

REQUERIMENTO

Informação Relevante do Relatório Extraordinário de 23 de maio de 2019 sobre Grandes Posições Financeiras Incumpridas em Bancos que receberam ajudas públicas desde 2008

A Lei nº 15/2019, de 12 de fevereiro, veio aumentar muito significativamente a transparência da informação relativa à concessão e gestão de créditos de valor elevado incumpridos em bancos que receberam algum tipo de ajuda pública e veio reforçar o controlo parlamentar no acesso a informação bancária e de supervisão.

Esta Lei nº 15/2019 impôs a bancos abrangidos e ao Banco de Portugal a disponibilização de informação muito importante, ficando este último obrigado a:

- (a) Entregar à Assembleia da República um “Relatório Extraordinário” com a informação relevante relativa aos maiores financiamentos com incumprimentos ou reestruturações em bancos que receberam ajudas públicas nos últimos doze anos; e
- (b) Publicar no seu sítio na internet um “Relatório Resumo” agregando de forma anonimizada a informação constante do Relatório Extraordinário acima referido.

No último dia do prazo legal (23 de Maio 2019) o Banco de Portugal cumpriu a obrigação de entrega à Assembleia da República do Relatório Extraordinário – tendo, porém, corrigido essa informação em 22 de julho último.

Após um reiterado incumprimento da sua obrigação de publicar o Relatório Resumo, e na sequência de múltiplas e insistentes diligências do Parlamento e, em particular, da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, no dia 16 de julho de 2019 o Banco de Portugal finalmente publicou o Relatório Resumo no seu sítio na internet.

A quantidade e qualidade da informação tornada pública no Relatório Resumo publicado pelo Banco de Portugal não tem precedentes e tem grande utilidade para uma melhor compreensão do que ocorreu no sistema financeiro e que conduziu à injeção de mais de 23 mil milhões de euros de dinheiros públicos em 7 bancos, públicos e privados, desde 2008. Seguramente que, para além das primeiras análises publicadas de imediato, no futuro serão realizados, por instituições académicas e científicas, comunicação social e outras instituições da sociedade civil, estudos mais aprofundados da informação constante do Relatório Resumo.



GRUPO PARLAMENTAR

No entanto, a Lei nº 15/2019 veio dotar o Parlamento, e a COFMA em particular, de muita mais informação do que aquela constante do Relatório Resumo. O Relatório Extraordinário contém um manancial de informação cuja importância e interesse vai muito para além dos de mera confirmação dos dados constantes do Relatório Resumo ou do conhecimento de identidades concretas (dos grandes devedores incumpridores, dos respetivos grupos económicos e acionistas e dos administradores e dirigentes dos bancos que concederam os financiamentos ou suas reestruturações).

O Grupo Parlamentar do PSD entende que este manancial de informação constante do Relatório Extraordinário não pode ficar esquecido, nem desaproveitado. Após discussões em sede de COFMA sobre a disponibilização daquela informação e os limites da proteção do segredo bancário e de supervisão (em especial na reunião de 18 de julho), o GPPSD realizou uma primeira análise, necessariamente preliminar, da informação constante do Relatório Extraordinário – sempre assegurando escrupulosamente a integral reserva do segredo bancário e de supervisão e a proteção de dados pessoais aplicáveis.

Esta análise preliminar da informação constante do Relatório Extraordinário permitiu apurar algumas apreciações relevantes que se juntam em anexo. Aquelas apreciações são necessariamente genéricas, preliminares e baseadas na informação disponibilizada pelo Banco de Portugal, o qual ele próprio publicou um enquadramento metodológico com explicações, alertas, mas também informações relevantes – ver:

https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/relatorio_extraordinario_lei152019.pdf.

Como bem se observou em várias Comissões Parlamentares de Inquérito (especialmente as realizadas ao BPN, BES e a 2ª à CGD) é possível realizar no plano parlamentar uma análise e um debate aprofundados, produtivos e conclusivos, utilizando muita informação bancária sensível e protegida, sem incorrer em violações do segredo bancário ou de supervisão.

Após aquela análise preliminar, o GPPSD entende que a matéria constante do Relatório Extraordinário merece também uma apreciação aprofundada, desde logo da parte da COFMA, mas também de outras autoridades, instituições e especialistas competentes. O desafio atual é aproveitar e dar sequência à grande quantidade de informação recebida, no quadro legal vigente que é inovador, mas também suficiente. Nem Parlamento, nem COFMA podem ser meros recetores acríticos e passivos de informação tão relevante e cuja obtenção foi exigida por lei parlamentar tão maioritária.

Com o presente requerimento o GPPSD pretende: dar à Lei nº 15/2019 maior efetividade e utilidade, no sentido de dela retirar todas as virtualidades; tirar consequências da informação a que o Parlamento teve acesso por via desse diploma e trabalhar essa informação; desenvolver no Parlamento e dentro das suas competências próprias o saudável “hábito” de um acompanhamento e fiscalização mais informados e proactivos daquilo que se passa no sistema financeiro português.

Assim, os Deputados abaixo-assinados do GPPSD vêm requerer que a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa delibere:

- I) Realizar um debate aprofundado, desejavelmente ainda na atual legislatura, com base na informação relevante constante do Relatório Extraordinário entregue pelo Banco de Portugal à Assembleia da República em 23 de maio de 2019 ao abrigo da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro (“Relatório Extraordinário”);
- II) Remeter integralmente o Relatório Extraordinário ao Ministério Público;
- III) Remeter integralmente o Relatório Extraordinário ao Departamento de Supervisão Microprudencial do Banco de Portugal e ao Mecanismo Único de Supervisão (Banco Central Europeu), visto que o Banco de Portugal terá – com cobertura no artigo 5º n.º 4 da Lei n.º 15/2019 – procedido à recolha da informação e preparação do Relatório Extraordinário de modo autónomo e segregado funcionalmente face às funções de supervisão microprudencial. Note-se que as entidades referidas (MP, BdP e MUS-BCE) estão por lei cobertas e obrigadas pelos deveres de segredo, pelo que não há impedimento à entrega integral da informação a estas entidades;
- IV) Solicitar ao Banco de Portugal que, de modo dar adequado e completo cumprimento às suas obrigações de recolha e disponibilização de informação relevante ao abrigo da Lei n.º 15/2019, recolha e remeta à Assembleia da República dados mais especificados e concretizados relativamente aos seguintes pontos da Informação Relevante legalmente obrigatória:
 - a. Situações de “perdas por eliminação do balanço” enquadradas nas subalíneas (i.iv) e/ou (i.v) do artigo 3.º n.º 1 alínea c) da Lei n.º 15/2019;
 - b. Ações e medidas para recuperação da grande posição financeira realizadas ou em curso, previstas na subalínea (iii) do artigo 3.º n.º 1 alínea c) da Lei n.º 15/2019;



GRUPO PARLAMENTAR

- V) Sobre a possibilidade e modo de eventual acesso público a dados desagregados por operação constantes do Relatório Extraordinário e não cobertos por segredo bancário, de supervisão ou comercial, designadamente os relativos a: administradores e dirigentes que concederam os financiamentos, valor da exposição bruta, constituição de garantias, perdas de capital ou juros (incluindo por reestruturação ou eliminação do balanço), prática de registo de imparidades e medidas de Execução de garantias ou ações de recuperação dos créditos.

Palácio de São Bento, 26 de julho de 2019

Os Deputados

António Leitão Amaro

Duarte Pacheco

Inês Domingos

António Ventura

Cristóvão Norte

Jorge Paulo Oliveira

Conceição Bessa Ruão

ANEXO

Apreciações genéricas preliminares sobre a informação constante do Relatório Extraordinário entregue pelo Banco de Portugal à Assembleia da República em 23 de maio de 2019 ao abrigo da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro

1) Credores e operações problemáticas por bancos.

Em primeiro lugar, parece ficar desfeito o mito de que todos os bancos adotaram os mesmos comportamentos ou com a mesma intensidade. Tal como sintetizado na tabela abaixo e sem prejuízos de múltiplas explicações poderem ser oferecidas, os dados sugerem que alguns bancos tiveram exposição a mais grupos económicos “problemáticos” face ao tamanho do seu ativo do que outros. Por exemplo, no caso do BES/Novo Banco, o número de grupos que causaram problemas nas datas de referência é sensivelmente superior ao da CGD ou do BCP, apesar de estes últimos terem um ativo muito superior. Em sentido inverso, o BPI apresenta exposição à data de referência a um número muito inferior de grupos problemáticos face à dimensão do seu ativo.

Banco	Nº Clientes problemáticos	Limiar do valor Grandes Posições	Dimensão Ativo Banco em 2007	Montante Ajudas Públicas
CGD	35	62,5 M	103 554 M	6250 M
BCP	40	30 M	88 166 M	3 000 M
BES/NOVO BANCO*	49	43,4 M	68 355 M	4 330 M
BPI	10	15 M	40 546 M	1 500 M
BANIF	4	33,6 M	10 761 M	3 355 M
BPN	7	49,2 M	8 025 M	4 915 M
BPP	2	5 M	2187 M	450 M



GRUPO PARLAMENTAR

Fonte: Banco de Portugal, ano de 2007 é o último antes da crise, mas também o último em que aparece o ativo do BPN

2) Repetição dos devedores entre bancos

Os sindicatos bancários reduzem o risco para os bancos face a um credor. Foi por isso uma prática usada com alguma frequência. Na totalidade dos 130 grupos económicos devedores que foram identificados pelo Banco de Portugal para este exercício, quinze¹ estão registados em dois bancos e dois estão registados em três bancos. A repetição de credores problemáticos em vários bancos contribuiu para aumentar o risco sistémico do sistema financeiro português. O fenómeno é provavelmente muito superior ao que estes números revelam visto que o Relatório Extraordinário não inclui todos os financiamentos de cada grupo económico, mas apenas aquelas posições financeiras que (a) tiveram incumprimentos ou reestruturações, (b) que implicaram perdas de capital e (c) ultrapassem limiares de valor que são elevados e distintos para os diferentes bancos.

Caixa Geral de Depósitos, BES/Novo Banco e BCP foram os bancos que mais vezes ficaram expostos a grupos que estão registados em vários bancos, o que também estará relacionado com a dimensão do seu ativo e posição de mercado. No entanto a CGD lidera nos repetentes: em dezassete grupos que têm operações em vários bancos, onze são grupos clientes da Caixa, o que indica que a Caixa poderá ter tido um papel mais ativo na participação em sindicatos bancários.

3) Período de maior concentração da concessão dos financiamentos problemáticos:

Os dados adicionais enviados ao Parlamento pelo Banco de Portugal desafiam uma ideia comum bastante repetida, a de que os problemas surgiram na Banca por uma certa onda de entusiasmo coletivo no período que antecedeu a crise financeira de 2008.

¹ Entendeu-se preferível adotar neste documento público o critério de contagem que é verificável na análise do Relatório Resumo publicado pelo Banco de Portugal em 16 de julho: o da contagem por grupo económico. O recurso a um critério de contagem que considerasse diferentes empresas de um mesmo grupo económico resultaria num número de repetições sensivelmente superior, o que poderá traduzir várias situações distintas que não podem ser definitivamente estabelecidas apenas com a informação constante do Relatório Extraordinário.

De facto, a maioria dos bancos registou uma concentração na concessão no período que antecede a crise financeira internacional. No entanto, apesar da crise financeira internacional ter espoletado com a falência da Lehman em 2008 houve dois bancos que concentram a maior concessão inicial de créditos a partir de 2008 (BANIF e BES/Novo Banco, embora no BANIF o número de casos problemáticos seja muito reduzido). No Caso do BES/Novo Banco é de salientar que dispararam créditos problemáticos a partir de 2005 e 2006, e de novo nos últimos anos antes da resolução.

Assinala-se ainda que o BPN continuou a ceder créditos problemáticos após a nacionalização, já sob o controlo da CGD, com a administração de Francisco Bandeira.

4) Insuficiente constituição de garantias

Na generalidade dos bancos analisados, em cerca de metade dos grupos problemáticos, no momento da concessão inicial do crédito não há indicação de haver garantias ou são aparentemente inferiores a 100% do crédito, o que suscita as maiores dúvidas e reservas sobre a prudência na gestão.

5) Insuficiência de medidas de execução de garantias ou ações recuperação:

O Banco de Portugal refere no enquadramento metodológico ao Relatório Extraordinário divulgado ao público que em quase todos os casos houve ações ou medidas de recuperação. Mas existem vários casos onde não há evidência de ter havido reestruturação ou execução de garantias. Apenas, em alguns casos, eliminação do balanço. Por outro lado, em alguns bancos é fornecida mais alguma informação sobre grupos específicos, mas não de forma sistemática. É relevante também assinalar que o próprio Banco de Portugal refere no seu documento que, para o reconhecimento que houve ações e medidas de recuperação basta que tenha havido face a uma empresa do grupo uma tentativa de recuperação, “independentemente da relevância ou expectativa quanto ao seu resultado”. Este critério é, na nossa opinião demasiado



GRUPO PARLAMENTAR

abrangente e não nos permite identificar se houve de facto tentativas claras de recuperar o crédito que pudessem ter contribuído para reduzir o esforço dos contribuintes.

Os dados detalhados enviados ao Parlamento revelam que a execução de garantias é marginal, o que poderá refletir a sua fraca qualidade, nomeadamente das garantias pessoais, ou algum comportamento menos saudável ou exigente da parte da instituição financeira.

Em mais de metade dos casos não há indicação de ter havido qualquer operação de reestruturação ou de execução de garantias. Em sentido inverso destaca-se o BCP onde cerca de 2/3 dos grupos problemáticos tiveram ações de reestruturações ou execuções de garantias. Este aspeto das ações de recuperação dos créditos é dos que mais carece e exige averiguações adicionais da parte quer das autoridades de supervisão, quer do Parlamento. Seria inadmissível que perante esforço tão grande dos contribuintes portugueses para apoio aos bancos, se viesse a concluir que não tivesse existido um esforço semelhante ou maior da parte dos bancos na recuperação dos créditos incumpridos, seja em geral, seja relativamente a certos grandes devedores incumpridores em particular.

O Parlamento tem que exigir ao Banco de Portugal mais informação, com mais especificação e detalhe, relativamente a este ponto. A Lei nº 15/2019 dá plena cobertura a essa exigência e a subsequente exigência de informação do Banco de Portugal aos bancos abrangidos.

6) Registo de Imparidades

Na generalidade dos bancos mais de metade senão totalidade dos grandes créditos problemáticos geraram registo de imparidades. É de assinalar que, no caso do BES/NB há uma concentração do registo de imparidades na data de referência de 2018, logo que terão ocorrido após 2015. Subsistem ou crescem as dúvidas, já surgidas em sede de audições da COFMA sobre o Novo Banco, sobre se a prática de registo de imparidades de alterou significativamente após a venda do Novo Banco à Lone Star e qual a relação que tal situação tem com o desenho do “mecanismo de capital contingente” que poder ser visto com criando um incentivo a carregar mais pronunciadamente no registo de imparidades nos primeiros anos



GRUPO PARLAMENTAR

(*front-loading*) para assim aumentar significativamente os montantes que o Fundo de Resolução tem de injetar no Novo Banco (e para o que tem recorrido a significativos empréstimos do Estado).

Nota final: As conclusões preliminares deste Anexo baseiam-se na versão do Relatório Extraordinário enviada ao Parlamento pelo Banco de Portugal a 22 de julho, que é diferente do relatório de 23 de maio. De uma avaliação muito preliminar das duas versões parece que a justificação apresentada pelo Banco de Portugal – de que “esta atualização resulta de uma certificação da informação reportada ao Banco de Portugal pelas instituições de crédito abrangidas pela Lei n.º 15/2019” – implicou que na última versão dois grupos económicos tenham sido retirados dos quadros de um banco.