



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Proposta de Lei n.º 190/XIII/4.ª (GOV)

Autora: Deputada Inês
Domingos (PSD)

Proposta de Lei n.º 190/XIII/4.ª (GOV) - *Cria e regula o funcionamento do Sistema Nacional de Supervisão Financeira*



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 190/XIII/4.ª – *“Cria e regula o funcionamento do Sistema Nacional de Supervisão Financeira”*.

A presente iniciativa deu entrada no dia 19 de março de 2019, tendo sido admitida a 21 de março e baixado, na mesma data, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA), comissão competente, para elaboração do respetivo parecer. Em reunião da Comissão ocorrida em 27 de março, foi a signatária designada para a elaboração do mesmo.

O Governo juntou à proposta de lei os pareceres emitidos pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), pelo Banco de Portugal e pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM). Juntou também o pedido de parecer que dirigiu ao Banco Central Europeu (BCE), o qual ainda não foi remetido à Assembleia da República.

Até ao momento da elaboração do presente parecer, foram recebidos na COFMA os seguintes contributos sobre a Proposta de Lei n.º 190/XIII/4.ª: Associação de Empresas Emitentes de Valores Cotados em Mercado (AEM), Associação Portuguesa de Seguradores (APS), Autoridade da Concorrência e Comissão de Concorrência da ICC Portugal.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 190/XIII/4.ª encontra-se agendada para a reunião plenária de 7 de junho.

2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

O Governo enquadra a apresentação da Proposta de Lei n.º 190/XIII/4.ª nos problemas ocorridos no setor bancário durante a última crise económica e financeira, os quais demonstraram a importância da supervisão para o correto funcionamento do

mesmo e evidenciaram muitas das fragilidades na arquitetura e nos modelos de supervisão existentes.

Remete, também, para as diversas Resoluções da Assembleia da República e relatórios de Comissões Parlamentares que têm recomendado ao Governo uma reflexão e alterações concretas ao modelo de supervisão financeira que vigora em Portugal.

Refere o Governo que “a crise global motivou uma reforma profunda da regulação e dos mecanismos de supervisão a nível europeu. A União Europeia aprovou nova regulamentação – extensa e detalhada – e reviu a existente. A geração mais recente de regulamentos de origem europeia criou novas funções associadas à salvaguarda da estabilidade financeira – novo paradigma internacional da supervisão financeira – materializada nas funções de supervisão macroprudencial e de resolução, atribuiu mais poderes às autoridades nacionais e europeias e criou novas autoridades europeias de supervisão que, em conjunto com as já existentes, passaram a constituir o Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF). As regras e as práticas de supervisão são hoje mais completas, robustas e harmonizadas a nível europeu, existindo inclusivamente um esforço de convergência da supervisão entre as autoridades dos Estados-Membros.”

Considera o Governo que, embora muitos países tenham revisto os seus modelos de supervisão desde o início da crise internacional, não foi possível extrair “uma tendência definida ou dominante a nível global”.

Assim, “considerando a complexidade da tarefa de propor uma revisão do modelo de supervisão financeira, em março de 2016 o atual Governo convidou personalidades de diversos quadrantes políticos e sociais para apresentarem as suas reflexões sobre a supervisão financeira em Portugal. Na sequência desses contributos, foi criado (...) um grupo de trabalho para a reforma do modelo de supervisão financeira, com a missão de avaliar o atual modelo e propor uma reforma adequada. O grupo de trabalho apresentou um relatório contendo as linhas fundamentais da reforma proposta, que esteve em consulta pública em outubro de 2017.”

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

De acordo com a exposição de motivos, a proposta do grupo de trabalho constituiu a base da Proposta de Lei n.º 190/XIII/4.ª e “assenta na evolução e no aperfeiçoamento do modelo atualmente existente em Portugal: o modelo tripartido de especialização setorial. Assim, mantêm-se as três atuais autoridades de supervisão – o Banco de Portugal, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) –, responsáveis, respetivamente, pela regulação e supervisão do setor bancário, dos mercados de capitais e do setor segurador e dos fundos de pensões. Estas autoridades, em conjunto, compõem o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF), responsável pela coordenação das mesmas. Este modelo reproduz, a nível nacional, o SESF, mantendo, no momento atual, uma correspondência direta entre as entidades nacionais e europeias, que facilita, na prática, o relacionamento entre estas entidades, num contexto regulatório e de supervisão cada vez mais harmonizado a nível europeu.”

Considera o Governo que não é preconizada “uma alteração radical, como seja a criação ou a extinção de autoridades de supervisão, que comportariam custos de transição e dificuldades de implementação que não poderiam ser negligenciados – e que poderiam prejudicar a capacidade de atuação das autoridades de supervisão durante o período de implementação, num momento em que o sistema financeiro português está ainda a prosseguir o seu ajustamento. (...). Contudo, o modelo proposto não deixa de introduzir ajustamentos importantes ao modelo atual, não impossibilitando, no futuro, em face das avaliações que sejam realizadas, evoluções mais profundas do modelo de supervisão financeira, caso a experiência e a prática o justifiquem.”

De acordo com a exposição de motivos, a proposta de lei pretende reforçar a coordenação entre as autoridades de supervisão, pelo que propõe o reforço das funções do CNSF, que passa a ser uma entidade com personalidade jurídica, dotado de recursos humanos e financeiros próprios.

Por outro lado, o Banco de Portugal deixa de ser a autoridade de resolução bancária, sendo substituído nessa função por uma nova entidade, a Autoridade de Resolução e Administração de Sistemas de Garantia (ARSG).

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Segundo o Governo, “com este modelo, procura-se preservar a principal vantagem do modelo tripartido – a especialização setorial de cada autoridade de supervisão e a delimitação clara das respetivas funções – prevenindo a sua principal fragilidade – através do reforço do CNSF nas suas funções de coordenação, permitindo-lhe adquirir uma visão global dos riscos sistémicos e a integração dos objetivos de cada autoridade de supervisão na defesa da estabilidade financeira – e corrigindo a concentração de funções que possam originar conflitos de interesses – através da segregação da resolução para uma nova autoridade.”

A proposta de lei prevê, ainda, a criação de um Sistema Nacional de Supervisão Financeira (SNSF), composto pelas três autoridades de supervisão, pela entidade de coordenação e autoridade macroprudencial (CNSF) e pela autoridade de resolução (ARSG).

Refere o Governo que “a criação do SNSF pressupõe a harmonização dos regimes estatutários das entidades que o compõem para que estas entidades possam efetivamente constituir um sistema”, pelo que “são criadas regras próprias para todas as entidades do SNSF no que respeita aos órgãos – incluindo a respetiva composição, duração dos mandatos, procedimento de seleção e designação, entre outros – e à segregação interna das funções de forma a prevenir conflitos de interesse.”

O Governo pretende, ainda, promover “a implementação efetiva do Comité Nacional para a Estabilidade Financeira (CNEF)”, criado em 2007, mas que “nunca teve consagração legal”.

De modo a atingir os objetivos a que propõe, a presente proposta de lei procede à alteração dos seguintes diplomas, nas respetivas redações em vigor:

- Lei Orgânica do Banco de Portugal, aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro;
- Lei n.º 63-A/2008, de 24 de novembro, que estabelece medidas de reforço da solidez financeira das instituições de crédito no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros;

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- Regime Jurídico da Concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio;
- Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto;
- Regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, aprovado pela Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro;
- Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro;
- Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro;
- Decreto-Lei n.º 222/99, de 22 de junho, que cria e regula o funcionamento do Sistema de Indemnização aos Investidores e introduz alterações no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras e no Código do Mercado de Valores Mobiliários;
- Código dos Valores Mobiliários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro;
- Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro, que regula a liquidação de instituições de crédito e sociedades financeiras com sede em Portugal e suas sucursais criadas noutro Estado membro, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2001/24/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de abril, relativa ao saneamento e à liquidação das instituições de crédito;
- Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro,
- Estatutos da Autoridade da Concorrência, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto;
- Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro, que no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 46/2014, de 28 de julho, transpõe a Diretiva n.º 2013/36/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, e

procede à alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, ao Código dos Valores Mobiliários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro, às Leis n.ºs 25/2008, de 5 de junho, e 28/2009, de 19 de junho, e aos Decretos-Leis n.ºs 260/94, de 22 de outubro, 72/95, de 15 de abril, 171/95, de 18 de julho, 211/98, de 16 de julho, 357-B/2007 e 357-C/2007, de 31 de outubro, 317/2009, de 30 de outubro, e 40/2014, de 18 de março;

- Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria, aprovado pela Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro.

São, ainda, revogados:

- Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro, que cria o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros;
- Estatutos da ASF, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro;
- Estatutos da CMVM, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 5/2015, de 8 de janeiro.

A proposta de lei procede, também, à extinção do Conselho Nacional do Mercado de Valores Mobiliários (CNMVM), criado pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 473/99, de 8 de novembro.

3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimento da lei formulário

A presente iniciativa legislativa é apresentada pelo Governo no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Respeita os requisitos formais relativos às iniciativas em geral e às propostas de lei, em particular, previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 2 do artigo 123.º e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relativamente ao n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, o Governo juntou à proposta de lei os pareceres mencionados na parte I.1 do presente parecer.

A iniciativa tem uma exposição de motivos, obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei do Governo, contém a data de aprovação em Conselho de Ministros e é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro das Finanças e pelo Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, de acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, adiante designada por lei formulário.

Apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, embora, de modo a observar o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, os serviços da Assembleia da República sugiram a seguinte alteração, em caso de aprovação: “Sistema nacional de supervisão financeira (procede à alteração de diversos diplomas e revoga o Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro, e os estatutos da ASF, e da CMVM)”.

A proposta de lei prevê que a entrada em vigor ocorra no primeiro dia do mês seguinte ao da publicação, produzindo efeitos a partir de 1 de janeiro do ano seguinte, pelo que cumpre o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

4. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre matéria conexa

No Grupo de Trabalho Supervisão Bancária criado no âmbito da COFMA encontram-se pendentes, para apreciação na especialidade, sete projetos de lei, designadamente:

- Projeto de Lei n.º 443/XIII/2.ª (CDS-PP) - Procede à primeira alteração à Lei n.º 148/2015, de 09 de Setembro, que aprovou o Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria, reforçando os poderes de supervisão da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários na verificação de eventuais conflitos de interesses entre o exercício de auditoria a entidades de interesse público e a prestação de serviços de consultadoria a tais entidades ou a terceiros

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- Projeto de Lei n.º 446/XIII/2.ª (CDS-PP) - Procede à oitava alteração à Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro, Lei Orgânica do Banco de Portugal, introduzindo a regra de que o preenchimento dos cargos de direção do Banco de Portugal seja efetuado mediante processo concursal
- Projeto de Lei n.º 447/XIII/2.ª (CDS-PP) - Procede à alteração do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, que aprovou Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, reforçando os poderes de supervisão do Banco de Portugal quanto aos sistemas de governo societário das instituições de crédito e introduzindo limitações à concessão de crédito a detentores de participações qualificadas em instituições de crédito
- Projeto de Lei n.º 494/XIII/2.ª (PCP) - Reforça as obrigações de supervisão pelo Banco de Portugal e a transparência na realização de auditorias a instituições de crédito e sociedades financeiras (36.ª alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras)
- Projeto de Lei n.º 624/XIII/3.ª (PS) - Altera o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro e a Lei n.º 153/2015, de 14 de setembro no âmbito das avaliações de imóveis
- Projeto de Lei n.º 628/XIII/3.ª (PS) - Visa reforçar a regulação da concessão de crédito por instituições de crédito a titulares de participações qualificadas
- Projeto de Lei n.º 633/XIII/3.ª (PS) - Visa reforçar os poderes de supervisão do Banco de Portugal



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A signatária do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa é de parecer que a Proposta de Lei n.º 190/XIII/4.ª (GOV) – “*Cria e regula o funcionamento do Sistema Nacional de Supervisão Financeira*” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

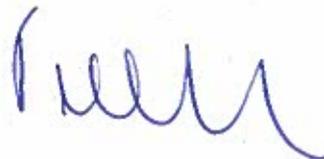
Palácio de S. Bento, 5 de junho de 2019

A Deputada Autora do Parecer



(Inês Domingos)

A Presidente da Comissão



(Teresa Leal Coelho)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

