

**Comissão Parlamentar de Inquérito à gestão do BES e do GES, ao processo que conduziu à aplicação da medida de resolução e às suas consequências, nomeadamente quanto aos desenvolvimentos e opções relativos ao GES, ao BES e ao Novo Banco**

**Intervenção Inicial do Governador Carlos da Silva Costa**

24 de março de 2015

Boa tarde Senhor Presidente e Senhoras e Senhores Deputados.

Decorreram pouco mais de sete meses desde que o Conselho de Administração do Banco de Portugal deliberou aplicar uma medida de resolução ao Banco Espírito Santo, S.A. (BES).

Hoje já ninguém põe em causa que a medida de resolução permitiu preservar a estabilidade do sistema financeiro nacional:

- Os depósitos foram protegidos;
- Assegurou-se a continuidade do financiamento à economia; e
- Salvaguardaram-se os interesses dos contribuintes e do erário público.

Hoje são também muito claros os indícios de operações de descapitalização e falhas no modelo de governo do BES. A auditoria forense determinada pelo Banco de Portugal e os trabalhos desta Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) têm sido decisivos para a investigação daqueles indícios e para a compreensão das razões que estiveram na origem do colapso do Grupo Espírito Santo (GES) e do BES.

O Banco de Portugal tem, desde a primeira hora, colaborado ativamente com esta Comissão, fornecendo a vastíssima documentação que lhe foi solicitada e habilitando-a com outros elementos que possam ajudar ao apuramento dos factos.

Nesta intervenção inicial parece-me importante:

- Dar nota dos desenvolvimentos mais relevantes posteriores à resolução do BES;
- Esclarecer algumas questões críticas que têm sido recorrentes nesta Comissão; e
- Concluir com algumas lições para o futuro.

## I. Desenvolvimentos relevantes pós resolução do BES

Sobre os desenvolvimentos posteriores à medida de resolução deixaria quatro notas.

**Em primeiro lugar, a resolução do BES não foi uma medida de destruição da instituição, foi sim uma medida de preservação da estabilidade financeira**

É importante ter presente que a salvaguarda da estabilidade do sistema financeiro é uma das missões primordiais do Banco de Portugal.

O objetivo da supervisão bancária é promover a segurança e solidez dos bancos e do sistema bancário; não é proteger a todo o custo os seus acionistas e credores subordinados, quando a situação financeira da instituição se revela insustentável e com risco grave e iminente de incapacidade de cumprimento de obrigações.

No dia 1 de agosto de 2014, por motivo de factos graves e imprevisíveis, revelados nas contas do primeiro semestre do BES, o Banco de Portugal viu-se confrontado com duas, e apenas duas, opções: a resolução ou a liquidação do BES.

A liquidação do BES, o terceiro maior banco do País:

- Teria tido como consequências imediatas a cessação de pagamentos e a interrupção de todos os serviços financeiros prestados pela instituição;
- Teria, por isso, abalado a confiança dos depositantes no sistema bancário português;
- Teria acarretado custos de financiamento elevados, designadamente por via da ativação do Fundo de Garantia de Depósitos;
- Tudo com perdas para os acionistas e credores subordinados que, em caso nenhum, seriam inferiores às que resultam da medida de resolução.

**Em segundo lugar, a gestão do Novo Banco tem permitido recuperar a confiança na instituição**

As contas do Novo Banco, no final de 2014, apresentam um rácio de capital *Common Equity Tier I* de 9.6%, acima dos mínimos regulamentares.

A situação de liquidez do Novo Banco melhorou consideravelmente. Verifica-se desde outubro de 2014 uma recuperação assinalável dos depósitos de clientes – que, no início de março de 2015, eram superiores em cerca de 4 mil milhões de euros ao nível verificado em 4 de agosto de 2014. O aumento dos depósitos, juntamente com a alienação de ativos, permitiu reduzir significativamente o financiamento junto do Eurosistema.

**Em terceiro lugar, o processo de venda está a decorrer favoravelmente**

O processo de alienação da posição acionista do Fundo de Resolução no Novo Banco está a decorrer com normalidade, verificando-se um forte interesse por parte de potenciais investidores.

Trata-se de um processo aberto, transparente, não-discriminatório e competitivo. Este processo tem vindo a ser acompanhado pela Comissão Europeia e beneficiará igualmente do escrutínio do Tribunal de Contas.

O processo de venda, que teve **início no dia 4 de dezembro de 2014** com a publicação de convite para apresentação de manifestações de interesse, decorre com normalidade e de acordo com as expectativas iniciais, não registando atrasos materiais.

Sete entidades apresentaram **propostas não-vinculativas** para a aquisição do Novo Banco até à data limite, no passado dia **20 de março**. O Banco de Portugal encontra-se atualmente a analisar estas propostas e irá selecionar um número restrito de potenciais compradores para a fase seguinte do procedimento, que prevê a apresentação de propostas vinculativas. A seleção do Banco de Portugal será orientada pelos critérios definidos no caderno de encargos e publicamente divulgados.

A nova estrutura acionista do Novo Banco deverá ser conhecida no **verão de 2015**.

**Em quarto lugar, o Banco de Portugal tem estado a trabalhar intensivamente na vertente sancionatória**

Como é do conhecimento dos Senhores Deputados, o Banco de Portugal, no início de julho de 2014, decidiu, ainda antes da medida de resolução, promover a realização de uma **auditoria forense** para avaliar:

- O cumprimento das determinações prudenciais do Banco de Portugal;
- Apurar e documentar a existência de indícios de eventuais práticas ilícitas graves levadas a cabo pelo Grupo BES ou pelos membros dos seus órgãos sociais.

Esta auditoria, conduzida pela Deloitte, encontra-se em fase de conclusão. Os sumários dos dois primeiros blocos de trabalho foram já disponibilizados a esta Comissão.

O primeiro bloco respeita à análise do cumprimento das determinações específicas do Banco de Portugal por parte do BES e da ESFG. As conclusões apontam para a existência de indícios de violações do processo de “ring fencing”, com materialidade muito expressiva e com significativo impacto na situação financeira e patrimonial do BES. Estas violações terão tido origem numa intenção deliberada de alguns dos membros do Conselho de Administração do BES. Acresce a existência de fortes indícios de práticas passíveis de serem enquadradas no conceito de atos dolosos de gestão ruínosa em detrimento de depositantes, investidores e demais credores, praticados pelos membros dos órgãos sociais.

O segundo bloco refere-se às relações mantidas entre o BES e a sua filial angolana, o BESA. Neste contexto foram identificadas:

- Deficiências do sistema de controlo interno do BES;
- Inadequação do sistema de controlo interno da ESFG;
- Ausência de medidas preventivas do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo no BESA;
- Incumprimento do dever de comunicação ao Banco de Portugal, pelo órgão de administração do BES e pelos seus membros, das situações relativas ao BESA com possível impacto no equilíbrio financeiro do BES;

A documentação de suporte obtida na auditoria será tida em conta para efeitos das averiguações em curso por parte do Banco de Portugal, no contexto dos processos sancionatórios instaurados ou a instaurar. Tendo sido identificadas situações com potencial relevância criminal, os relatórios destes blocos da auditoria forense foram já comunicados à Procuradoria-Geral da República.

Em consequência, **o Banco de Portugal tem, neste momento, em curso investigações que podemos agrupar nas seguintes matérias:**

- Incumprimento de determinações específicas do Banco de Portugal no processo de *ring fencing*;
- Avaliação do cumprimento das regras de controlo interno ao nível do Grupo BES/ESFG, nomeadamente nas relações com o BESA;
- Avaliação da legalidade das operações realizadas com, ou através da, Eurofin, entidade de direito suíço com ligações ao Dr. Ricardo Salgado e ao GES.

Relativamente a estas grandes linhas das averiguações em curso, existe a expectativa de as respetivas fases de investigação serem concluídas, progressivamente, em 2015 e início de 2016. No caso de se confirmarem os indícios que determinaram a abertura dos processos, serão deduzidas as respetivas acusações contra os responsáveis.

## II. Questões recorrentes na CPI BES

Passados em revista os desenvolvimentos que considero mais relevantes desde a resolução do BES, permitam-me que aborde três temas que têm surgido recorrentemente nas audições desta Comissão.

**Primeiro, porque não foi afastada a administração do BES no final de 2013, ou pelo menos o presidente da sua comissão executiva?**

No final de 2013, o Banco de Portugal não dispunha de factos demonstrados que, dentro do quadro jurídico então aplicável e atenta a jurisprudência,

permitted to open a formal process of re-evaluation of the suitability of the members of the governing body of BES, in particular of the president of its executive committee.

The risk of the decisions of the Banco de Portugal in this area being annulled judicially was very high and could not be ignored. Additionally, given that it concerned a systemic institution and a listed company, a process of investigation and the eventual forced removal of the main administrators could seriously affect confidence in the institution and the stability of the financial system, and would also put in jeopardy the reputation of BES in the capital markets.

In this context, and in light of the facts that were being discovered, the Banco de Portugal followed two parallel lines of action:

- On the one hand, the Banco de Portugal did not approve the requests for registration for the exercise of administrative functions in other entities of the BES Group that were submitted in May 2013, by several members of the BES administration. Successive explanations and clarifications were requested, which resulted in the withdrawal of the registration requests in March and April 2014.
- On the other hand, multiple due diligence checks were carried out with reference to the BES, with particular emphasis on Crédit Agricole, requiring a succession plan for its governing body, in the context of the transition to a professionalized management model, with the appointment of an independent administration. This process led to the presentation, in mid-April 2014, by Dr. Ricardo Salgado, of a calendarization of the succession and of a plan that presupposed the exit of the members of the family of the BES executive body. The process is described in detail in documentation sent to this Commission.

In summary, even before the Banco de Portugal was aware of the facts that would allow it to have a solid basis for opening formal processes of re-evaluation of suitability – which only occurred in May 2014 – the succession plan had already been communicated to the Banco de Portugal.

**Uma segunda questão que me parece fundamental esclarecer é como podia o Banco de Portugal não ter conhecimento do que se passava no BESA?**

Sendo o BESA uma instituição de crédito de direito angolano, a atuação do Banco de Portugal encontrava-se dependente da iniciativa de partilha

- de informação pelo Banco Nacional de Angola (BNA);
- das análises de auditoria desenvolvidas pela KPMG.

Com efeito, o Banco de Portugal não tem competência pela supervisão em base individual das filiais no estrangeiro de instituições de crédito nacionais, mesmo que estas estejam incluídas no perímetro de supervisão em base consolidada. Estas filiais estão sujeitas, para todos os efeitos legais, à supervisão pelas autoridades dos países onde se localizam.

Nestes casos, a atuação do Banco de Portugal, enquanto supervisor consolidante, depende:

- Da natureza e qualidade da avaliação realizada pelos supervisores locais;
- Da informação por estes partilhada no quadro do processo de cooperação;
- Das análises realizadas pelos respetivos auditores locais.

**Nas informações prestadas quer pelo BNA quer pela KPMG Angola e KPMG Portugal, nas certificações legais às contas do BESA e do BES, não foram identificados quaisquer factos que indiciassem a gravidade das situações que vieram a público em junho de 2014 relativamente ao risco da carteira de crédito da filial angolana.**

Mais: as conclusões da auditoria forense sugerem que tais situações eram do conhecimento de administradores do BES, os quais tinham o dever de comunicação ao Banco de Portugal, o que também nunca ocorreu. Este incumprimento constitui uma infração grave e está integrado nos processos de contraordenação já instaurados pelo Banco de Portugal.

No início de janeiro de 2014, o BES informou o Banco de Portugal de que o Estado Angolano tinha prestado, em 31 de dezembro de 2013, uma garantia autónoma a favor do BESA no valor de 5,7 mil milhões de dólares, destinada a cobrir eventuais perdas na carteira de crédito e de imóveis. Em nenhum momento, os termos e fundamentos da garantia se alicerçaram em problemas específicos do próprio

BESA, mas antes na necessidade de apoiar um conjunto de empresas angolanas, no âmbito do plano de desenvolvimento de Angola para 2013-2017.

O Banco de Portugal questionou a elegibilidade da garantia para efeitos prudenciais por entender que não foi adequadamente demonstrado o preenchimento das condições exigidas para garantir essa elegibilidade. Sublinhe-se que **ao Banco de Portugal foi dado conhecimento dos termos da garantia, mas não da lista dos créditos aos quais, em concreto, a garantia dizia respeito e** que teriam figurado num Anexo do qual lhe foi dado conhecimento.

O Banco de Portugal nunca pôs em causa a validade da garantia para cobrir os riscos de eventuais perdas associados à carteira de crédito do BESA, dado que essa avaliação competia exclusivamente ao BNA. Refira-se igualmente que a validade da garantia foi reconhecida pela KPMG Angola no relatório emitido com referência às contas de 2013 do BESA.

No **início de junho de 2014**, o Banco de Portugal tomou conhecimento de um conjunto de situações de elevada gravidade e materialidade significativa relativas à carteira de crédito do BESA. Na ausência da garantia soberana emitida a 31 de dezembro de 2013 pelo Estado Angolano, as situações identificadas comprometeriam a situação financeira do BESA e, conseqüentemente, do BES. Por isso, o Banco de Portugal solicitou, de imediato, esclarecimentos detalhados ao BES, à KPMG e ao BNA.

Em **14 de julho de 2014**, o BNA enviou ao Banco de Portugal uma avaliação de risco efetuada ao BESA em junho de 2014, com referência a 31 de dezembro de 2013, revelando, apenas nessa data, uma alteração para “risco elevado” da notação atribuída ao risco de crédito do BESA, mas referindo que o risco era suportado pela garantia soberana emitida pelo Estado angolano. O BNA informou também que tinha requerido uma auditoria independente para avaliação da qualidade da carteira de crédito do BESA.

**A informação em apreço transmitida pelo BNA contrariou a que havia sido anteriormente prestada.** Esta é uma questão muito importante porque, como referi na minha audição de 17 de novembro passado, nas contas consolidadas do

Grupo BES, o montante do financiamento concedido pelo BES à filial angolana não tinha qualquer impacto ao nível dos requisitos de capital. O que é relevante para os requisitos de capital exigidos em base consolidada é a avaliação do risco associada à carteira de crédito do BESA. E nessa avaliação, conforme anteriormente referi, o Banco de Portugal estava inteiramente dependente do auditor externo e do BNA.

**Assim, até finais de julho de 2014, o Banco de Portugal não tinha informação que permitisse antever um impacto material relevante na posição de capital do BES em resultado da situação financeira da filial de Angola.**

As expectativas do Banco de Portugal alteraram-se materialmente a partir de **27 de julho**, quando o BNA informou que, no seguimento da inspeção determinada ao BESA, se constataria que parte dos créditos problemáticos não estava coberta pela garantia soberana, o que implicaria um reconhecimento de imparidades nas contas do BESA e uma ampla reestruturação da **linha de crédito do BES ao BESA**.

No dia **1 de agosto**, dois dias antes da aplicação da medida de resolução ao BES, o BNA deliberou o saneamento do BESA, impondo um conjunto extenso de medidas corretivas, incluindo a exclusão de determinados créditos do âmbito da garantia concedida pelo Estado Angolano. **Esta informação indicava claramente uma perda parcial do crédito do BES ao BESA ainda antes da medida de resolução aplicada ao BES, como foi aliás reconhecido em várias audições nesta Comissão.**

**A terceira e última questão prende-se com a situação dos clientes de retalho que adquiriram papel comercial emitido por empresas do GES aos balcões do BES.**

Nas últimas semanas, tem-se assistido à intensificação das reivindicações dos investidores que realizaram aplicações em instrumentos de dívida emitidos por entidades que integram o GES.

Trata-se, como é sabido, de matéria que desde sempre mereceu a atenção do Banco de Portugal, e relativamente à qual o Banco de Portugal tem pautado a sua atuação pelo cumprimento estrito da lei, cujo primado não pode, em circunstância alguma, ser posto em causa.

Do quadro legal em vigor decorre, nomeadamente, que:

- O reembolso de dívida GES é da **exclusiva responsabilidade dos respetivos emitentes**, pelo que não estando em causa dívida do BES e nunca poderia verificar-se a transferência dessa responsabilidade para o Novo Banco.
- A hipotética atribuição ao Novo Banco de responsabilidades pelo pagamento de dívidas que não cabia ao BES pagar, à data da aplicação da medida de resolução, **constituiria um incumprimento da obrigação legal de respeito da hierarquia de credores do BES**, colocando os titulares da mesma em posição mais favorável do que os credores subordinados do BES;
- Mais, resultando daí **prejuízos para o Fundo de Resolução**, estes teriam que ser absorvidos pelas instituições que nele participam e, temporariamente, teriam **reflexo nas contas do Estado**;

Com efeito, a menos que o BES já fosse comprovadamente devedor de certos montantes, no momento da aplicação da medida de resolução, os detentores de instrumentos de dívida emitida pelo GES não eram credores do BES e não poderiam ser credores do Novo Banco. A hipótese de o Novo Banco assumir perdas em benefício daqueles investidores, seria, por isso, **não só injustificável como ilegal**.

Os detentores de papel comercial do GES têm o direito de reclamar créditos sobre as massas insolventes das entidades emitentes. Em função do valor esperado de recuperação destes créditos, o Novo Banco pode desenvolver iniciativas comerciais junto dos seus clientes, através de propostas de compra do papel comercial que tenham em conta o seu valor de mercado, e desse modo, conceber propostas que valorizem esse papel e atenuem as perdas decorrentes dos investimentos realizados pelos clientes.

Naturalmente, o Novo Banco está obrigado a critérios de boa gestão, pelo que tais iniciativas só poderão ser promovidas se forem geradoras de valor para o banco, nomeadamente se não colocarem em causa os rácios de capital e permitirem preservar a relação comercial do banco com os seus clientes.

Nessa perspectiva, qualquer proposta comercial tem que assentar no princípio da equivalência financeira, segundo o qual o Novo Banco deve pagar pelos títulos que eventualmente venha a adquirir aos seus clientes o valor correspondente à real estimativa de recuperação desses instrumentos.

Admitindo que é no interesse do Novo Banco preservar a relação comercial com os seus clientes, é admissível que o Novo Banco ofereça um prémio sobre a estimativa de recuperação dos títulos GES que estes detêm (desde que tal prémio se possa justificar à luz dos princípios de boa gestão e dos condicionalismos jurídicos da medida de resolução). Este prémio poderia ser entendido como contrapartida legítima dos benefícios para o Novo Banco da preservação da relação comercial com os clientes e o seu impacto para o banco pode ser limitado pela criação de um excedente de fundos próprios que os mesmos investidores ajudem a criar.

No entanto, é preciso ter presente que a situação dos detentores de títulos do GES é diferenciada.

Em particular há que distinguir duas situações:

- Em primeiro lugar, clientes que tenham sido comprovadamente vítimas de **práticas de comercialização de títulos desajustadas ao seu perfil de risco ou grau de literacia financeira**. Estes investidores terão que reclamar junto da autoridade de mercado e, na medida em que essa reclamação seja atendida, poderão ser considerados titulares de direitos indemnizatórios sobre o BES. Dada a sua natureza de credores comuns, estes investidores terão preferência sobre a maioria dos credores do BES, que são credores subordinados.
- Em segundo lugar, **clientes que não beneficiam de qualquer garantia contratual e relativamente aos quais não há evidência de *mis-selling***. Esta categoria de clientes detentores de papel comercial do GES tem apenas direitos sobre as sociedades emitentes, sem prejuízo de o Novo Banco vir a propor para esta categoria de clientes uma solução comercial, como acima referi.

Uma outra ordem de considerações prende-se com o facto do Banco de Portugal ter imposto a constituição de provisões nas contas da ESFG e, posteriormente, do BES, para mitigar o risco reputacional, que poderia conduzir a uma corrida ao banco, decorrente de eventuais incumprimentos de emitentes de papel comercial GES.

Sobre este ponto, importa esclarecer, em primeiro lugar, que uma provisão é um registo contabilístico que pretende lidar com a incerteza e acautelar nas contas um passivo eventual, em obediência a princípios de prudência. **Não representa passivos a pagar, nem direitos invocáveis por terceiros.** A provisão constituída na ESFG foi anulada pela insolvência da própria instituição. A provisão constituída no BES manteve-se no balanço desta instituição.

**Nos primeiros meses** após a constituição do Novo Banco, era admissível **que este viesse a constituir provisões para fazer face:**

- à possibilidade da existência de garantias prestadas pelo BES no âmbito da comercialização de títulos de dívida do GES; ou
- à apresentação de uma oferta comercial àqueles clientes por parte do Novo Banco.

Não se tendo materializado tais situações até à data de publicação do balanço inicial do Novo Banco (em dezembro de 2014), não foi, em consequência, constituída tal provisão.

Nestas condições, dada as situações líquidas da ESFG e do BES e a natureza contabilística de uma provisão, a eficácia das provisões constituídas foi neutralizada.

### III. Lições para o futuro

Como referi na minha audição de novembro passado, o caso do BES revelou:

- Diversas fragilidades e limitações dos quadros legais de supervisão em diferentes jurisdições;
- Práticas de governo, gestão e controlo do risco e auditoria deficientes;
- Graves lacunas a nível da literacia financeira.

Deste modo, parece-me fundamental que se retirem deste processo lições que diminuam a possibilidade de ocorrência de uma situação idêntica no futuro.

Efetivamente é meu entendimento que este poderá ser um dos principais resultados desta Comissão Parlamentar de Inquérito.

Entendo que as melhorias a introduzir deverão, entre outros, incidir nos seguintes pontos:

1. **Alterações regulamentares a nível da composição dos grupos bancários e da relação com partes relacionadas e com entidades localizadas em outras jurisdições.**
  - Em primeiro lugar defendo que, a nível europeu, não deve ser permitido que bancos façam parte de conglomerados mistos, porque essa situação favorece mecanismos de contágio difíceis de controlar.
  - Em segundo lugar considero necessário rever o quadro legal e os requisitos prudenciais de instituições que têm filiais localizadas em jurisdições com limitações de acesso a informação relevante. Temos de assegurar a ausência de territórios de refúgio e a possibilidade de arbitragem regulatória, neste caso prudencial.
  - Em terceiro lugar, penso que não é possível continuarmos com jurisdições no plano europeu que não controlam entidades que emitem volumes muito grandes de títulos de dívida que, por seu turno, são colocados em outros Estados-membros, sem que haja penalizações ou severas limitações.

## 2. Ao nível dos **modelos de governo das instituições:**

- É necessário **reforçar a autonomia e independência dos titulares dos órgãos de fiscalização e de controlo** das instituições bancárias e assegurar que estes exercem as funções que a lei lhes atribuiu de forma plena e eficaz. Importa também garantir que a prática efetiva da instituição está conforme com as regras do seu modelo de governo. Para tal é essencial o escrutínio sistemático das práticas de governo pelo supervisor, com recurso a auditorias externas. Ao nível da administração executiva, deverá ser introduzida a limitação de mandatos para evitar o poder informal excessivo associado a mandatos muito longos
- Adicionalmente é fundamental introduzir melhorias na **qualidade da prestação de contas** por parte dos diferentes agentes económicos. A prestação de contas e a auditoria das mesmas têm de ser matérias de responsabilidade pública.
- Os **auditores externos** devem ser supervisionados por uma entidade independente e a sua designação deve ter uma limitação temporal obrigatória.

Está é, aliás, uma área que está já a ser alvo de melhorias. Efetivamente sob a égide do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, temos vindo a estudar opções de melhorias ao atual enquadramento regulatório e institucional da supervisão da auditoria com vista a garantir que sobre esta atividade recai uma supervisão eficaz e dotada dos recursos, que contribui para a credibilização da informação divulgada ao público pelas empresas. As propostas, que serão em breve emanadas do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, estarão naturalmente consistentes com o novo enquadramento regulamentar comunitário.

- ## 3. Uma outra área em que são necessárias melhorias diz respeito à **proteção dos clientes dos bancos**. Nesta vertente poderão ser consideradas várias medidas:

- Autonomização das áreas físicas e funcionais de comercialização de produtos bancários tipificados e de produtos de investimento;
- Reforço da padronização da informação pré-contratual dos produtos de investimento;
- Definição de princípios e regras para regular de forma intrusiva a política de incentivos das instituições aos seus colaboradores na comercialização de produtos financeiros, em particular dos emitidos pelas próprias instituições;
- Continuar a apostar na promoção ativa da literacia financeira com vista à melhoria dos conhecimentos financeiros da população, ainda que sabendo que os resultados se produzem sobretudo a médio e longo prazo.

Num outro sentido, parece-me que este acontecimento demonstra que **o regime de resolução, que constitui aliás um dos pilares da União Bancária, é eficaz** na preservação da estabilidade financeira, mesmo perante uma situação de desequilíbrio financeiro grave de uma instituição de crédito de grande dimensão.

Hoje sabemos que já não é válido o paradigma do “too big too fail” e que há mecanismos que permitem assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros, mesmo perante o efetivo colapso da instituição onde os desequilíbrios são gerados.

E mesmo conscientes de que a eficácia da intervenção do Banco de Portugal apenas pode ser avaliada quando se conhecer se existem perdas a suportar pelo Fundo de Resolução, e qual a sua magnitude, a verdade é que, como comecei por salientar, sete meses volvidos desde a aplicação de uma medida de resolução ao BES, ninguém põe em causa que a mesma permitiu preservar a estabilidade do sistema financeiro nacional. Cumpriu-se, assim, uma das missões primordiais do Banco de Portugal.

Para concluir gostaria de dizer que **o Banco de Portugal também está a fazer a sua própria avaliação da experiência deste caso.**

Nesse sentido, decidi constituir uma **Comissão independente para avaliar a atuação do Banco de Portugal enquanto autoridade de supervisão** bancária

durante os três anos que antecederam a aplicação da medida de resolução ao BES. A comissão inclui consultores externos especializados com experiência internacional e funciona de forma independente do Conselho de Administração do Banco de Portugal. Pretende-se que sejam apuradas oportunidades de melhoria na organização e nos processos de supervisão e identificadas iniciativas regulamentares e/ou legislativas que permitam reforçar a eficácia da supervisão do sistema financeiro português.

Adicionalmente, e dentro do mesmo espírito, foi constituído um grupo de trabalho para analisar os modelos e as práticas de governo, de controlo e de auditoria das instituições financeiras em Portugal. O objetivo é obter recomendações que permitam superar as eventuais limitações e deficiências detetadas, tendo como referências as melhores práticas.

Muito obrigado.

DRAFT



**DÍVIDA EMITIDA POR ENTIDADES QUE INTEGRAM O GRUPO ESPÍRITO SANTO COMERCIALIZADA AOS BALCÕES DO BANCO ESPÍRITO SANTO**

**– Explicação sistematizada –**

**A. A posição do Banco de Portugal antes da aplicação da medida de resolução do BES**

1. O Banco de Portugal, na qualidade de autoridade de supervisão prudencial, em base consolidada, dos grupos «Espírito Santo Financial Group» (ESFG), primeiro, e do Banco Espírito Santo (BES), depois, sempre procurou assegurar que estes cumpriam os níveis adequados de solvabilidade e liquidez, tal como determinados pelo Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF).

2. É neste quadro que devem entender-se todas as ações desenvolvidas pelo Banco de Portugal antes da aplicação da medida de resolução, dirigidas à defesa da solidez daquelas instituições e à proteção dos respetivos depositantes.

3. O Banco de Portugal centrou a sua atuação na proteção do grupo ESFG, com vista a conter aqueles riscos reputacionais e mitigar o seu impacto sobre a solvabilidade do grupo («ring-fencing»). Estas medidas envolveram a proibição de comercialização de instrumentos de dívida do Grupo Espírito Santo (GES) pelo BES, determinada a 14 de fevereiro de 2014, e implicavam, em caso de incumprimento (ou ineficácia) de outras medidas de proteção, a constituição (com referência a 31 de dezembro de 2013) de uma provisão ao nível do grupo ESFG, para cobertura de eventuais riscos de incumprimento da ESI perante os clientes de retalho do grupo ESFG, cujo montante seria apurado com base nas conclusões da avaliação da situação financeira da ESI pelo auditor externo, a KPMG. O auditor recomendou que essa provisão não fosse inferior a 700 milhões de euros.

4. Foi também uma preocupação prudencial, em face da evolução adversa no mercado de capitais nacional decorrente da incerteza latente sobre a situação financeira do BES face à exposição ao GES, que justificou que o Banco de Portugal tivesse requerido ao BES, em julho de 2014, a divulgação ao mercado do total da exposição creditícia assumida, direta ou indiretamente, pelo Grupo BES a todas as entidades do GES. O BES efetuou essa comunicação a 10 julho de 2014 (divulgando que essa exposição se repartia da seguinte forma: 1.500 milhões de euros de exposição direta; 3.000 milhões de euros de exposição indireta decorrente dos títulos de dívida do GES colocados em clientes, dos quais 2.000 milhões de euros em clientes institucionais, considerados investidores qualificados) e registou nas contas de 30 de junho de 2014 uma provisão de 2.062 milhões de euros, calculada pela KPMG, para acomodar as perdas potenciais associadas às exposições, líquidas de colaterais, resultantes dos financiamentos diretos e dos títulos de dívida detidos por clientes de retalho.

5. O conjunto de medidas de proteção, quer do grupo ESFG, quer do grupo BES, integraram a constituição de provisões na contabilidade destes dois grupos. De acordo com a Norma Internacional de Contabilidade (NIC) 37, as provisões constituem passivos de tempestividade e quantia incerta. Não representam passivos a pagar, nem direitos invocáveis por terceiros. Trata-se de um registo contabilístico que pretende lidar com a incerteza e acautelar nas contas um passivo eventual, em obediência a princípios de prudência (porque pode ocorrer um exfluxo futuro de recursos). Ou seja, esse registo não gera na esfera jurídica de terceiros (para mais quando estes sejam indeterminados) um direito que estes possam invocar e fazer valer perante a entidade em causa.

6. As provisões são determinadas pelos órgãos de gestão e administração da entidade a que respeitam, apenas a esta dizem respeito, e são, em regra, apuradas e calculadas (e/ou ratificadas) pelos respetivos auditores. Não são, por isso, nem determinadas contabilisticamente pelo supervisor, nem são transferíveis para outra entidade.

#### **B. A situação após a aplicação da medida de resolução**

1. A comercialização, por parte do BES, de dívida de entidades que integram o GES foi desenvolvida no âmbito da atividade de intermediação financeira.

2. Como regra, o intermediário financeiro que comercializa instrumentos financeiros emitidos por outras entidades não assume uma responsabilidade própria pelo seu pagamento. O reembolso e a remuneração de títulos representativos de dívida são da exclusiva responsabilidade dos respetivos emitentes.

3. A responsabilidade própria do intermediário que comercializa aqueles instrumentos financeiros pode existir: (i) se o mesmo se obrigar a certos pagamentos perante o cliente, nomeadamente através da prestação de garantias ou da celebração de um compromisso de aquisição dos instrumentos financeiros; (ii) nas situações em que o mesmo seja judicialmente condenado a indemnizar danos causados ao cliente em virtude de uma conduta ilícita e culposa na comercialização.

4. O reembolso de dívida não emitida pelo BES – ainda que tenha sido comercializada por esta entidade – é da exclusiva responsabilidade dos respetivos emitentes.

5. O facto de o BES ter, em determinado momento, expressado a intenção de se substituir aos emitentes no reembolso da dívida por estes emitida na data do respetivo vencimento, por razões reputacionais e de retenção de clientes, não representa, só por si, uma garantia juridicamente vinculativa. A materialização desta intenção estaria, naturalmente, sempre dependente da capacidade financeira de o BES de se substituir ao emitente no reembolso da dívida por este emitida.

6. Assim, tendo em conta que nunca foi do BES a responsabilidade pelo reembolso de instrumentos de dívida emitidos por entidades terceiras, nunca poderia verificar-se a transferência dessa responsabilidade para o Novo Banco.

7. Já quanto a eventuais obrigações de pagamento por parte do BES, resultantes da existência de possíveis garantias ou compromissos assumidos na atividade de intermediação financeira, a deliberação do Conselho de Administração do Banco de Portugal por força da qual se determinou a aplicação de uma medida de resolução ao BES e a constituição do Novo Banco estipula inequivocamente que, como regra geral, não foram transferidas para o Novo Banco:

- a. Obrigações contraídas ou garantias prestadas perante terceiros relativamente a qualquer tipo de responsabilidade de entidades que integram o GES<sup>1</sup> - subalínea (iii) da alínea (b) do ponto 1 do Anexo 2 da deliberação.
- b. Quaisquer obrigações, garantias, responsabilidades ou contingências assumidas na comercialização, intermediação financeira e distribuição de instrumentos de dívida emitidos por entidades que integram o GES - subalínea (vii) da alínea (b) do ponto 1 do Anexo 2 da deliberação.

8. Ainda nos termos da deliberação, admite-se a transferência para o Novo Banco – somente – de eventuais créditos não subordinados que resultem de estipulações contratuais, anteriores a 30 de junho de 2014, documentalmente comprovadas nos arquivos do BES, em termos que permitam o controlo e fiscalização das decisões tomadas.

9. Nos termos da deliberação do Banco de Portugal, tais créditos teriam que se encontrar efetivamente constituídos à data da aplicação da medida de resolução.

No caso de existirem, de facto, estipulações contratuais que atribuíssem ao BES certas obrigações de pagamento mediante a verificação de certa condição – nomeadamente a ocorrência de um incumprimento por parte do emitente resultante do não reembolso dos títulos de dívida na data do seu vencimento – a transferência desses créditos para o Novo Banco ocorreu se a condição se encontrava já verificada à data de 3 de agosto e, portanto, a essa data, já se encontrasse constituído um crédito exigível sobre o BES. Assim, foram transferidas para o Novo Banco obrigações de pagamento existentes a 3 de agosto de 2014, contratualmente estipuladas nos termos previstos na deliberação do Banco de Portugal e cujo cumprimento poderia ser, àquela data, imediatamente exigível pelo investidor junto do BES.

Pelo contrário, não foram transferidos para o Novo Banco eventuais direitos cuja constituição se encontrasse, a 3 de agosto de 2014, sob condição da ocorrência de certos factos futuros e incertos. Tais situações, mesmo que

---

<sup>1</sup> Com exceção das entidades integradas no Grupo BES e que passaram a integrar o Grupo Novo Banco.

previstas em estipulação contratual, constituíam, à data de 3 de agosto, não um crédito exigível perante o BES, mas meras garantias prestadas pelo BES perante terceiros relativamente a responsabilidades de entidades que integram o GES. Conforme estabelece expressamente a sublínea (iii) da alínea (b) do ponto 1 do Anexo 2 da Deliberação do Banco de Portugal tais obrigações ou garantias não foram transferidas para o Novo Banco.

10. Conforme também se encontra exposto na deliberação do Banco de Portugal, também não foram transferidas para o Novo Banco quaisquer responsabilidades, verificadas ou contingentes, decorrentes da violação, por parte do BES, de disposições ou determinações regulatórias, penais ou contraordenacionais, pelo que o Novo Banco não tem nenhuma potencial responsabilidade que tenha sido ou venha a ser atribuída ao BES decorrente de eventuais irregularidades ou ilícitos praticados na comercialização, enquanto intermediário financeiro, de instrumentos de dívida emitidos por entidades que integram o GES.

11. Até à data não se conhece evidência de quaisquer créditos que cumpram os requisitos, explicados nos pontos 8 e 9 supra, pelos quais esses créditos se pudessem considerar transferidos para o Novo Banco. Assim, não existe no Novo Banco qualquer responsabilidade decorrente da comercialização, pelo BES, de instrumentos de dívida emitidos por entidades que integram o GES.

12. Ainda que não exista do Novo Banco qualquer responsabilidade decorrente da comercialização, pelo BES, de dívida emitida por entidades que integram o GES, o Novo Banco pode desenvolver iniciativas comerciais junto dos seus clientes, no interesse simultâneo de ambas as partes. Assim, sendo vantajoso para o Novo Banco, este não está impedido de apresentar aos seus clientes ofertas que permitam, nomeadamente, preservar a relação comercial com os seus clientes e assim maximizar o valor da instituição. Como qualquer decisão de gestão, uma oferta deste tipo deve ser geradora de valor para o banco e, conseqüentemente, não pode ser geradora de prejuízo patrimonial e muito menos colocar em causa o equilíbrio financeiro do banco.

13. Este regime e as condicionantes descritas nos parágrafos anteriores resultam de imperativo legal.

Nos termos da lei, a medida de resolução aplicada ao BES deve prosseguir as seguintes finalidades, claramente expressas no artigo 145.º-A do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras:

- a) Assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais;
- b) Acautelar o risco sistémico;
- c) Salvaguardar os interesses dos contribuintes e do erário público;
- d) Salvaguardar a confiança dos depositantes.

Estas finalidades devem ser prosseguidas à luz do princípio orientador da aplicação de medidas de resolução, também exposto claramente na lei, e nos termos do qual:

- a) Os acionistas da instituição de crédito assumem prioritariamente os prejuízos da instituição em causa;
- b) Os credores da instituição de crédito assumem de seguida, e em condições equitativas, os restantes prejuízos da instituição em causa, de acordo com a hierarquia de prioridade das várias classes de credores;
- c) Nenhum credor da instituição de crédito pode assumir um prejuízo maior do que aquele que assumiria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação.

Deste quadro legal decorre, nomeadamente, que a hipotética atribuição ao Novo Banco de responsabilidades pelo pagamento de dívidas que não cabia ao BES pagar, à data da aplicação da medida de resolução, pode constituir, quando daí resultem danos patrimoniais para o banco, um incumprimento da obrigação legal de respeito da hierarquia de credores do BES para além de poder colocar em causa – se daí resultarem prejuízos para o Fundo de Resolução, que têm que ser absorvidos pelas instituições que nele participam e que, temporariamente, têm reflexo nas contas do Estado – a salvaguarda da estabilidade financeira e dos interesses dos contribuintes.

Com efeito – com exceção da circunstância descrita nos pontos 8 e 9, da qual decorre que o BES já seria comprovadamente devedor de certos montantes, no momento da aplicação da medida de resolução –, os detentores de instrumentos de dívida emitida por entidades que integram o GES não eram credores do BES e não são credores do Novo Banco. A hipótese de o Novo Banco assumir perdas em benefício daqueles investidores – as quais teriam que ser suportadas pelas restantes instituições no sistema e, temporariamente, pelo Estado – seria, por isso, não só injustificável como ilegal, exceto se tais perdas pudessem ter, como contrapartida, benefícios, imediatos ou futuros, de tal ordem que o efeito patrimonial líquido para o Novo Banco não fosse negativo.

14. Com efeito, a eventual assunção pelo Novo Banco dessas responsabilidades implicaria a atribuição de um subsídio aos investidores que realizaram aplicações em dívida emitida por entidades que integram o GES. Como a contrapartida desse benefício representaria uma perda para o Novo Banco, e a menos que tal perda tivesse correspondência com certos benefícios para o Novo Banco, tal subsídio acabaria por ser suportado, em primeiro lugar, pelos credores do BES cujos créditos não foram transferidos para o Novo Banco (nomeadamente os credores subordinados), pelos acionistas do BES e, em última instância, pelo Fundo de Resolução e, portanto, pelo setor financeiro na generalidade.

15. Acresce que, se em relação aos créditos subordinados constituídos perante o BES a lei proíbe a sua transferência, não se poderia admitir a transferência para o Novo Banco de meras expectativas de clientes quanto à substituição, pelo intermediário financeiro, da responsabilidade a cargo do emitente pelo reembolso da dívida. Tal só poderia ocorrer se estivessem em causa créditos não subordinados de clientes sobre o intermediário financeiro, nos termos explicados nos pontos 8 e 9.

16. A posição do Banco de Portugal a este respeito foi sempre a mesma, desde o dia 3 de agosto de 2014, e sempre foi pública.

Em primeiro lugar, porque os critérios para a delimitação das responsabilidades do Novo Banco, conforme explicados acima, se encontram estabelecidos na própria deliberação de 3 de agosto de 2014, com os ajustamentos da deliberação de 11 de agosto de 2014, as quais foram publicadas no mesmo dia da respetiva aprovação.

Em segundo lugar, porque, a 14 de agosto, o Banco de Portugal aprovou e divulgou uma deliberação que tratava especificamente da questão dos instrumentos de dívida emitidos por entidades que integram o GES, na qual se estabelecia expressamente (Ponto 3 da deliberação de 14 de agosto), que quaisquer eventuais operações de pagamento a clientes de retalho que detêm aqueles instrumentos de dívida só podia justificar-se por razões exclusivamente comerciais, requer o reconhecimento de que “qualquer responsabilidade resultante da comercialização dos títulos em causa não se transferiu para o Novo Banco” e só pode ter lugar desde que não prejudique a situação patrimonial do Novo Banco.

Importa, aliás, recuperar o comunicado que o Banco de Portugal publicou no dia 14 de agosto sobre este assunto, tal a clareza com que este assunto foi tratado, já nessa data, e como forma de demonstrar que a posição assumida nessa altura não é diferente daquela que o Banco de Portugal reiterou mais recentemente e que aqui esclarece. Dizia o Banco de Portugal, no comunicado de 14 de agosto, disponível na página do Banco na Internet:

*“Todas as obrigações ou outros títulos representativos de dívida não emitidos pelo Banco Espírito Santo devem ser reembolsados pelos respetivos emitentes, uma vez que são estes os devedores dos créditos relativos a esses títulos ou obrigações.*

*Nos termos da já referida deliberação do Conselho de Administração do Banco de Portugal, eventuais propostas de tratamento dos clientes de retalho que detenham estes instrumentos, de que o Novo Banco não é devedor, e que se revelem importantes para a preservação da relação de confiança com os clientes, dependem de condições que têm de ser definidas pelo Conselho de Administração do Novo Banco.*

*Estas condições têm de dar cumprimento às recomendações já emitidas pelo Banco de Portugal, devendo, em particular, assegurar um impacto positivo ou neutro ao nível dos resultados, rácios de capital e posição de liquidez do Novo Banco.”*

Sobre esta matéria o Banco de Portugal reafirma que qualquer expectativa se encontra necessariamente subordinada à lei. A resolução não altera os direitos e obrigações dos contratos previamente estabelecidos e o primado da lei não pode, em circunstância alguma, ser posto em causa. Deste modo, nenhuma afirmação pública poderia ter gerado expectativas que não fossem compatíveis com o teor das deliberações e dos comunicados

pelo Banco de Portugal em princípios de agosto, porque, nos termos da lei, aquelas deliberações prevalecem sempre e o seu teor era do conhecimento público.

17. A propósito da provisão que havia sido constituída no BES, antes da aplicação da medida de resolução, importa sublinhar que a mesma permaneceu no balanço do BES e não foi transferida para o Novo Banco.

Em primeiro lugar, uma provisão, enquanto registo contabilístico, não é suscetível de ser transferida, como se explicou na parte A da presente nota.

Em termos gerais, poderiam, porém, ter sido constituídas no Novo Banco provisões por motivos análogos àqueles que presidiram à constituição de provisões no BES, originalmente; em certos casos, assim aconteceu, designadamente quando foi transferida para o Novo Banco a razão de ser para a constituição da provisão.

No caso da provisão relacionada com os riscos associados à dívida emitida por entidades que integram o GES, ficou aqui demonstrado que não existem no Novo Banco responsabilidades ou contingências relacionadas com a comercialização daquela dívida.

18. Uma vez que o Novo Banco não tem qualquer responsabilidade resultante da comercialização, pelo BES, de instrumentos representativos de dívida emitidos por entidades que integram o GES, não existe, no balanço do Novo Banco, qualquer provisão relacionada com eventuais obrigações, deveres ou compromissos, de qualquer natureza, decorrentes daquela comercialização.

19. Nos primeiros meses após a constituição do Novo Banco, seria admissível que o Novo Banco viesse a constituir provisões relacionadas com a detenção, pelos seus clientes, de instrumentos representativos de dívida emitidos por entidades que integram o GES, exclusivamente para fazer face à possibilidade de (i) se vir a confirmar, eventualmente, a existência de créditos não subordinados, resultantes de estipulações contratuais anteriores a 30 de junho de 2014, nos termos descritos nos pontos 8 e 9; ou de (ii) existir uma decisão por parte do órgão de administração do Novo Banco de apresentação de uma oferta comercial dirigida àqueles clientes, nos termos enunciados no ponto 12. Só nesse sentido se poderia entender a possibilidade de constituição, na esfera do Novo Banco, de uma provisão relacionada com a comercialização de dívida emitida por entidades que integram o GES.

Não se tendo materializado qualquer uma daquelas circunstâncias, até à data de publicação do balanço do Novo Banco, que ocorreu em dezembro de 2014, acabou por não ser constituída no balanço do Novo Banco nenhuma provisão relacionada com eventuais custos, obrigações, deveres ou compromissos decorrentes da detenção, por clientes de retalho, de títulos de dívida do GES.

Banco de Portugal, 23 de março de 2015