

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 e ao Novo Banco

Intervenção Inicial do Vice-Governador Pedro Duarte Neves
17 de novembro de 2014

Senhor Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito,
Senhoras Deputadas, Senhores Deputados

Agradeço a possibilidade de me dirigir a esta Comissão e de prestar todos os esclarecimentos que possam contribuir para uma melhor compreensão do que aconteceu ao Banco Espírito Santo.

A minha intervenção terá três partes.

Centrarei a primeira parte na apresentação dos progressos assinaláveis verificados, nos últimos anos, na função de supervisão do Banco de Portugal, que precederam, muitas vezes, as mudanças que também ocorreram na supervisão europeia. Na segunda parte, farei uma descrição do que foram o acompanhamento e a supervisão do Banco Espírito Santo e da Espírito Santo Financial Group até meados de 2013. Finalmente, na terceira parte, referirei o que foi a ação do Banco de Portugal a partir do momento em que, através de uma ação de supervisão marcadamente intrusiva, foram detetadas situações irregulares fora do perímetro de supervisão.

1. O reforço da supervisão do Banco de Portugal

A supervisão do Banco de Portugal foi reforçada, nos últimos anos, através do desenvolvimento das seguintes linhas de atuação: aumento dos níveis mínimos regulamentares de fundos próprios e reforço das regras prudenciais em vários domínios; adoção de um modelo intrusivo de supervisão; realização de revisões regulares das carteiras de ativos; reforço da vertente prospetiva da supervisão;

desenvolvimento e consolidação da supervisão comportamental e promoção da literacia financeira. Deixem-me apresentar, de uma forma sucinta, em que se traduziu cada uma delas:

- a) A partir de 2008, o Banco de Portugal emitiu um conjunto de determinações e recomendações, aumentando sucessivamente as exigências quanto aos rácios mínimos de fundos próprios que as instituições tinham de cumprir. Estas determinações e recomendações contribuíram de forma decisiva para a resiliência do sistema bancário português, porque promoveram o reforço dos níveis de solvabilidade das instituições bancárias: recomendação de um rácio *Tier 1* superior a 8 por cento a partir de 30 de setembro de 2009, determinação de um rácio *Core Tier 1* superior a 9 por cento a partir de 31 de dezembro de 2011 e determinação de um rácio de *Core Tier 1* superior a 10 por cento a partir de 31 de dezembro de 2012;
- b) A partir de meados de 2011, o Banco de Portugal desenvolveu – no quadro da sua atividade de supervisão regular do sistema bancário e tendo como objetivo a avaliação permanente da qualidade de ativos do sistema bancário – um conjunto de inspeções transversais às carteiras globais de crédito, com uma cobertura especial das exposições mais sensíveis ao contexto macroeconómico adverso que tem caracterizado a economia portuguesa. Esta sequência de exercícios de supervisão, empreendida por exclusiva iniciativa do Banco de Portugal, constituiu – pela sua complexidade, pela sua abrangência, pelo recurso a empresas de auditoria independentes e, finalmente, pelo número significativo de recursos humanos e técnicos envolvidos – uma experiência pioneira a nível europeu e que, mais tarde, serviu de referência a vários supervisores europeus e no próprio desenho da avaliação completa aos bancos europeus conduzida no quadro do Mecanismo Único de Supervisão. Os resultados destes exercícios foram incorporados nas demonstrações financeiras das instituições, através de um reforço muito material dos níveis de imparidades (cerca de 4 mil milhões de euros), de acordo com o determinado pelo Banco de Portugal;

- c) O Banco de Portugal desenvolveu e implementou uma abordagem prospetiva de supervisão, através da análise trimestral dos planos de financiamento e de capital das principais instituições bancárias para um horizonte de dois a três anos, alargando, assim, o âmbito da análise tradicional de supervisão. Esta análise – que constitui um complemento das habituais análises de reportes prudenciais focados num particular momento, passado, de tempo – foi complementada pela realização regular de testes de esforço (*stress tests*) para avaliar a capacidade de cada instituição e do sistema bancário como um todo para enfrentarem choques adversos. A opção por uma abordagem prospetiva de supervisão constitui uma das características mais marcantes da supervisão do Banco de Portugal, permitindo identificar possíveis dificuldades de liquidez ou insuficiências de capital com uma antecedência geralmente compatível com a tomada de medidas mitigantes;
- d) Finalmente, é importante referir que, em 2008, foram atribuídas por lei ao Banco de Portugal responsabilidades pela supervisão comportamental dos mercados bancários de retalho. O papel de supervisão comportamental do Banco de Portugal foi desempenhado através do desenvolvimento, particularmente intenso na fase inicial, de um quadro regulamentar dos mercados bancários de retalho e através de um progressivo reforço da ação fiscalizadora. Importa, a este propósito, sublinhar que a responsabilidade do Banco de Portugal se circunscribe, nos termos da lei, aos «produtos bancários de retalho», conceito que abrange as contas de depósito à ordem, a prazo (simples e indexados ou duais), o crédito hipotecário (que inclui o crédito à habitação e créditos conexos), o crédito ao consumo e o crédito às empresas. O Banco de Portugal está ainda incumbido da supervisão dos serviços de pagamento, como sejam as transferências ou os débitos diretos, e dos instrumentos de pagamento, de que são exemplo os cartões de débito. A lei não confere ao Banco de Portugal competência para a supervisão de outros instrumentos financeiros, ainda que os mesmos sejam comercializados aos balcões de instituições de crédito.

Em suma, verificou-se, ao longo dos últimos anos, um reforço significativo da ação de supervisão do Banco de Portugal. O Banco de Portugal desenvolveu uma abordagem marcadamente mais permanente e intrusiva que, em vários aspetos, precedeu tendências na supervisão europeia.

2. Acompanhamento e supervisão do Banco Espírito Santo e da Espírito Santo Financial Group

O acompanhamento e a supervisão do Banco Espírito Santo foram caracterizados, naturalmente, pela utilização plena dos instrumentos de reforço da supervisão prudencial do Banco de Portugal. Detalharei, em seguida, os principais aspetos.

Os fundos próprios da Espírito Santo Financial Group – entidade sujeita à supervisão em base consolidada pelo Banco de Portugal – aumentaram, entre dezembro de 2008 e setembro de 2013, em cerca de 1,7 mil milhões de euros; os fundos próprios elegíveis para *Tier 1* aumentaram no mesmo período em cerca de 2,3 mil milhões de euros; os fundos próprios elegíveis para *Core Tier 1*, que constituem, por isso, uma melhor qualidade para absorção de choques adversos, aumentaram em cerca de 3,1 mil milhões de euros (de 3,3 para 6,4 mil milhões de euros). Como os ativos ponderados pelo risco se situaram em setembro de 2013 num valor próximo ao de dezembro de 2008, ou seja em cerca de 61-62 mil milhões de euros, o rácio de solvabilidade aumentou neste período de 9 para 11, 5 por cento, o rácio *Tier 1* de 6,5 para 10 por cento, e o rácio *Core Tier 1* de 5,3 para 10,3 por cento.

No que se refere aos exercícios de revisão da qualidade de ativos, que inspecionaram repetidas vezes aquele que é o perímetro de supervisão do grupo, o Banco Espírito Santo foi forçado a reforçar os níveis de imparidades – num montante total de 621 milhões de euros para o conjunto das três primeiras inspeções transversais (SIP, OIP e ETRICC) – em montantes proporcionalmente superiores aos verificados em termos médios para o sistema bancário,

parcialmente explicados por uma maior exposição da carteira de crédito às empresas e também por uma maior exposição ao setor imobiliário não residencial.

No que se refere aos testes de esforço, a Espírito Santo Financial Group apresentou, nos exercícios concluídos até meados de 2013, resultados globalmente satisfatórios e compatíveis com os limiares mínimos definidos pelo Banco de Portugal. Sublinhe-se que a Espírito Santo Financial Group foi também sujeita a testes de esforço pela Autoridade Bancária Europeia em 2010 e 2011, tendo apresentado valores superiores aos patamares mínimos definidos por aquela autoridade.

Convém recordar, neste contexto, a recomendação de capital da Autoridade Bancária Europeia, de dezembro de 2011, que acabou por penalizar o sistema bancário português ao obrigar à constituição de um *'buffer'* (isto é, de uma margem de folga) para o risco soberano. Esta recomendação impôs um reforço adicional dos fundos próprios do sistema bancário português, para além das já referidas determinações e recomendações do Banco de Portugal. Deste exercício resultaram necessidades adicionais de capital para as quatro maiores instituições bancárias portuguesas que, em três dos casos, foram asseguradas no essencial através de acesso a fundos públicos. No caso do Banco Espírito Santo, foram asseguradas exclusivamente através de fundos privados. É muito importante relembrar, neste contexto, que o aspeto que mais contribuiu para diferenciar as instituições portuguesas neste exercício foi precisamente a referida margem de folga para risco soberano, que ascendeu a valores entre 1,1 e 1,4 mil milhões de euros para três das instituições e que foi praticamente nula para o Banco Espírito Santo (cerca de uma centena de milhões de euros, apenas).

As análises dos bancos de investimento internacionais – que constituem um elemento muito importante na perceção dos mercados financeiros sobre as instituições bancárias – identificavam frequentemente o Banco Espírito Santo como uma história positiva e bem suportada para quem pretendia investir no setor bancário português, não só por ter acionistas de referência, mas também por não ter necessitado de capitais públicos.

A par do reforço de fundos próprios promovido pela Espírito Santo Financial Group em resposta às novas exigências regulamentares, o Banco de Portugal manteve este grupo bancário sob forte vigilância, tendo identificado um

conjunto de fragilidades que se foram tornando mais patentes no decurso de 2013. Assim, na sequência das ações de supervisão regulares desenvolvidas pelo Banco de Portugal, foi transmitida à ESFG, em julho de 2013, uma sistematização das principais matérias que suscitavam especial preocupação numa óptica prudencial: complexidade do grupo, associado a uma ampla atividade internacional, em várias jurisdições; risco de concentração elevado, tanto por via da exposição perante a atividade não financeira do Grupo Espírito Santo (GES), como ao nível do setor imobiliário; situação de liquidez caracterizada por um rácio crédito/depósitos elevado; e, finalmente, risco reputacional associado à comercialização de títulos de dívida do ramo não financeiro. Neste contexto, e como reflexo de avaliação de um perfil de risco material, o Banco de Portugal determinou, em julho de 2013, a constituição, até ao final do ano, de um *buffer* mínimo de capital de 50 pontos base, através do reforço do rácio *Core Tier 1* face ao rácio mínimo em vigor.

Em suma, num quadro de reforço contínuo dos fundos próprios da instituição e de uma perceção globalmente favorável do grupo nos mercados financeiros, a supervisão do Banco de Portugal permitiu identificar – pelo acompanhamento permanente e intrusivo – elementos de risco situados fora do perímetro de supervisão bancária.

O que nos leva à terceira e última parte da minha intervenção: o *ring-fencing* do Banco Espírito Santo, realizado na sequência de uma nova ação de supervisão do Banco de Portugal.

3. O 'ring-fencing' do Banco Espírito Santo

Em resultado das conclusões apuradas nas três ações de supervisão transversais levadas a cabo desde 2011, o Banco de Portugal decidiu aprofundar a avaliação de um conjunto de 12 grupos económicos cuja recuperabilidade da dívida e inerentes imparidades eram analisadas por via da geração de fluxos financeiros do negócio.

Para o efeito, foi desenvolvida, no início de setembro de 2013, uma nova ação transversal, designada por ETRICC2. Entre os 12 grupos económicos selecionados encontrava-se o ramo não financeiro do GES.

É importante sublinhar que a qualidade do crédito concedido a várias entidades do ramo não financeiro do GES – seja pelo BES, seja por outros grupos bancários – tinha sido avaliada nas anteriores ações de supervisão transversais, não tendo sido detetadas necessidades de reforço de imparidade nestas exposições, pelo que foram validadas as imparidades quase nulas anteriormente existentes.

O que quer dizer, e isto é muito importante, que as quatro principais auditoras – ou como auditoras externas ou na qualidade de auditoras independentes responsáveis pelo desenvolvimento dos exercícios transversais desencadeados pelo Banco de Portugal – validaram, naturalmente com base na informação contabilística disponível relativamente a cada empresa, imparidades nulas ou praticamente nulas. O que significa que não foi identificado, até meados de 2013, qualquer risco material de crédito para as entidades do ramo não financeiro do GES.

Foi assim, em resultado deste exercício de supervisão – feito de acordo com o modelo de supervisão marcadamente intrusiva adotado pelo Banco de Portugal – que, no final de novembro, foi detetado que as contas até então divulgadas publicamente pela Espírito Santo International (ESI) não refletiam a sua verdadeira realidade financeira.

Imediatamente após a identificação desta situação, o Banco de Portugal definiu e implementou uma estratégia de supervisão assente em três eixos: (1) confirmação da real situação financeira da ESI e identificação das falhas que levaram a esta situação; (2) reforço dos mecanismos de governo interno do grupo financeiro; (3) e, finalmente, proteção do grupo financeiro dos riscos emergentes do ramo não financeiro do GES.

Começamos por este último aspeto. Com o propósito de constituir uma barreira de proteção (*ring-fencing*) face aos riscos emergentes do ramo não financeiro, o Banco de Portugal determinou, a 3 de dezembro – imediatamente a seguir a uma reunião que teve lugar na sede do Banco de Portugal com membros da Administração da ESI –, que o grupo ESFG (i) eliminasse a exposição direta e indireta do grupo ESFG à ESI que não estivesse coberta por garantias juridicamente vinculativas e

prudentemente avaliadas, (ii) e que constituísse uma conta à ordem (conta "escrow") alimentada por recursos alheios ao grupo ESFG, com um montante equivalente à dívida emitida pela ESI e detida por clientes de retalho do BES na sequência da sua colocação nesses clientes, devendo essa conta ser exclusivamente destinada ao reembolso dessa dívida.

A determinação do Banco de Portugal estipulava também que o não cumprimento das medidas anteriores obrigaria, com referência a 31 de dezembro de 2013, à necessidade de constituição de uma provisão em função das conclusões da avaliação da situação financeira da ESI, a conduzir pela KPMG, o auditor externo do grupo. Com efeito, e apesar de ter sido iniciado um plano de desalavancagem do GES, as medidas geradoras de liquidez previstas nesse plano acabaram por não se concretizar no prazo definido, tornando necessária a constituição de uma provisão nas contas da ESFG, com referência a 31 de dezembro de 2013, para a cobertura de riscos associados à situação financeira da ESI.

A KPMG apurou essa provisão, num montante de 700 milhões de euros, o que foi comunicado ao Banco de Portugal no dia 7 de fevereiro. O valor desta provisão foi considerado suficiente ao longo do tempo para assegurar a cobertura do risco associado à exposição direta e indireta do Grupo ESFG à ESI, tal como confirmado pelo auditor externo em 17 de abril e, mais tarde, em 21 de maio (com referência a 24 de abril de 2014).

As medidas destinadas a isolar o grupo financeiro do risco GES foram sucessivamente reforçadas pelo Banco de Portugal, tendo sido impostos mecanismos de monitorização destinados a garantir o cumprimento das determinações de *ring-fencing*. Em particular, o Banco de Portugal promoveu um conjunto de ações destinadas a garantir um papel ativo e reforçado que compete às três linhas de defesa da solidez financeira de uma instituição bancária que antecede o próprio supervisor, ou seja, o órgão de administração, o órgão de fiscalização e, finalmente, o auditor externo.

Assim, o Banco de Portugal – através de correspondência e da realização de várias reuniões – sinalizou a importância decisiva dos deveres de acompanhamento e vigilância dos elementos das comissões executivas e dos conselhos de administração, das comissões de auditoria e do auditor externo, tendo presente as responsabilidades que a lei lhes atribui no exercício das suas funções. Em

particular, (1) foram solicitadas declarações confirmando a não existência de apoio financeiro do Grupo ESFG (e, portanto, do BES) à execução do plano de desalavancagem, (2) foi determinado que as respostas às determinações do Banco de Portugal deveriam ser preparadas e aprovadas em reuniões do conselho de administração e, finalmente, (3) foi constituída pelo BES, em 17 de março, uma comissão interna destinada a controlar todas as operações de crédito ou relações comerciais com partes relacionadas, passando a aprovação de qualquer operação a estar dependente da obtenção de parecer de não oposição desta comissão.

A constituição da provisão de 700 milhões de euros originava, com referência a 31 de dezembro de 2013, um incumprimento do rácio *Core Tier 1* da ESFG. Assim, e no estrito cumprimento dos seus deveres legais, o Banco de Portugal determinou, em 14 de fevereiro, que fossem adotadas medidas de reforço dos níveis de solvabilidade. Na sequência dessa determinação, o Conselho de Administração do BES optou – seguramente após avaliar formas possíveis de dar cumprimento à determinação do Banco de Portugal – por decidir a realização de um aumento de capital, que ficou concluído a 16 de junho de 2014, no valor de 1045 milhões de euros. Importa sublinhar que, no contexto deste aumento de capital, o BES disponibilizou ao sindicato de bancos de investimento que lideraram a operação toda a correspondência trocada com o Banco de Portugal.

No início de julho, o Banco de Portugal determinou a realização de uma auditoria especial, de âmbito forense, com o objetivo de avaliar o efetivo cumprimento das determinações já referidas – bem como avaliar se os órgãos de administração atuaram de forma sã e prudente no exercício das suas funções –, numa altura em que já havia indícios fortes de incumprimentos. Nesse momento, não eram ainda conhecidas as práticas de gestão gravemente prejudiciais aos interesses do BES que foram identificadas no decurso da segunda quinzena de julho e que, como é sabido, conduziram a um prejuízo adicional de 1500 mil milhões de euros nas contas referentes a 30 de junho de 2014. Este prejuízo adicional implicou uma redução dos fundos próprios para níveis marcadamente inferiores aos mínimos exigíveis o que, não tendo a instituição demonstrado capacidade para promover a sua reposição, acabou por determinar a resolução do Banco Espírito Santo.

Em suma, para fazer face a uma situação de grave desequilíbrio financeiro identificada fora do perímetro de supervisão bancária, o Banco de Portugal adotou - de forma consistente e determinada - uma estratégia de proteção do BES, que assentava também nos deveres de acompanhamento e vigilância das três primeiras linhas de defesa: conselhos de administração, conselhos de auditoria e auditores externos. Infelizmente, a prática de atos de gestão gravemente prejudiciais aos interesses do BES conduziram a prejuízos não antecipáveis e acabaram por ditar a resolução da instituição.

Concluo afirmando que o Banco de Portugal tem a plena consciência de que, no decurso do processo de *ring-fencing*, - atuou de forma séria e rigorosa, em cada momento e com base na informação disponível, com a preocupação fundamental de proteger os interesses que lhe estão confiados por lei: a estabilidade do sistema financeiro, a segurança dos depósitos e a preservação da confiança pública.

Muito obrigado.