



Projeto de Resolução n.º 788/XII

Recomenda ao Governo a ponderação das conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito no quadro da transposição da Diretiva dos Mercados e Instrumentos Financeiros e da Reforma do Modelo de Supervisão do Setor Financeiro

Exposição de Motivos

Ao longo dos últimos anos a sociedade portuguesa foi confrontada com despesas significativas resultantes de resgates de entidades bancárias, tendo prevalecido em todas as ocasiões o superior interesse da estabilidade do sistema financeiro. O confronto de interesses, e a prioridade dada a essa estabilidade, levou não só à assunção de elevados custos para os contribuintes, mas também fez emergir um conjunto de autodenominados 'lesados', objeto de práticas comerciais que, em diferentes ocasiões, foram classificadas de 'agressivas'. Esta realidade criou um contexto de necessária, e muitas vezes urgente, iniciativa legislativa.

A par das conclusões e recomendações que as diferentes Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) aos desenvolvimentos no setor bancário foram produzindo, num acervo onde se identificam não apenas irregularidades, como um amplo espectro para aperfeiçoamento legislativo, também as instituições comunitárias – e em primeira linha o Conselho Europeu – lançaram um debate com forte impacto normativo, de onde se destaca o edifício, ainda incompleto, da União Bancária, com novas funções comunitárias no quadro da supervisão e resolução bancária, novos requisitos de capital no quadro da assunção dos acordos de

Basileia III, assim como a revisão das Diretivas de regulação e supervisão dos mercados financeiros, de onde se destaca a DMIF II, o novo regime sancionatório com um novo incriminador para a utilização dolosa ou negligente de informação falsa na comercialização de produtos financeiros (MAD e MAR), e duas novas abordagens ao prospeto de emissão de valores mobiliários e à distribuição de seguros (DDS), esta última com prazo de transposição até 23 de fevereiro de 2018.

Recordamos aqui, em particular no que diz respeito à DMIF II, que o Anteprojeto de Lei de transposição desta diretiva já concluiu o período de consulta pública e que muito proximamente será apresentada como Proposta de Lei neste Parlamento, e que o novo Regime Sancionatório do Direito dos Valores Mobiliários já foi apresentado nesta Assembleia da República (Proposta de Lei 53/XIII/2ª), já com aprovação em votação final global. Por outro lado, o quadro preventivo de gestão do conflito de interesses, quer de consultores financeiros e de auditores e revisores de contas (reforçado na DMIF II), quer ainda dos avaliadores de imóveis (Lei 153/2015) foi sendo aperfeiçoado, com legislação nacional recente e que decorre igualmente, em grande medida, de novas exigências regulatórias emanadas pelas entidades comunitárias.

Assim, ao longo dos últimos anos, o Regime Geral das Instituições de Crédito e Serviços Financeiros (RGICSF), o Código dos Valores Mobiliários (CVM) e o Código das Sociedades Comerciais (CSC) foram objeto de inúmeras alterações, como resposta evidente à urgência criada pelo emergir da crise financeira e pela debilidade que o setor bancário europeu foi demonstrando.

O Grupo Parlamentar do Partido Socialista (GPPS) tem participado de forma ativa neste processo, com um entendimento que muito já foi feito, mas ainda muito falta fazer. Foi nesse sentido que entendeu lançar um processo de consulta, ainda não concluído, que permita fazer um ponto de situação no que diz respeito à adoção legislativa das recomendações das CPIs que tiveram como objeto o setor bancário, e que por outro lado leve à apresentação de

um conjunto de iniciativas legislativas e resolutivas que respondam à necessidade de reforçar a confiança dos cidadãos no sistema bancário e nos instrumentos financeiros colocados no mercado de capitais.

Este trabalho é um passo fundamental para dar coerência às alterações legislativas que foram sendo produzidas e preparar a adoção de novas alterações que emanam, principalmente da DMIF II e da DDS. Por outro lado, para avançar em três âmbitos fundamentais.

Primeiro, a perceção de risco, em particular por parte de investidores não qualificados, continua a limitar o mercado de capitais, ao mesmo tempo que fica evidente que clientes e trabalhadores do setor bancário precisam de novos instrumentos de proteção, para que quer uns, quer outros, possam ser agentes de trocas comerciais onde o direito do cliente bancário seja protegido, o que só pode acontecer se as práticas comerciais permitirem uma adequada perceção do risco assumido. O caso do BES, com relatos de práticas comerciais pouco idóneas, e promotoras de engano ou de inadequada avaliação de risco, é disso exemplo.

Também no caso do BANIF nos chegaram relatos de clientes que afirmam ter sido alvo de práticas comerciais 'agressivas', ou mesmo não conformes com a necessária boa informação para a decisão de investimento.

Neste quadro abundam também casos de conflitos de interesses, não só quanto à exposição das entidades bancárias a partes interessadas, mas também na colocação, nem sempre adequadamente sinalizada, de títulos de dívida e capital dessas mesmas partes.

Segundo, foi evidente que o processo de supervisão não foi atempado, nem bem coordenado, não garantindo a adequada salvaguarda dos interesses de clientes e investidores. A adequada articulação entre supervisores, a eficácia na coordenação em sede do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, são temas que continuam por resolver,

pelo que a iniciativa do XXI Governo Constitucional – já anunciada pelo Senhor Ministro das Finanças, neste parlamento, durante o mês de março de 2017 –, ganha especial relevância. Também neste âmbito, as novas funções de resolução bancária e de supervisão macroprudencial foram colocadas, no caso português, sob a égide do Banco de Portugal, ainda que noutros casos, noutros Estados-membros, o modelo implementado tenha levado a uma menor concentração no banco central, sem prejuízo de manterem modelos setoriais e não funcionais, como contemplam os modelos 'Twin Peaks'.

Adicionalmente, parece-nos evidente que a coordenação entre supervisores adquire uma nova dimensão no quadro da União Bancária. Este aspeto foi sentido com particular acuidade no processo de resolução do BANIF, que apesar de sob supervisão do Banco de Portugal, e de ser esta a entidade que também desenharia e executaria o processo de resolução, foi clara a intervenção da Direção Geral de Concorrência (da Comissão Europeia), assim como do BCE (do Conselho de Governadores) e do Mecanismo Único de Supervisão. A este aspeto acresce o facto de que a incompleta União Bancária – onde o verdadeiro backstop continua a recair sobre os orçamentos nacionais –, se traduz em soluções segmentadas onde decisões europeias são acompanhadas e suportadas pela utilização de recursos nacionais. Este problema perdurará enquanto a União Bancária não tiver em operação um Fundo Europeu de Garantia de Depósitos e Fundo de Resolução Europeu integralmente mutualizado e que responda por todas as decisões do Mecanismo Único de Resolução (SRB), no quadro das entidades significativas sob supervisão do Mecanismo Único de Supervisão (SSM).

Não devemos tolerar que esta circunstância limite os parlamentos nacionais no escrutínio de decisões que têm impacto direto nos orçamentos nacionais, e de forma decorrente nas decisões de alocação de recursos públicos e de montante de dívida da República. Esta lacuna, que não pode ser exclusivamente solucionada no espectro nacional, foi explicitamente sublinhada nas conclusões da CPI à resolução do BANIF, e deve ter uma resposta dos órgãos de soberania, em particular do Governo e da Assembleia da República.

Nestes termos, os Deputados abaixo assinados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentam o presente Projeto de Resolução:

A Assembleia da República resolve, nos termos da alínea b) do artigo 156.º e do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição da República Portuguesa recomendar ao Governo que:

1. Pondere, na transposição da revisão das diretivas, nomeadamente da Diretiva Mercados e Instrumentos Financeiros (DMIF) e da Diretiva Distribuição de Seguros (DDS), assim como na proposta de alteração do Modelo de Supervisão do Sistema Financeiro, as conclusões e as recomendações das Comissões Parlamentares de Inquérito à nacionalização do Banco Português de Negócios (BPN), à resoluções do Banco Espírito Santo (BES) e à resolução do BANIF;
2. Inclua na transposição da revisão da DMIF:
 - a) Novos instrumentos de salvaguarda de investidores, em particular no que diz respeito à adequada perceção de risco, dispondo nomeadamente que no prospeto, bem como em todos os dispositivos publicitários, seja explícita a posição dos títulos transacionados/subscritos na hierarquia em processos de recapitalização interna;
 - b) Novas disposições que reforcem a regulação de conflitos de interesse na colocação de títulos de dívida e capital de partes interessadas.
3. Considere a formação específica, certificada por entidade independente, aos trabalhadores bancários que coloquem produtos financeiros, como prioritária.

4. Altere a arquitetura do Modelo de Supervisão Financeira, no sentido de eliminar os elementos de sobreposição, casos omissos, e conflito de interesses, com o objetivo de reforçar a sua eficácia, em particular na defesa dos clientes e dos investidores;
5. Pondere no Modelo de Supervisão Financeira:
 - a) A adequada segregação das funções de supervisão e resolução bancária, retirando do espectro do Banco de Portugal o Fundo de Resolução, bem como a função de Autoridade de Resolução Nacional;
 - b) A adequada articulação entre supervisão macroprudencial e a política económica e orçamental;
 - c) A revisão dos limites de exposição creditícia das entidades bancárias a partes relacionadas.
6. Considere, em função da fase transitória da arquitetura da União Bancária, tomar as iniciativas, que se encontrem no âmbito das suas atribuições, que permitam que os órgãos de soberania dos Estados-membros possam adequadamente escrutinar as instituições europeias quando as mesmas são parte em processos de decisão que conduzem à utilização de recursos financeiros nacionais.

Palácio de São Bento, 31 de março de 2017,

Os Deputados e Deputadas do Partido Socialista,

(João Paulo Correia)



(Eurico Brilhante Dias)

(João Galamba)

(Fernando Anastácio)

(Hortense Martins)

(Jamila Madeira)

(Paulo Trigo Pereira)

(Ricardo Leão)