BdP).

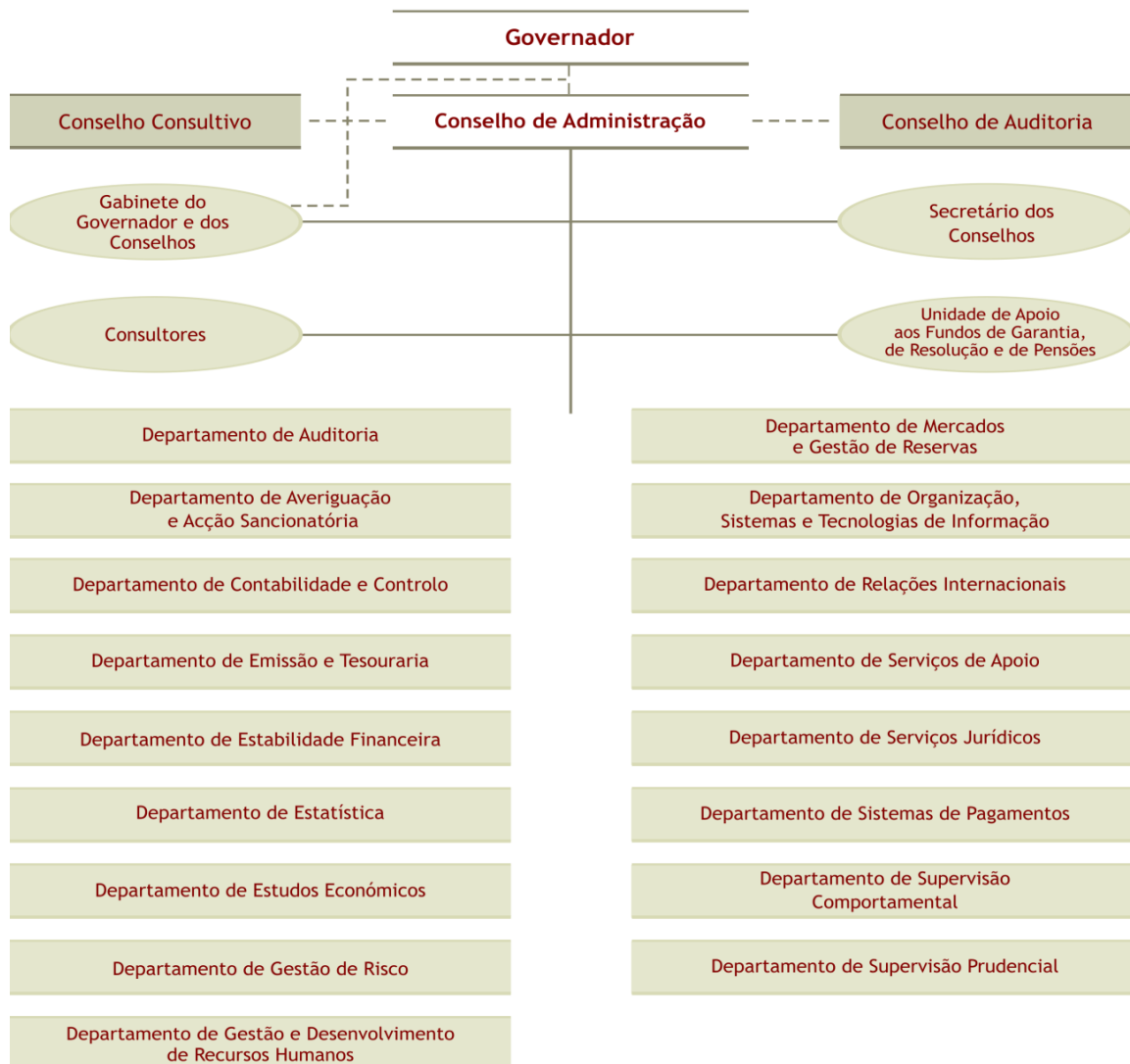
O Conselho Consultivo é composto pelo Governador, pelos vice-governadores, por antigos governadores, por elementos da comunidade financeira, económica e empresarial, por um representante de cada uma das Regiões Autónomas e pelo presidente do Conselho de Auditoria (artigo 47.º da Lei Orgânica do BdP). Exerce uma função consultiva, em particular em relação à atuação do Banco decorrente das atribuições que lhe estão cometidas (artigo 48.º da mesma Lei Orgânica).

De seguida apresenta-se o organograma do BdP, ilustrativo da sua estrutura organizacional¹⁴.

¹³ De notar que, presentemente, as contas do Banco estão igualmente sujeitas a fiscalização por auditor externo (artigo 46.º da Lei Orgânica do BdP).

¹⁴ In

<http://www.bportugal.pt/ptPT/OBancoeoEurosistema/OrganizacaoEstrutura/Paginas/Organograma.aspx>



CAPÍTULO II – A SUPERVISÃO BANCÁRIA EM PORTUGAL**1. Conceito de supervisão**

De acordo com a análise realizada, entende-se por supervisão bancária “...a atuação desenvolvida pelo Estado ou por outros entes públicos sobre os banqueiros, de modo a controlar a sua actividade.”¹⁵, tendo em vista “... assegurar a estabilidade, eficiência e solidez do sistema financeiro, o cumprimento de regras de conduta e de prestação de informação aos clientes bancários, bem como garantir a segurança dos depósitos e dos depositantes e a protecção dos interesses dos clientes.”¹⁶

Contudo, as formas e mecanismos de supervisão variam ao longo dos tempos. Mas, ainda assim, a supervisão bancária tem-se afirmado como uma necessidade histórica de intervenção pública do Estado, sem a qual o sistema financeiro não pode nem deve viver.

2. Os sujeitos da supervisão bancária

Por estar inerente à função de supervisão o interesse público que esta prossegue, e, também, a natureza jurídica que se estabelece entre supervisor e supervisionado, quem exerce esta função necessita de estar dotado de poder público, próprio ou delegado. O sujeito ativo da supervisão bancária tem de estar assim dotado de “*jus imperii*” no exercício das suas funções.

O sujeito ativo da supervisão é, atualmente, o BdP, que detém competência própria por força da sua Lei Orgânica (artigo 17.º), do RGICSF (artigos 92.º e seguintes e artigos 116.º e seguintes) e do Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica (RJSPME)¹⁷ (artigo 6.º).

Paralelamente ao BdP, há outros sujeitos ativos na supervisão, relativamente aos quais cabe fazer uma breve referência.

Em primeiro lugar, o Ministério das Finanças exerce, no âmbito da supervisão prudencial, uma competência de “...superintendência do mercado monetário,

¹⁵ Cfr. Cordeiro, António Menezes; “Manual de Direito Bancário”; 4ª Edição, 2010, Almedina, Pág. 888.

¹⁶ In <http://www.bportugal.pt/pt-PT/supervisao/Paginas/default.aspx>.

¹⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei nº 317/2009, de 30 de outubro.

*financeiro e cambial, e designadamente a coordenação da atividade dos agentes do mercado com a política económica e social do Governo...*¹⁸¹⁹.

Em segundo lugar, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) que, apesar de estar sujeita à tutela do Ministério das Finanças²⁰, tem atribuições próprias no âmbito do mercado de valores mobiliários, expressas no artigo 353.º do Código dos Valores Mobiliários (CMV²¹), mas também no âmbito da supervisão das instituições de crédito, a par do BdP²².

Em terceiro lugar, o Instituto de Seguros de Portugal (ISP) que exerce a supervisão das empresas de seguro, dos fundos de pensões e respetivas sociedades gestoras e dos mediadores de seguros.

Nos sujeitos passivos da supervisão bancária estão incluídas, em primeiro plano, as instituições de crédito e as sociedades financeiras²³, mas também as sociedades gestoras de participações sociais (quando mais de metade das participações incidem sobre instituições de crédito ou quando detenham a maioria dos votos de uma instituição de crédito)²⁴; e as empresas de investimento²⁵ (sujeitos passivos da supervisão do BP em conjunto com a CMVM).

3. História da supervisão bancária em Portugal

A fiscalização das atividades bancárias e de outras atividades conexas remonta, em Portugal, ao início do século XX. Inicialmente, na década de 20, sob a égide do Ministério das Finanças, as ações concentravam-se ao nível da verificação da atividade cambial. Pouco tempo depois, alargou-se o âmbito de atividades com o intuito de abarcar toda a atividade bancária. O BdP só passou a exercer funções nesta área em 1975.

Apresenta-se de seguida um esquema cronológico da evolução histórica da supervisão bancária em Portugal.

¹⁸ Cfr. n.º1 do artigo 91.º do RGICSF.

¹⁹ Sobre o papel do Ministério das Finanças na supervisão vide Cordeiro, António Menezes; “Manual de Direito Bancário”; 4.º Edição, 2010, Páginas 895 a 898.

²⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º do Estatuto da CMVM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 473/99, de 8 de novembro.

²¹ Aprovado pelo Decreto –Lei n.º 486/99, de 13 de novembro.

²² Cfr. n.º 2 do artigo 93.º do RGICSF.

²³ Enquanto entidades que exercem as atividades bancárias referidas no artigo 4.º do RGICSF, por remissão do artigo 2.º, no que toca às instituições de crédito e do artigo 194.º e seguintes, relativamente às sociedades financeiras, definidas no artigo 5.º.

²⁴ Cfr. artigo 117.º do RGICSF.

²⁵ Cfr. artigo 199.º-B do RGICSF.

Inspeção de atividades bancárias e outras atividades similares sob a égide do Ministério das Finanças

1919 – 1949

Conselho Fiscalizador do Comércio Geral de Câmbios e Inspeção do Comércio Bancário

O Conselho Fiscalizador do Comércio Geral de Câmbios foi criado, por Decreto de 2 de dezembro, de 1919, sob a égide do Ministério das Finanças; tendo sido substituído, um ano mais tarde, pela Inspeção do Comércio de Câmbios, com funções limitadas à fiscalização da atividade cambial. Pouco tempo depois, a Inspeção do Comércio de Câmbios foi convertida na Inspeção do Comércio Bancário, com a missão de fiscalizar toda a atividade bancária.

1949 – 1975

Inspeção do Comércio Bancário - Inspeção-Geral de Crédito e Seguros

Em 1949, com a incorporação da Inspeção de Seguros, foi criada a Inspeção-Geral de Crédito e Seguros, a qual, pelo Decreto-Lei n.º 301/75, de 20 de junho, viria a ser extinta. Esse diploma transferiu para o BdP as funções que cabiam à “Inspeção de Crédito” da Inspeção Geral de Crédito e Seguros.

Inspeção de atividades bancárias no âmbito do Banco de Portugal

1975 – 1987

Serviço de Coordenação da Atividade Bancária (SCAB) - Direção de Serviços de Coordenação das Instituições de Crédito (DCIC) e renomeação de estruturas

Na sequência da nacionalização da banca, determinada pelo Decreto-Lei n.º 132-A/75, de 14 de março, foi criado, por resolução do Conselho de Administração, de 28 de agosto de 1975, o Serviço de Coordenação da Atividade Bancária (SCAB) no Banco de Portugal.

O SCAB iniciou a sua atividade no final de setembro de 1975 com um pequeno quadro administrativo e com um quadro técnico permanente baseado nos Delegados do BdP junto da Banca, figura criada pelo Decreto-Lei n.º 671/74, de 29 de novembro. Funcionou, inicialmente, no extinto Grémio Nacional dos Bancos e Casas Bancárias, na Avenida da Liberdade.

A coordenação das ações e procedimentos da banca constituiu o foco da área de ação do SCAB, com especial incidência no âmbito de crédito e de operações com o estrangeiro.

A concretização dos objetivos de normalização, uniformização e racionalização de métodos, procedimentos, recursos e suportes dentro deste serviço foi iniciada por Grupos de Trabalho, constituídos por especialistas em cada uma das matérias, pertencentes aos quadros dos diversos bancos.

O SCAB – depois denominado DCIC e, posteriormente DIC – funcionou em paralelo, durante alguns anos, com o serviço ICR que, no BdP, foi o herdeiro das funções da referida Inspeção de Crédito e da Inspeção de Geral de Crédito e Seguros.

As estruturas do BdP asseguraram, assim, desde 1975 até 1988, um conjunto de ações visando a cooperação em vários aspetos da atividade das instituições de crédito e a promoção de diversas formas de cooperação entre elas.

1988 em diante

Criação do Departamento de Supervisão Bancária (DSB)

Na sequência da abertura, em 1983, do setor bancário à iniciativa privada e da liberalização da atividade das instituições de crédito e das parabancárias, vieram a esbater-se as funções de coordenação e de cooperação interbancária, ao mesmo tempo que assumiam maior relevância as funções de supervisão.

A junção do DIC com o ICR, determinada pela resolução do Conselho de Administração do BdP, de 10 de dezembro de 1987, deu origem ao Departamento de Supervisão Bancária (DSB), mais vocacionado para funções de supervisão, que iniciou funções em 1 de Janeiro de 1988.

Com a criação do DSB, foi introduzida uma nova metodologia de supervisão, consubstanciada na intensificação dos exames diretos às instituições, com inspeções de âmbito mais genérico, abrangendo aspetos diversos, tais como adequação da liquidez e dos capitais próprios das instituições, qualidade dos ativos e sua rentabilidade, qualidade da gestão e do controlo interno, conformidade dos procedimentos contabilísticos com o Plano de Contas, observação e cumprimento das normais legais e regulamentares em vigor.

A fiscalização era, então, exercida, genericamente, através de:

- controlo indireto – acompanhamento à distância, sistemático e permanente, da atividade e situação das instituições, pela análise da situação periódica, contabilística ou outra, que legalmente devesse ser enviada ao BdP, nos aspectos de liquidez, solvabilidade e concentração de crédito, rácios legais e outros de estrutura financeira e de rentabilidade, entre outros;
- inspeções diretas – "in loco" às instituições bancárias e parabancárias e a outros agentes económicos relevantes.

Para além das ações referidas, eram exercidas outras funções inerentes à supervisão bancária, designadamente:

- apreciação dos pedidos de estabelecimento de novas instituições, registo e averbamento das instituições autorizadas a operar no mercado, rede de balcões, estatutos;
- levantamento de processos de transgressão a instituições de crédito, sociedades financeiras e outras entidades por pela prática de ilícitos e comunicação aos tribunais de situações de infração à legislação cambial;
- adaptação da legislação portuguesa às normas de direito comunitário (designadamente, coordenação das regulamentações bancárias: rácios de solvabilidade, fundos próprios, supervisão em base consolidada, grandes riscos);
- elaboração do Plano de Contas para o Sistema Bancário;
- participação em reuniões sobre supervisão bancária.

Com a publicação do Decreto-Lei nº 298/92, de 31 de dezembro, que aprovou o RGICSF, procedeu-se à reforma da regulação geral do sistema financeiro português, com exceção do setor de seguros e do mercado de valores mobiliários, sendo que a maior parte das competências que aquele diploma atribuiu ao BdP estão cometidas ao DSB.

Reorganização das funções de supervisão no BdP

A partir de janeiro de 2011, por deliberação do Conselho de Administração do BdP, em linha com orientações e recomendações de várias entidades internacionais e da União Europeia (UE), no sentido de aumentar a eficácia e eficiência das instâncias de supervisão face às novas condições do exercício da atividade financeira, foram autonomizadas as competências antes concentradas no Departamento de Supervisão Bancária (DSB) em três departamentos: Departamento de Supervisão Prudencial (DSP); Departamento de Supervisão Comportamental (DSC) e Departamento de Averiguação e Ação Sancionatória (DAS).

Assim, o DSP tem como missão a regulação e supervisão prudencial, visando a estabilidade, eficiência e solidez do sistema financeiro, a solvabilidade das instituições supervisionadas e a existência nelas de adequados sistemas de governo interno, além de contribuir para a supervisão macro prudencial.

Ao DSC compete a regulação e fiscalização da conduta das instituições financeiras nas relações com os seus clientes no âmbito da divulgação e comercialização dos produtos e serviços bancários a retalho.

O DAS concentra as tarefas de “*legal enforcement*”. Compete-lhe o desenvolvimento de ações de natureza contraordenacional tanto no domínio da supervisão bancária como nas restantes áreas de intervenção do banco central.

4. Justificação da supervisão bancária

A orientação, não só da UE, como praticamente de todos os mercados financeiros e jurisdições nacionais é a de que há justificação para a intervenção pública consistente na regulação e supervisão financeiras.

Importa, no entanto, referir que esta opinião não é unânime. Há quem defenda que não se justifica o controlo das estruturas bancárias (“*Free Banking*”), uma vez que elas têm potencialidades para se estabilizarem autonomamente e se equilibrarem de forma eficiente. Entre as razões que os defensores desta opinião se baseiam podem contar-se:

- a. o objetivo da maximização do lucro na banca é perfeitamente compatível com a obtenção de condições de eficiência ao nível, quer da captação, quer da afetação de recursos;
- b. mesmo quando ocorram crises, o sistema acaba por atingir um equilíbrio aceitável, sendo mesmo positivas, a médio prazo, as falências ocorridas, uma vez que tais falências tenderão a eliminar as empresas menos eficientes;
- c. há que contar com os custos do controlo administrativo, os quais sobrelevam as vantagens que ele possa trazer;
- d. os controlos, ao eliminarem ou ao enfraquecerem drasticamente a disciplina do mercado, induzem nos agentes menos eficientes comportamentos de risco moral.

Mas, como referimos, esta não é a situação entre nós nem nas restantes jurisdições em geral. E diversas são as razões que estão na base da supervisão bancária. Vejamos quais as principais razões apontadas para justificar a intervenção pública na supervisão bancária.

- A principal função económica das instituições de crédito, e dos bancos em particular, é a de receberem fundos dos agentes económicos que os têm em excesso (famílias e empresas) e de os disponibilizarem àqueles que deles têm falta (Estado, empresas, etc.).

Os primeiros, sem a intermediação dos bancos, teriam dificuldade em encontrar a quem ceder os fundos em termos eficientes, pois estão apenas dispostos a cedê-los desde que mantenham a sua disponibilidade. Para além da dificuldade de encontrarem as pessoas a quem fossem emprestar, teriam, ainda, dificuldade em avaliar a respetiva idoneidade.

A existência dos bancos permite ultrapassar estas dificuldades.

Assim, facilmente percebemos que os balanços dos bancos se caracterizam pelo facto de a liquidez do passivo ser bastante superior à liquidez do ativo: estão, de um lado, depósitos de curto prazo, e do outro, financiamentos feitos pelos bancos a prazo mais longo e de valores mais elevados.

Se os bancos operam de forma excessivamente arriscada, podem pôr em causa a sua solvabilidade e a confiança do público. Explica-se, assim, a necessidade de regulação para contrariar estas situações de risco e, portanto, para promover a saúde financeira e a estabilidade das instituições de crédito.

- Outra razão inerente ao funcionamento da vida bancária está relacionada com o que se acabou de referir, a confiança dos depositantes e do público em geral. A confiança que estes tenham na capacidade de os bancos colocarem de forma eficiente os fundos que lhes captaram é muito importante.

A quebra desta confiança pode, até, originar no setor bancário o risco de contágio, isto é, a transmissão de problemas detetados num banco a outras instituições de crédito.

Assim sendo, o objetivo da regulação que aqui se impõe é também o da estabilidade das instituições de crédito e do sistema bancário.

- Outra razão a ter presente é a de que a falência de um banco, pelas consequências que acarreta (as chamadas externalidades negativas), não pode ser comparada à falência de outra qualquer empresa.
Verifica-se a preocupação com a vida financeira das instituições e o estabelecimento de mecanismos específicos que previnam as falências dos bancos.
- Outras razões prendem-se com a necessidade de tutela do depositante como cliente mais fraco, merecedor de proteção especial. Os clientes bancários não estão em pé de igualdade com as instituições financeiras que lhes prestam serviços, sobretudo ao nível da informação relativa aos serviços prestados, existindo uma assimetria entre uns e outras.
Explica-se, assim, a regulação das relações entre a instituição financeira e os seus clientes, designadamente através da supervisão comportamental.
- O sistema financeiro pode ser usado para finalidades criminosas. Atualmente o risco de isto acontecer é muito elevado.
Com a regulação bancária pretende-se também combater os crimes financeiros e prevenir o uso do sistema na facilitação do cometimento de crimes.

Sintetizando, diremos que os principais objetivos da supervisão bancária são os seguintes:

- evitar o risco sistémico;
- proteger os depositantes, através da promoção da estabilidade e saúde financeira das instituições de crédito;
- proteger os depositantes em caso de falência;
- proteger os depositantes e os clientes de serviços financeiros, procurando minimizar a sua posição de contraente mais fraco;
- promover a transparência do sistema financeiro;
- proteger contra o crime financeiro ou contra o crime cuja prática seja facilitada pelo uso do sistema financeiro.

CAPÍTULO III – O PAPEL DO BANCO DE PORTUGAL NA SUPERVISÃO BANCÁRIA

1. Nota introdutória

A atuação do BdP no domínio da supervisão financeira é muito abrangente, quer no que respeita ao âmbito da atividade – a qual abarca as vertentes macro prudencial, prudencial e comportamental – quer no que se refere aos instrumentos utilizados – que incluem a produção de normas regulamentares, o acompanhamento das instituições de crédito, nomeadamente através da realização de ações inspetivas “on-site” e “off-site” e a averiguação e ação sancionatória.

De acordo com o disposto no artigo 12.º da Lei Orgânica compete ao BdP “(...) *velar pela estabilidade dos sistema financeiro nacional (...)*”, e nos termos do artigo 17.º da mesma Lei, compete ao Banco “*exercer a supervisão das instituições de crédito, sociedades financeiras e outras entidades que lhe estejam legalmente sujeitas, nomeadamente estabelecendo diretivas para a sua atuação e para assegurar os serviços de centralização de riscos de crédito, bem como aplicando-lhes medidas de intervenção preventiva e corretiva, nos termos da legislação que rege a supervisão financeira*”.

No RGISCF e, também, no RJSPME, são indicadas de forma mais detalhada as atribuições e as competências do BdP relativamente às instituições sujeitas a supervisão.

2. A supervisão macro do sistema financeiro

No âmbito da sua missão de salvaguarda da estabilidade financeira compete ao BdP avaliar e monitorizar os riscos emergentes no mercado e no sistema financeiro portugueses, procurando identificar eventuais vulnerabilidades propiciadoras de “risco sistémico”.

A crise financeira mundial veio enfatizar a necessidade de realizar avaliações regulares ao sistema financeiro e de aperfeiçoar as metodologias de monitorização e análise. Além disso, evidenciou a importância de desenvolver instrumentos macro prudenciais que estejam disponíveis para prevenir ou mitigar risco sistémico.

Esta atividade envolve a análise global da situação e da evolução do sistema financeiro, com ênfase no sistema bancário e implica, nomeadamente, a identificação de possíveis choques adversos e da respetiva probabilidade de ocorrência, bem como a aferição das consequências desses choques sobre a estabilidade do sistema.

Como resultado destas avaliações o BdP publica o Relatório de Estabilidade Financeira, com periodicidade anual, bem como uma análise intercalar sobre a evolução do sistema financeiro português no primeiro semestre de cada ano, integrada da edição de outono do Boletim Económico.

3. A supervisão prudencial

A supervisão prudencial das entidades supervisionadas pelo BdP tem por objetivo garantir a solvabilidade e liquidez dessas entidades e grupos financeiros, contribuindo, por essa via, para a salvaguarda da confiança dos depositantes e de outros “*stakeholders*” e, assim, para a estabilidade do sistema como um todo.

Neste sentido, o BdP:

- Colabora na definição, e garante a aplicação, do enquadramento regulamentar relevante, designadamente no que respeita às regras de acesso à atividade bancária²⁶, requisitos de capital, mecanismos de intervenção preventiva, corretiva e de resolução aplicáveis às instituições, regime dos fundos de garantia de depósitos e governo interno das instituições;
- Realiza diversos tipos de ações inspetivas quer nas instituições (ações “*on-site*”) quer à distância (ações “*off-site*”). Nos últimos anos as ações inspetivas “*on-site*” têm ganho um maior relevo, tendo o BdP passado a dispor de equipas de inspeção permanentes junto dos principais grupos bancários. Esta abordagem é essencial para um melhor conhecimento das instituições financeiras, dos seus processos decisórios e orientações estratégicas, para uma melhor avaliação da adequação e eficácia dos seus sistemas de gestão e controlo de riscos e para uma deteção mais atempada de situações problemáticas;

²⁶ Estas normas abrangem requisitos de idoneidade e qualificação profissional dos membros dos órgãos de administração e fiscalização das instituições e de idoneidade dos acionistas, bem como normas sobre participações qualificadas, capital social mínimo, viabilidade do plano de atividades e adequação de meios humanos, técnicos e financeiros.

- Defende o perímetro bancário com vista a combater o exercício de atividade financeira por parte de pessoas ou entidades que não disponham de autorização para o efeito;
- Desenvolve a supervisão das medidas destinadas a prevenir o uso (ou abuso) do sistema financeiro para o branqueamento de capitais ou o financiamento do terrorismo.

4. A supervisão comportamental

Para além da vertente de supervisão prudencial, as competências do BdP contemplam também a vertente comportamental, isto é a atuação pública de regulação e supervisão da conduta das instituições nos mercados financeiros a retalho, tendo em vista, nomeadamente, mitigar a informação imperfeita que caracteriza os produtos e serviços financeiros e salvaguardar a equidade e eficiência daqueles mercados.

O Decreto-Lei n.º 1/2008, de 3 janeiro (que alterou o RGICSF), veio reforçar os poderes do BdP em matéria de supervisão comportamental.

É competência do BdP estabelecer regras de conduta das instituições financeiras, que assegurem a transparência de informação nas fases contratuais e pré-contratuais, nomeadamente no domínio da publicidade, e a equidade nas transações de produtos e serviços financeiros entre as entidades supervisionadas e os seus clientes.

O BdP dispõe também de poderes fiscalizador e sancionatório no domínio da supervisão comportamental.

As competências de regulação do BdP em matéria de supervisão comportamental, incidem sobre áreas como (entre outras):

- ✓ Requisitos que as instituições devem satisfazer na divulgação ao público das condições em que prestam os seus serviços (e.g. preçários);
- ✓ Regras sobre o conteúdo dos contratos entre instituições de crédito e os seus clientes, tendo em vista garantir a transparência das condições de prestação dos correspondentes serviços;
- ✓ Instruções sobre os códigos de conduta que as instituições devem adotar e, ainda, definir normas orientadoras para esse efeito;

- ✓ Deveres de informação e transparência a que devem obedecer as mensagens publicitárias das instituições financeiras.

No que respeita à fiscalização, a avaliação sistemática do comportamento das instituições relativamente aos seus clientes é feita quer por via de ações de inspeção, quer por via da apreciação de reclamações.

As inspeções são realizadas, quer aos balcões e aos serviços centrais das instituições, quer à distância, fiscalizando os sítios na Internet.

O BdP atua ainda como “cliente mistério”, método de inspeção que é especialmente importante na supervisão comportamental.

As competências do BdP em matéria de análise de reclamações resultam, quer do regime do Livro de Reclamações, quer da legislação própria do sistema financeiro (RGICSF).

Na sequência das reclamações, caso o BdP conclua pela existência de indícios de infração, pode recomendar à instituição de crédito a forma de correção da situação apresentada pelo reclamante.

Se os factos da reclamação indicarem uma prática suscetível de constituir violação das normas aplicáveis, pode o BdP instaurar o adequado processo de contraordenação, podendo aplicar coimas e respetivas sanções acessórias.

O BdP dispõe ainda de uma prerrogativa de intervenção relativamente à publicidade. Quando a publicidade não respeite a legislação aplicável, o BdP tem poderes de suspensão, modificação ou retificação das ações publicitárias, podendo mesmo substituir-se ao infrator na publicação da retificação.

Para além de atuar sobre o lado da oferta – para que as instituições reúnam elevadas competências no exercício das suas atividades e que, no relacionamento com os seus clientes, respeitem princípios de transparência, diligência, respeito, honestidade e integridade –, a supervisão comportamental atua também sobre o lado da procura – ao desenvolver atividades que visam aumentar os níveis de informação e literacia financeira.

O Portal do Cliente Bancário (PCB)²⁷ constitui um instrumento estratégico de promoção da informação e da literacia dos clientes bancários, para além de ser um canal de comunicação dos clientes bancários com o BdP.

5. Medidas e procedimentos

O BdP, enquanto autoridade de supervisão do sistema financeiro, tem ao seu dispor um conjunto diversificado de medidas e procedimentos que lhe permitem uma intervenção eficaz e expedita para prevenir e reprimir a violação das regras de natureza legal ou regulamentar por cujo cumprimento é responsável, como, por exemplo, as normas de natureza prudencial.

Assim:

A. Procedimentos corretivos

O quadro normativo modelador do exercício de funções de supervisão prevê um leque alargado de procedimentos corretivos dos quais o BdP pode lançar mão, designadamente quando estejam em causa aspetos prudenciais da gestão das entidades supervisionadas.

O BdP faz o acompanhamento “*on-site*” e “*off-site*” das instituições de crédito, assim como das empresas de investimento e de outras sociedades financeiras, podendo emitir recomendações – no âmbito da supervisão prudencial e da supervisão comportamental (designadamente, neste último âmbito, através da análise das reclamações que lhe são dirigidas pelos clientes das entidades supervisionadas) - para a sanção das irregularidades detetadas (artigo 116.º, n.º1, al. c) do RGICSF), quer através de contacto informal, quer por comunicação escrita, consoante a natureza e gravidade dessas anomalias.

As medidas corretivas de maior relevância, designadamente as que resultem de factos detetados “*on-site*” ou quando estejam em causa graves irregularidades, são comunicadas à Administração das instituições (por escrito ou no âmbito de reuniões formalmente realizadas para o efeito, nas instalações do BdP), sendo exigida a apresentação de comentários e/ou de um plano de regularização.

O BdP verifica o cumprimento dos prazos fixados às instituições para que sejam tomadas medidas corretivas, quer através do controlo “*off-site*” (efetuado diretamente

²⁷ Acesso através do link: <http://clientebancario.bportugal.pt/pt-PT/Paginas/inicio.aspx>.

pelo técnico responsável pelo acompanhamento da instituição), quer através de ações de follow-up “*on-site*”.

De entre as medidas de natureza corretiva, destacam-se ainda as seguintes:

- a. Verificando-se diminuição dos fundos próprios abaixo do capital social mínimo, o BdP pode conceder às instituições um prazo limitado para que estas regularizem a situação (artigo 96.º, do RGICSF).
- b. Em caso de incumprimento do rácio de solvabilidade, as entidades infratoras ficam automaticamente impedidas de aumentar os ativos de risco (artigo 99.º do RGICSF).
- c. Em caso de receio justificado de que a influência exercida pelo detentor de uma participação qualificada possa prejudicar a gestão sã e prudente da instituição participada, pode o BdP determinar a inibição do exercício dos direitos de voto integrantes daquela participação (art. 106.º, n.º 1 do RGICSF).
- d. Em caso de incumprimento, por uma instituição, das regras que visam assegurar uma gestão sã e prudente da sua atividade, pode o BdP notificar a entidade infratora para – em prazo determinado - corrigir os métodos de gestão ou para adotar as providências necessárias ao reforço do respetivo equilíbrio financeiro (artigo 118.º, n.º 1, do RGICSF).
- e. Sempre que tomar conhecimento de operações suscetíveis de violar ou agravar a violação de regras prudenciais, ou de infringir as regras de uma gestão sã e prudente, pode o BdP notificar a instituição para se abster de realizar as referidas operações (artigo 118.º, n.º 2, do RGICSF).
- f. Verificando-se situações de desequilíbrio financeiro numa instituição, pode o BdP adotar o seguinte elenco de providências de recuperação, saneamento e resolução (artigos 139.º a 153.º do RGICSF):
 - Apresentação, pela entidade intervencionada, de um plano de recuperação e saneamento;
 - Restrições ao exercício de determinados tipos de atividade;
 - Restrições à realização de determinados tipos de operações (concessão de crédito, aplicação de fundos em certos tipos de ativos e receção de depósitos);
 - Constituição de provisões especiais;
 - Proibição ou limitação da distribuição de dividendos;

- Sujeição de certas operações ou de certos actos à aprovação prévia do BdP;
- Designação de administradores provisórios e/ou de uma comissão de fiscalização;
- Dispensa temporária da observância de normas sobre controlo prudencial ou política monetária;
- Dispensa temporária do cumprimento pontual de obrigações anteriormente contraídas;
- Encerramento temporário de instalações com atendimento ao público;

O BdP, enquanto autoridade de resolução nacional, pode ainda, neste âmbito, aplicar às instituições de crédito ou certas empresas de investimento as medidas de resolução previstas no n.º 1 do artigo 145.º -C do RGICSF, designadamente:

- A alienação, parcial ou total, do património da instituição em dificuldades financeiras para uma ou mais instituições autorizadas a desenvolver as atividades em causa;
- A constituição de um banco de transição e a transferência, parcial ou total, para esse banco do património da instituição em dificuldades financeiras²⁸.

As medidas de resolução são aplicadas quando essas entidades não cumpram ou estejam em sério risco de não cumprir os requisitos necessários para manterem a autorização para o exercício da respetiva atividade e se a adoção de tais medidas for considerada indispensável para alcançar uma das finalidades seguintes: (i) assegurar que os serviços financeiros essenciais continuem a ser prestados; (ii) acautelar o risco sistémico; (iii) salvaguardar os interesses dos contribuintes e do erário público; (iv) salvaguardar a confiança dos depositantes.

Na eventualidade de as providências extraordinárias adotadas não serem suficientes para a recuperação da instituição, será revogada a autorização para

²⁸ Importa realçar que esta medida foi aplicada recentemente pelo BdP ao Banco Espírito Santo, S.A., em virtude desta instituição se encontrar numa situação de risco sério e grave de incumprimento a curto prazo das suas obrigações e, em consequência, dos requisitos para a manutenção da autorização para o exercício de atividade, nos termos dos números 1 e 3, alínea c) do artigo 145.º-C do RGICSF.

o exercício da respetiva atividade, seguindo-se o regime de liquidação estabelecido na legislação aplicável (artigo 144.º, alínea c) do RGICSF).

A adoção de providências extraordinárias de saneamento pelo BdP não preclui a possibilidade de aplicação de medidas sancionatórias, caso se verifique algum tipo de responsabilidade contraordenacional da entidade intervencionada (artigo 149.º do RGICSF).

- g. No caso de deixarem de estar preenchidos os requisitos legais ou estatutários do normal funcionamento do órgão de administração de uma instituição, o BdP pode fixar um prazo para a alteração da composição desse órgão, podendo revogar a autorização, nos termos do artigo 22.º do RGICSF, caso não seja regularizada a situação (artigo 32.º do RGICSF).

B. Procedimentos sancionatórios

Apesar de estarmos perante uma atividade cujo exercício pressupõe autorização prévia e está sujeita a supervisão permanente, nem por isso deixa de estar exposta a atos ilícitos que, naturalmente, a lei sanciona. Os ilícitos bancários encontram-se devidamente tipificados no RGICSF, mais propriamente nos artigos 210.º e 211.º.

Assim, no que se refere aos procedimentos de natureza sancionatória que constituem prerrogativa do BdP, importará salientar, novamente, ter o mesmo o poder de aplicar sanções administrativas pecuniárias relativamente a factos que violem disposições dos diplomas legais e regulamentares por cujo cumprimento lhe compete zelar, no exercício das suas funções de supervisão (artigos 201.º e seguintes do RGICSF).

As infrações às referidas normas configuram ilícitos de natureza administrativa (contraordenações), puníveis com coima, tendo o BdP competência para a instrução dos correspondentes processos, os quais revestem sempre a forma escrita (artigo 213.º, n.º1, do RGICSF).

O BdP pode, ainda, conjuntamente com as coimas previstas nos artigos 210.º e 211.º aplicar aos infratores sanções acessórias (artigo 212.º do RGICSF).

Um aspeto surpreendente do regime sancionatório do direito bancário é o de que, por vezes, as sanções acessórias, previstas no supracitado artigo 212.º, apresentam-se mais gravosas do que as sanções principais.

C. Procedimentos revogatórios

Como já referido, pode o BdP proceder à revogação da autorização concedida a uma instituição de crédito para o exercício da respetiva atividade, encontrando-se elencadas no RGICSF (artigo 22.º, n.º 1) as várias circunstâncias que, isolada ou cumulativamente, poderão fundamentar uma tal decisão do Banco Central da República Portuguesa.

Assim, pode o BdP revogar a autorização concedida a uma instituição quando (e sem prejuízo de outros fundamentos que legalmente se encontrem previstos):

- a autorização tiver sido obtida por meio de falsas declarações ou outros expedientes ilícitos (independentemente das sanções penais que ao caso couberem);
- deixar de se verificar algum dos requisitos legais de constituição, previstos no artigo 14.º do RGICSF;
- a atividade da instituição não corresponder ao objeto estatutário autorizado;
- a instituição cessar a atividade ou a reduzir para nível insignificante por período superior a 12 meses;
- se verificarem irregularidades graves na administração, organização contabilística ou fiscalização interna da instituição;
- a instituição não puder honrar os seus compromissos, em especial quanto à segurança dos fundos que lhe tiverem sido confiados;
- a instituição não cumprir as obrigações decorrentes da sua participação no Fundo de Garantia de Depósitos e/ou no Sistema de Indemnização aos Investidores;
- a instituição violar as leis e os regulamentos que disciplinam a sua atividade ou não observar as determinações do BdP, de modo a pôr em risco os interesses dos depositantes, investidores e demais credores ou as condições normais de funcionamento do mercado monetário, financeiro ou cambial.

A revogação da autorização é, em regra, da competência do BdP (artigo 23.º, n.º 1 do RGICSF).

Nos termos da alínea e) do artigo 23.º-A do RGICSF, tal competência é do Ministro das Finanças (podendo, porém, ser delegada no BdP), no caso especial das instituições previstas no n.º 2 do artigo 16.º do RGICSF, ou seja quando,

genericamente, estejam em causa filiais de instituições cuja sede e/ou controlo se situem fora da UE.

A decisão de revogação da autorização pressupõe a audiência prévia dos interessados (por escrito ou oralmente), salvo nos casos expressamente excecionados por lei (artigo 64.º, n.º 2 da Lei Orgânica do BdP; artigos 100.º e 103.º, do Código do Procedimento Administrativo (CPA)).

Sempre que a revogação da autorização for da competência (não delegada) do Ministro das Finanças, será precedida de audição do BdP e, no caso de instituição com sede em Região Autónoma, do Governo Regional competente (artigo. 23.º-A, alínea f) do RGICSF).

A revogação da autorização concedida a uma instituição que tenha sucursais em outros Estados membros da UE será precedida de consulta às autoridades de supervisão desses Estados, podendo, porém, em casos de extrema urgência, substituir-se a consulta por simples informação, acompanhada de justificação do recurso a este procedimento simplificado (artigo 22.º, n.º 2, do RGICSF).

A decisão de revogação deve ser fundamentada, notificada à instituição e comunicada à Comissão Europeia, à Autoridade Bancária Europeia (EBA) e às autoridades de supervisão dos Estados membros da União Europeia onde a instituição tenha sucursais ou preste serviços (artigo 23.º, n.º 2 do RGICSF).

A revogação da autorização de uma instituição cujo objeto compreenda alguma atividade de intermediação de valores mobiliários deve ser imediatamente comunicada à CMVM (artigo 29.º-A, n.º 3, do RGICSF).

O BdP dará à decisão de revogação a publicidade conveniente e tomará as providências necessárias para o imediato encerramento de todos os estabelecimentos da instituição, o qual se manterá até ao início de funções dos liquidatários (artigo 23.º, n.º3, do RGICSF).

A revogação da autorização implica a dissolução e liquidação da instituição, salvo se - nos casos em que a revogação tenha por fundamento a cessação ou redução significativa da atividade - o BdP o dispensar (artigo 22.º, n.º 3, do RGICSF).

Das decisões de revogação de autorização cabem os meios de recurso ou ação previstos na legislação própria do contencioso administrativo (artigo 12.º, n.º 1, do RGICSF; artigo 39.º, da Lei Orgânica do BdP).

Nos recursos das decisões de revogação de autorização (bem como nos de outras decisões do BdP tomadas no âmbito da legislação específica que rege a atividade das instituições sujeitas à sua supervisão), presume-se, até prova em contrário, que a suspensão da eficácia determina grave lesão do interesse público (artigo 12.º, n.º 2, do RGICSF).

- Como consideração de ordem geral, refere-se, por último que existem na ordem jurídica portuguesa mecanismos legais que visam prevenir a ocorrência de atrasos injustificados na tomada das medidas e procedimentos acima referidos por parte da autoridade de supervisão. Tais mecanismos decorrem, em primeira linha, não apenas dos princípios gerais consignados nos artigos 266.º e 268.º da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 3.º a 12.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), como também do enquadramento genérico sobre a responsabilidade civil do Estado e outros entes públicos (consubstanciado na Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro) e das normas administrativas que enquadram a atuação da Administração Pública (igualmente aplicáveis ao BdP - artigo 64.º da sua Lei Orgânica).

6. Principais instrumentos à sua disposição

Como já referido, a entidade supervisora tem de estar dotada de “*jus imperii*”, carecendo de meios e instrumentos adequados para o exercício da sua função.

É possível identificar na Lei Orgânica do BdP e no RGICSF poderes específicos, de que a entidade supervisora se encontra investida, que podem ser atuados nas diversas fases em que a supervisão é exigida e se manifesta.

Poder regulamentar: por competência própria, pode o BdP criar normas prudenciais, técnicas ou de conduta, sob a forma de aviso, instrução ou circular, não excluindo, naturalmente, a sua legitimidade para propor ao Governo a produção de normas que entendendo indispensáveis ao seu funcionamento do sistema.

Poder de Autorizar: a constituição de instituições de crédito e sociedades financeiras; o registo de nomeação dos membros dos órgãos sociais; e, a dispensa de incumprimento de regras prudenciais carecem de autorização da entidade de

supervisão. A concessão desta autorização assume a natureza de ato administrativo, sindicável, por isso, pelos Tribunais Administrativos.

Poder de emitir instruções: O BdP pode, em cada momento, e em determinada situação concreta, dar instruções de procedimentos à entidade supervisionada que esta terá de aceitar, sob pena de ver o seu comportamento sancionado, em conformidade com as disposições constantes, designadamente da alínea o) do artigo 211.º do RGICSF.

Poder de Inspeccionar: permite ao BdP a alteração, a todo o tempo, e por forma direta, de informação e elementos necessários à formação de uma correta convicção sobre a gestão e o cumprimento das normas prudências em vigor.

Poder de sancionar: traduz a possibilidade, de levantar autos, por atos ilícitos legalmente previstos e punidos como contraordenação.

7. Princípios orientadores do exercício das funções e poderes do BdP

De uma forma breve abordaremos alguns dos princípios orientadores das atividades desenvolvidas pelo BdP no âmbito das suas funções de supervisor.

7.1. Consistência e convergência com os “standards” internacionais

Tendo em conta que a supervisão das instituições financeiras é uma atividade dinâmica, o BdP tem de ter como foco a consistência e a convergência com os “standards” internacionais, com adaptações à especificidades nacionais.

7.2. Abordagem baseada no risco

O BdP adota uma abordagem baseada no risco (quer a nível de cada grupo/instituição, quer a nível do sistema, isto é uma abordagem com ênfase nos elementos que apresentam um perfil de risco mais elevado. A frequência e a intensidade das ações de supervisão junto de uma instituição ou de determinadas áreas da instituição, dependem, assim, de uma avaliação prévia do perfil de risco.

7.3. Primazia de uma abordagem consolidada

Privilegia, ainda, uma abordagem consolidada, para que sejam devidamente considerados todos os riscos efetivamente assumidos por um grupo financeiro, sem

prejuízo da monitorização individual das instituições que, nesse grupo, contribuam de forma significativa para o perfil de risco global ou que apresentem vulnerabilidades específicas.

7.4. Proporcionalidade, gradualismo e neutralidade da intervenção do BdP

O grau de exigência da regulação e da supervisão, bem como a intensidade da ação supervisora, devem ser proporcionais à natureza, à dimensão e à complexidade das atividades das instituições.

No entanto, o princípio da proporcionalidade não deve comprometer a manutenção de um “*level playing field*” entre as instituições – situações idênticas devem ser tratadas de forma idêntica.

A imposição de medidas pelo BdP deve também ser gradual, em função da gravidade das situações, e deve procurar-se atingir o equilíbrio entre os custos regulatórios impostos às instituições e a eficácia da supervisão.

7.5. Minimização da arbitragem regulamentar

Devem ser ultrapassadas ou evitadas eventuais inconsistências ou “*gaps*” no quadro regulamentar, de forma a minimizar as hipóteses de arbitragem regulamentar. A respeito deste princípio cumpre relevar o importante papel do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF), que promove a adoção de políticas coordenadas para todo o sistema financeiro.

7.6. Supervisão intensiva, mas não intrusiva

O escrutínio do supervisor deve ser rigoroso e consequente, motivando a necessária intervenção, mas esta não deve interferir com as estratégias/políticas de gestão, desde que devidamente acautelados por fundos próprios os riscos assumidos pela instituição/grupo financeiro. A supervisão não deve colocar em causa a independência da gestão nem elidir a sua responsabilidade. Isto traduz a ideia de uma supervisão intensiva por parte do supervisor, mas não intrusiva.

7.7. Diálogo e desafios constantes

No âmbito da atividade de supervisão bancária deve promover-se o diálogo permanente com a instituição, privilegiando-se uma abordagem inquisitiva e desafiadora, tendo em vista a recolha de informação completa e clarificadora.

7.8. Cooperação entre autoridades de supervisão

Dado o contexto de forte integração (setorial e geográfica) dos mercados financeiros, é essencial a cooperação e coordenação entre as autoridades de supervisão, quer a nível nacional (CMVM, ISP e CNSF), quer a nível internacional (colégios de supervisores, Comités europeus/“European Supervisory Authorities”).

7.9. Complementaridade das diferentes vertentes da supervisão financeira

A conjugação das vertentes de supervisão macro prudencial e prudencial possibilita um acompanhamento mais eficaz dos riscos para a estabilidade financeira. E no âmbito das atividades bancárias de retalho, a supervisão prudencial e a supervisão comportamental complementam-se e apresentam sinergias funcionais e operacionais.

7.10. Estrutura organizativa ajustada ao objeto da supervisão

A organização da autoridade de supervisão deve adequar-se à estrutura do sistema financeiro. E esta estrutura deve permitir que a supervisão “*on-site*” e a supervisão “*off-site*” se desenvolvam e articulem de forma eficaz e eficiente.

CAPÍTULO IV - NOVOS DESAFIOS**1. A União Bancária**

A integração financeira e monetária que se seguiu à criação do mercado único e da moeda única não foi acompanhada por uma plena integração da supervisão do sistema bancário nem dos mecanismos que compõem a “rede de segurança” para fazer face ao impacto de eventuais falhas no setor bancário (sistemas de garantia de depósitos, mecanismos de recapitalização e de resolução de instituições), que permaneceram de base essencialmente nacional.

Se por um lado o sistema bancário tem um peso dominante na tomada de dívida pública emitida pelo respetivo soberano num contexto de crise, por outro lado, a garantia da estabilidade financeira de cada um dos sistemas bancários nacionais continuou dependente da capacidade do respetivo estado para, em caso de necessidade, assegurar a capitalização e o resgate de bancos de importância sistémica.

Assim, dentro da área euro, instalou-se uma situação de mútua dependência entre Estados e sistema bancário, com os correspondentes riscos de contágio: do soberano para os bancos, através da dívida pública e da perceção dos agentes financeiros quanto à sustentabilidade do apoio implícito do soberano de que os bancos potencialmente beneficiam, e destes para o soberano, através das eventuais necessidades de apoio financeiro.

Com o desencadear da crise económica e financeira internacional, a atenção dos investidores passou a estar focada no desequilíbrios macroeconómicos das economias periféricas da área do euro e fragilidades do modelo de governação da moeda única e na correlação entre o risco soberano e risco do setor bancário.

O projeto de construção da União Bancária é uma peça indispensável para completar a construção da UEM e reforçar a confiança e a estabilidade financeira na área do euro (potenciando e tornando mais eficaz a ação da política monetária e impedindo, concomitantemente, a fragmentação do setor bancário europeu e a contaminação entre risco soberano e risco bancário).

Por seu turno, a aplicação de um conjunto comum de normas que regem a atividade bancária e a harmonização dos procedimentos e práticas de supervisão em torno de padrões exigentes, contribuirá para aumentar a resiliência dos bancos da área do

euro, promovendo a confiança dos depositantes e a estabilidade financeira do sistema financeiro europeu no seu conjunto.

A União Bancária implicará, por um lado, uma significativa partilha de soberania e, por outro, a mutualização de perdas potenciais no futuro, que poderão ser significativas. No entanto, esta transferência da responsabilidade pela supervisão não é acompanhada – por agora – da transferência da responsabilidade pelos mecanismos que constituem a “rede de segurança” do sistema, ou seja, os que dizem respeito à resolução de instituições e à garantia de depósitos, que permanecem como mecanismos nacionais.

Torna-se assim necessário criar também um mecanismo europeu de resolução dos bancos, que permita a resolução de instituições sem afetar a estabilidade sistémica e a situação financeira dos países onde estes operam, em paralelo com a criação de um sistema comum de garantia de depósitos, que contribuirá para a redução da probabilidade de ocorrência de potenciais fenómenos de corrida aos depósitos, que numa situação de contágio, condicionariam rapidamente a liquidez do sistema bancário.

A União Bancária deverá, assim, englobar desejavelmente não só uma supervisão integrada, mas também mecanismos partilhados de resolução de bancos e de garantia de depósitos.

Dada a forte interligação entre estes três domínios, a preservação da estabilidade financeira na área do euro exige progressos simultâneos em todos eles. A concretização de cada um decorrerá, no entanto, em horizontes variáveis, dados os diferentes desafios que se colocam à sua implementação.

Assim, a criação de uma supervisão integrada na área euro, o Single Supervisory Mechanism (tema que abordaremos de seguida), é apenas o primeiro passo para uma União Bancária e a concretização de uma genuína União Económica e Monetária.

2. Afirmção da supervisão prudencial no quadro da participação no SSM

No contexto da União Bancária e na sequência do referido no ponto anterior do presente relatório, a partir de novembro de 2014, a supervisão das instituições de

crédito da área do euro será exercida no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão (Single Supervisory Mechanism - SSM).

O SSM é, em si mesmo, um passo no sentido de uma maior harmonização à escala europeia. Este Mecanismo promove a abordagem do conjunto único de regras à supervisão prudencial das instituições de crédito a fim de uma maior solidez do sistema bancário da área euro.

O SSM congrega o Banco Central Europeu (BCE) e as autoridades nacionais competentes (ANC) dos estados membros participantes. O BCE é o responsável pelo funcionamento eficaz e coerente do SSM e supervisiona o funcionamento do sistema, com base na partilha de responsabilidades entre o BCE e as ANC, conforme estabelecido no regulamento do SSM²⁹.

No âmbito do SSM, a supervisão será assegurada:

- Diretamente pelo BCE para um conjunto de entidades consideradas “significativas” de acordo com os critérios de dimensão e relevância sistémica³⁰³¹,
- Pelas autoridades nacionais de supervisão, por delegação do BCE, no caso das restantes instituições.

As tarefas específicas atribuídas ao BCE incluem:

- Autorizar instituições de crédito e revogar a autorização;
- Avaliar participações qualificadas;
- Assegurar o cumprimento das normas prudenciais estabelecidas na legislação da UE;
- Avaliar a adequação dos procedimentos, das estratégias e dos fundos próprios das instituições face aos riscos incorridos e realizar *stress-tests* e com base

²⁹ Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (artigo 4.º).

³⁰ Definidos nos artigos 39.º e seguintes do Regulamento (UE) n.º 468/2014 do Banco Central Europeu, de 16 abril 2014 Regulamento que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, entre o BCE e as ANC competentes e com as autoridades nacionais designadas (Regulamento-Quadro do MUS) (BCE/2014/17).

³¹ De acordo com a lista das instituições notificadas da intenção do BCE as supervisionar directamente, disponível para consulta através do link: <https://www.ecb.europa.eu/ssm/pdf/SSM-listofdirectlysupervisedinstitutions.pt.pdf?df6a61217972a1019c438256a30aee53>, serão consideradas para esse efeito 11 instituições com sede em Portugal.

nessa avaliação impor requisitos adicionais de fundos próprios ou outros requisitos específicos previstos na legislação da União;

- Exercer a supervisão em base consolidada e participar em colégios de supervisores;
- Participar na supervisão suplementar de conglomerados financeiros, quando aplicável; e,
- Exercer tarefas de supervisão no âmbito de: i) planos de recuperação e medidas de intervenção precoce em situações de incumprimento, ou de riscos de incumprimento, dos requisitos prudenciais por parte das instituições; ii) alterações estruturais de reforço da solidez das instituições, excluindo competências de resolução.

Até outubro de 2014, ocorrerá a transferência de responsabilidades, após um exercício de avaliação exaustiva (Comprehensive Assessment) de cada uma das instituições significativas cuja supervisão será assumida pelo BCE.

A criação do SSM terá um impacto muito relevante na organização e nas atividades de supervisão prudencial no BdP e atividades conexas, nomeadamente a ação sancionatória.

O BdP passará a integrar equipas de supervisão (Joint Supervision Teams) que, sob a coordenação do BCE, supervisionarão os principais grupos bancários nacionais. O BdP continuará responsável pela supervisão direta das restantes instituições, de acordo com o enquadramento comum europeu.

Para concretizar estes objetivos o BdP tem vindo a:

- Preparar a sua adaptação aos novos quadros institucionais e operacionais resultantes do SSM e tem participado ativamente na sua definição;
- Melhorar os seus sistemas de informação de suporte à supervisão prudencial promovendo a sua aproximação e compatibilidade com os que vierem a ser instruídos no SSM;
- Promover o exercício eficaz e eficiente da atividade de supervisão;
- Adaptar e reforçar os procedimentos de ação sancionatória;
- Participar na definição da metodologia e no exercício de apuramento de custos de supervisão no âmbito do SSM.

3. Alterações ao RGICSF

Na sequência da crise financeira dos últimos anos, foram concretizadas diversas iniciativas no plano internacional para o reforço do sistema financeiro que culminaram com a publicação, por parte do Comité de Basileia de Supervisão Bancária, de um conjunto de medidas que visam a densificação do quadro regulamentar prudencial vigente aplicável às instituições de crédito, designado por quadro regulamentar de Basileia III.

No contexto destas iniciativas internacionais, o Conselho Europeu sublinhou também a necessidade de estabelecer um conjunto único de regras europeias aplicáveis a todas as instituições de crédito e empresas de investimento.

A Diretiva 2013/36/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho (Diretiva 2013/36/UE) e o Regulamento (UE) n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho (Regulamento (UE) n.º 575/2013) pretendem, assim, constituir o enquadramento jurídico que rege o acesso à atividade das instituições de crédito e que estabelece o quadro de supervisão e as regras prudenciais aplicáveis às instituições de crédito e às empresas de investimento. A Diretiva 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 575/2013 implementaram na UE o quadro regulamentar de Basileia III.

Assim, a Diretiva 2013/36/EU contém normas relativas ao acesso à atividade das instituições de crédito, entre as quais se incluem, nomeadamente, normas relativas ao exercício da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços, aos requisitos em matéria de governo societário, incluindo a remuneração dos colaboradores, ao quadro de supervisão, aos poderes das autoridades competentes, ao regime sancionatório e à constituição de reservas de fundos próprios.

O Regulamento (UE) n.º 575/2013, por sua vez, contém os requisitos prudenciais aplicáveis às instituições de crédito e empresas de investimento, nomeadamente novas regras relativas ao apuramento dos fundos próprios e ao cálculo dos respectivos requisitos, à liquidez e à alavancagem, incluindo disposições transitórias acordadas a nível internacional para a progressiva convergência para os novos requisitos previstos no quadro regulamentar de Basileia III.

A transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva 2013/36/UE, que está em fase de finalização, será feita por transposição da generalidade das normas para o RGICSF.

Das alterações que serão introduzidas no RGISCF, no âmbito da transposição da referida Diretiva, salientam-se as seguintes:

- ✓ Redução do elenco de entidades consideradas como “instituição de crédito” mediante, por um lado, a extinção das atuais tipologias de instituições de crédito que não têm atualmente acolhimento prático pelos agentes económicos e, por outro lado, a qualificação da maioria das demais como sociedades financeiras;
- ✓ Reforço do conjunto de exigências quanto à adequação dos titulares de cargos com funções de administração ou fiscalização das instituições, em matéria de idoneidade, qualificação, experiência profissional, independência e disponibilidade, a complementar as orientações da EBA, que pretendem contribuir para uma gestão sã e prudente das instituições;
- ✓ Obrigatoriedade de se estabelecerem ou manterem políticas e práticas de remuneração consentâneas com uma gestão eficaz dos riscos das mesmas, aplicáveis a colaboradores cuja actividade profissional tenha impacto no perfil de risco das instituições;
- ✓ Introdução de um elenco de infrações e de sanções aplicáveis, critérios da medida da coima e regras relativas à divulgação das decisões;
- ✓ Reforça-se o catálogo de medidas corretivas que o BdP pode impor às instituições supervisionadas, em caso de incumprimento das normas que disciplinam a sua actividade;
- ✓ Possibilidade do BdP determinar que as instituições de crédito e certas empresas de investimento detenham reservas adicionais de fundos próprios, colocando deste modo à disposição do supervisor um novo elenco de instrumentos visando a mitigação de riscos de cariz sistémico, assumidos pelo setor, contribuindo para a estabilidade financeira.

CONCLUSÃO

O BdP é uma instituição com 168 anos de história. Ao longo deste período, o BdP sofreu muitas transformações, traduzidas em alterações profundas da sua natureza, do seu mandato, das funções que lhe estão cometidas, dos instrumentos de que dispõe e do seu modelo de governo. Estas alterações refletiram, por um lado, a evolução do sistema monetário internacional e do consenso internacional sobre o papel dos bancos centrais e, por outro lado, as circunstâncias políticas e económicas específicas do País.

Esta evolução tem procurado responder à integração crescente dos mercados financeiros, à necessidade de acompanhamento cada vez maior dos riscos sistémicos, à atenção particular que a proteção dos consumidores de serviços e produtos financeiros reclama do Estado.

O BdP tem acompanhado esta evolução, melhorando e modernizando as estruturas de supervisão e as abordagens de trabalho desenvolvidas. A título de exemplo, o BdP implementou o modelo de supervisão baseada no risco, adotou a modalidade de supervisão permanente e, ainda, reforçou a sua atuação no âmbito da proteção do consumidor de produtos e serviços bancários.

No entanto, no contexto atual, exige-se a este supervisor a capacidade de garantir uma supervisão eficaz e eficiente do sistema financeiro português. Isto é garantir, não só, a solvabilidade do sistema financeiro mas, também, o funcionamento eficiente dos mercados “a retalho”. É desenvolver uma supervisão prudencial que assegure a robustez e a solvabilidade das instituições e que vigie os riscos individuais e o risco sistémico; e, ainda, assegurar a transparência da informação e a equidade nas transações de produtos e serviços financeiros entre as entidades sujeitas à sua supervisão e os seus clientes. É necessário atingir uma supervisão comportamental eficiente para apoiar a supervisão prudencial.

O BdP tem grandes desafios pela frente (nomeadamente a União Bancária) e tem caminho a percorrer para se adaptar ao exercício moderno da atividade de supervisão. As alterações estruturais dos últimos anos e os crescentes níveis de sofisticação exigem do BdP uma atuação intensiva e próxima das instituições, mais atenta, mais proativa e mais transparente.

BIBLIOGRAFIA

Referências bibliográficas:

- ✓ Câmara, Paulo; Magalhães, Manuel (Coord.); “O Novo Direito Bancário”; 2012; Almedina;
- ✓ Cordeiro, António Menezes; “Manual de Direito Bancário”; 4.º Edição, 2010, Almedina;
- ✓ Matias, Armindo Saraiva; “Regime Sancionatório em Direito Bancário”; 2002;
- ✓ Matias, Armindo Saraiva; “Supervisão Bancária, Situação Atual e Perspetiva de Evolução”; In: Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles; II Volume, Direito Bancário; 2002;
- ✓ Quelhas, José Manuel; “Dos objetivos da União Bancária”; in Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Volume LV; 2012.

Legislação:

- ✓ Código do Procedimento Administrativo;
- ✓ Código dos Valores Mobiliários;
- ✓ Constituição da República Portuguesa;
- ✓ Diretiva 2013/36/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho;
- ✓ Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro;
- ✓ Lei Orgânica do BdP, aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro;
- ✓ Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro;
- ✓ Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro;
- ✓ Regulamento (UE) n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho;
- ✓ Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013;
- ✓ Regulamento (UE) n.º 468/2014 do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014;

Consultas na internet:

- ✓ www.bportugal.pt
- ✓ <http://cliente bancario.bportugal.pt/pt-PT/Paginas/inicio.aspx>
- ✓ <http://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html>
- ✓ <https://www.ecb.europa.eu/ssm/html/index.en.html>
- ✓ https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026pt_protocol_4.pdf
- ✓ <http://www.bportugal.pt/ptPT/OBancoeoEurosistema/MissaoeFuncoes/CodigodeConduta/Documents/C%C3%B3digoCondutaTrabalhadores.pdf>
- ✓ <http://www.bportugal.pt/ptPT/OBancoeoEurosistema/MissaoeFuncoes/CodigodeConduta/Documents/C%C3%B3digoCondutaCA.pdf>
- ✓ http://www.eba.europa.eu/documents/10180/106695/EBA_2012_00220000_PT_COR.pdf
- ✓ http://www.eba.europa.eu/documents/10180/103861/EBA_2012_00210000_PT_COR.pdf