

## Projeto de Resolução n.º 1492/XII (4ª)

Recomenda ao Governo a implementação de medidas que promovam e garantam uma eficiente colaboração e articulação entre as várias entidades de supervisão financeira – Banco de Portugal, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF)

Na última década, assistiu-se em Portugal a várias intervenções em instituições do sistema financeiro, sendo aquelas de maior relevo as que ocorreram junto do Banco Português de Negócios (BPN), Banco Privado Português (BPP) e Banco Espírito Santo (BES).

Em cada um destas intervenções, mas com enfoque particular no caso do Banco Espírito Santo, foi analisada a intervenção das entidades supervisoras, concluindo-se, em todos os processos, que tal intervenção pecou por ser tardia e insuficiente, tendo a articulação entre elas ficado manifestamente aquém do que seria desejável e expectável.

O modelo de supervisão do setor financeiro em Portugal assenta tradicionalmente na coexistência de três entidades de supervisão, com responsabilidades por referência aos subsectores bancário, do mercado de capitais e segurador e de fundos de pensões.

O Banco de Portugal (BdP) acumula as funções de banco central e faz parte integrante do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), sendo a entidade responsável pelo exercício da supervisão das instituições de crédito e sociedades financeiras, visando garantir a estabilidade do sistema financeiro nacional, enquanto a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) está encarregue de supervisionar os mercados de valores mobiliários e instrumentos financeiros derivados e a atividade de todos os agentes que neles atuam e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), que exerce as suas competências de supervisão no setor segurador e de fundos de pensões.

No entanto, esta delimitação não é estanque, pois que não há uma separação rígida de competências por subsector financeiro, o que leva a uma necessidade ainda mais acentuada de colaboração estreita entre as três entidades.

Com vista à coordenação da atuação das entidades de supervisão do sistema financeiro, que se tornou particularmente necessária com o esbatimento das fronteiras entre os subsectores da atividade financeira e com a existência dos denominados conglomerados financeiros, foi criado, no ano 2000, o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, que integra as três entidades. Este Conselho tem competências de coordenação entre as autoridades de supervisão do sistema financeiro no âmbito da regulação e supervisão das entidades e atividades financeiras e assume, desde 2013, funções consultivas para com o Banco de Portugal na definição e execução da política macroprudencial para o sistema financeiro nacional.

Em Julho de 2007, foi assinado um memorando de entendimento, entre o Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) e os Órgãos de Supervisão do setor financeiro - Banco de Portugal, Instituto de Seguros de Portugal (atualmente designada Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões) e Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, mediante o qual foi criado o Comité Nacional para a Estabilidade Financeira (CNEF), que integra representantes ao mais alto nível do MFAP (atual Ministério das Finanças), BdP, ASF e CMVM.

Tal Memorando estabelecia a intenção de promover mecanismos de cooperação, visando a estabilidade na área financeira, bem como mecanismos que pudessem ser acionados em situações de crise com impacto sistémico no mercado financeiro nacional.

Nesses mecanismos incluíam-se procedimentos adequados de trocas de informação, de avaliação da natureza e do impacto de eventuais crises, coordenação nas medidas de atuação, de forma a tornar o processo de decisão de cada uma das autoridades mais eficiente e efetivo. Esta cooperação deveria ocorrer não só em situações de normal funcionamento dos sistemas e dos mercados financeiros, mas também em momentos de crise com impacto sistémico que afetassem instituições ou grupos financeiros, incluindo conglomerados financeiros ou infraestruturas do sistema financeiro, compreendendo os sistemas de pagamento.

Não obstante a existência destes dois órgãos o facto é que a troca de informações entre os diversos supervisores e a sua articulação, no caso concreto do BES, foram manifestamente insuficientes e incompletas, nomeadamente quanto à partilha de informações relevantes ao nível da real situação do Grupo BES, das medidas impostas pelo Banco de Portugal e da avaliação de ativos.

Após a aplicação da medida de resolução do BES, em agosto de 2014, foram já introduzidas várias alterações legislativas, em diversos diplomas, que visam, essencialmente, o reforço dos poderes do Banco de Portugal na sua tarefa de supervisão prudencial e formas mais concretas, precisas e antecipadas de atuar perante situações de instabilidade em instituições de crédito, sociedades financeiras ou grupos económicos.

A última alteração importante nesta matéria foi introduzida pela Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março, que transpõe para a ordem jurídica interna as Diretivas 2014/49/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril, relativa aos sistemas de garantia de depósitos, e 2014/59/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio, alterando o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, a Lei Orgânica do Banco de Portugal, o Decreto-Lei n.º 345/98, de 9 de novembro, o Código dos Valores Mobiliários, o Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro, e a Lei n.º 63-A/2008, de 24 de novembro.

#### As Conclusões e Recomendações da CPIBES

A CPIBES ouviu e analisou depoimentos e documentação relacionados com a atuação das entidades de supervisão, o funcionamento do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros e do Comité Nacional para a Estabilidade Financeira, bem como a articulação e partilha de informação entre todos, tendo chegado às seguintes conclusões:

- c366. «Do ponto de vista formal, e num período particularmente delicado, face ao que estava a suceder no BES e no GES, de acordo com a informação disponibilizada no respetivo site, o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros apenas efetuou reuniões de forma esporádica ao longo do tempo, (...), sendo que apenas nas notas relativas à reunião extraordinária de 5 de agosto de 2014 e numa das reuniões ordinárias é efetuada referência à situação do BES»;
- c367. «O BdP tomou conhecimento da existência de um aumento inusitado do passivo da ESI em novembro de 2013, mas este assunto não foi de imediato partilhado junto dos restantes supervisores, nem abordado, por exemplo, na reunião do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF) de 9 de dezembro de 2013, o que, a ter acontecido, poderia ter permitido outras tomadas de decisão da parte dos mesmos»;
- c368. «O Instituto de Seguros de Portugal (ISP) apenas toma conhecimento a 27 de junho de 2014 da circunstância de a Tranquilidade ter servido de garantia face à provisão de 700 milhões de euros que por determinação do Banco de Portugal, com referência a 31 de dezembro de 2013, foi assumida pela ESFG, nem tão pouco lhe foi solicitada qualquer opinião relativamente ao valor de 700 milhões atribuído a esta mesma seguradora, em relação ao qual o ISP apresenta discordância»;
- c369. «Havendo factos relevantes que eram do conhecimento do Banco de Portugal desde os finais de novembro de 2013, somente mais tarde, na posse de elementos adicionais, em finais de março e início de abril de 2014 é que este dá conhecimento à CMVM e/ou ISP de forma mais detalhada dos problemas existentes com o GES, nomeadamente através de reuniões que tiveram lugar a: i) 25 de março, em que o Banco de Portugal informa da grave situação financeira da ESI, da estratégia de blindagem adotada, da constituição de uma provisão de 700 milhões de euros e suspensão da comercialização de papel comercial de entidades do GES em clientes de retalho; ii) 4 de abril, a nível técnico, com referência aos programas ETRICC e ETRICC2, assim como determinação da elaboração de contas consolidadas pró-forma da ESI com referência a 31 de dezembro de 2013 (enquanto trabalho em curso) e indicação de que a provisão de 700 milhões de euros assumida pela ESFG no exercício de 2013 a colocaria em incumprimento do rácio mínimo de capital exigido, obrigando à apresentação de medidas de reforço dos fundos próprios»;
- c370. «Não sendo coincidente do ponto de vista procedimental no modo como tal decorreu, apenas a 20 de maio de 2014, o relatório final elaborado pela KPMG, datado de 24 de abril de 2014 e disponibilizado naquela data (20 de maio de 2014) ao Banco de Portugal, de caracterização da situação patrimonial consolidada da ESI a 31 de dezembro de 2013, é remetido para a CMVM, o mesmo não tendo sucedido com a versão anterior, com referência a 30 de setembro de 2013, e entregue pela KPMG em janeiro de 2014 ao Banco de Portugal»;
- c371. «Nunca foi feita uma análise conjunta, ainda que respeitando as competências de cada entidade, relativamente a aspetos relacionados com a eventual evolução dos modelos de governação e liderança das entidades do GES, ou de análise da idoneidade dos seus responsáveis»;
- c372. «Apenas em 18 de julho de 2014 tem lugar uma reunião do Comité Nacional para a Estabilidade Financeira, convocada expressamente para “análise dos desenvolvimentos recentes

- do BES e do GES”, sendo então decidido criar um grupo de trabalho a nível técnico, envolvendo representantes dos reguladores e do Ministério das Finanças, para partilha de informação e reforço de uma articulação estreita entre as entidades com responsabilidade nesta matéria»;
- c373. «Não existiu qualquer envolvimento prévio dos demais reguladores no que se refere à resolução do BES, sendo que somente no dia 2 de agosto de 2014 é dado conhecimento ao ISP e à CMVM, pelo Banco de Portugal, de que vai tomar essa medida, que viria a concretizar-se no dia imediatamente seguinte, no âmbito das suas competências enquanto autoridade nacional de resolução»;
  - c374. «Esta omissão, nomeadamente no que se refere à CMVM, impossibilitou que determinado tipo de medidas preventivas tivessem podido ser equacionadas, como a eventual suspensão de transações de ações do BES na plenitude dos dias 31 de julho e 1 de agosto de 2014, por forma a evitar possíveis situações de utilização abusiva de informação preferencial»;
  - c375. «No que diz respeito à situação gerada junto dos compradores de papel comercial de empresas do GES, através de transações promovidas por gestores de conta do BES, onde assumem especial significado colocações de papel comercial da ESI e da Rioforte, assistiu-se no segundo semestre de 2014, e igualmente já em 2015, a uma manifesta falta de cooperação entre o Banco de Portugal e a CMVM, com ausência de respostas claras, minimamente concertadas. Com responsabilidades aparentemente remetidas de uma para outra destas entidades supervisoras, conforme evidenciado por correspondência trocada entre ambas, entretanto divulgada, nomeadamente em fevereiro de 2015. O que transmite não apenas uma falta de concertação mas igualmente um desalinhamento de posições, que se fez questão de tornar público, o que é de lamentar à luz de um mínimo de articulação que se exige entre entidades supervisoras»;
  - c376. «Em conclusão, a articulação entre as três entidades supervisoras falhou objetivamente, apesar da existência de vários órgãos em que ela pode e deve ser levada a cabo, e mesmo da existência de um órgão – o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF) – que tem justamente a articulação como objetivo essencial».

Paralelamente, a CPIBES delineou um conjunto de recomendações, das quais se destacam:

- r22. «Construção de mecanismos, envolvendo autoridades nacionais, entidades auditoras e supervisoras, que garantam a existência de uma colaboração efetiva entre todas as organizações relevantes, mesmo quando tal envolva diferentes nações, por forma a ser possível reunir a informação considerada necessária para garantir total transparência de funcionamento do sistema financeiro, incluindo-se aqui o fornecimento de todos os elementos solicitados aos supervisores, mesmo quando tal envolva intermediários financeiros, diferentes tipos de veículos ou empresas “offshore”, e independentemente de estes integrarem ou não o perímetro de supervisão formalmente definido para acompanhamento de uma determinada instituição bancária, nomeadamente suas sucursais e filiais»;
- r23. «Com base nas regras e experiência internacional devem ser encontradas formas de garantir uma supervisão eficaz de grupos bancários com sucursais e filiais no estrangeiro, que não pode limitar-se apenas a um reforço da cooperação entre autoridades de supervisão, mas abranger também o reforço das regras prudenciais e de controlo do relacionamento entre bancos

sedeados em Portugal e as suas filiais, sucursais ou participadas no estrangeiro, com acompanhamento dos graus de exposição à sucursal/filial e vice-versa»;

- r40. «Estabelecer perímetros de intervenção das entidades de supervisão bancária que permitam abarcar todas as partes relacionadas com as correspondentes instituições bancárias, particularmente quando se esteja na presença de conglomerados mistos, casos em que os supervisores articuladamente devem ter plenos poderes para acompanhar e intervir junto da totalidade do grupo, sempre que necessário, indo além do perímetro estritamente financeiro dos mesmos»;
- r55. «Sempre que as entidades supervisoras deliberem no sentido da imposição de determinadas medidas junto de instituições bancárias (e.g. relacionadas com a definição de blindagem, clientes de retalho ou responsabilidades perante detentores de papel comercial), estas devem ser definidas de forma inequívoca, de modo a que não possam suscitar quaisquer leituras divergentes sobre o seu efetivo significado, âmbito e implicações, e partilhadas, de imediato, com as restantes entidades supervisoras»;
- r63. «Reforço dos mecanismos de colaboração entre entidades supervisoras e as correspondentes autoridades judiciais, nomeadamente no que refere a uma célere obtenção de dados e informação relevante, sobretudo quando esta é solicitada por entidades supervisoras ou judiciais de um qualquer Estado-Membro»;
- r64. «Reforço dos níveis de articulação entre entidades supervisoras, nomeadamente em momentos ou operações especialmente delicadas, como sejam: i) operações de aumento de capital social de instituições bancárias; ii) cenários de resolução ou intervenção pública; iii) reclamações relacionadas com a comercialização de instrumentos financeiros; iv) situações de desvirtuamento das contas apresentadas por instituições financeiras ou partes relacionadas; v) colocação no mercado de determinados instrumentos financeiros»;
- r65. «Evolução, com base nos processos de harmonização recentemente adotados pelas entidades supervisoras, no sentido de ser criado um sistema nacional de avaliação de bens imobiliários relacionados com instituições financeiras, capaz de: i) evitar redundâncias; ii) proporcionar consistência; iii) assegurar confiança; iv) fornecer fiabilidade quanto aos resultados das avaliações; v) garantir qualidade dos peritos, abordagens de avaliação e melhoria do seu funcionamento; vi) penalizar situações baseadas em avaliações de bens imobiliários que não garantam os requisitos anteriores».

Na sequência: i) das recentes intervenções em instituições de crédito e sociedades financeiras, ii) dos factos apurados pela CPIBES, iii) das conclusões supramencionadas, iv) das recomendações da CPIBES, os Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP recomendam ao Governo a implementação de medidas concretas de reforço do funcionamento do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros e do Comité Nacional para a Estabilidade Financeira, para que a partilha de informações, de medidas, a colaboração e a articulação entre todas as entidades supervisoras seja efetiva e obrigatória. Devem, ainda, tais regras ser aplicadas a vários níveis, como no acompanhamento de supervisão, designadamente:

1. Reforçar o papel do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, como órgão que deve promover a efetiva coordenação das três entidades de supervisão do país;
2. Definir regras para que a monitorização da qualidade do sistema financeiro seja constante e periódica.
3. Definir os termos para que seja garantida a coordenação, concertação e articulação de esforços e trocas de informação entre todos os supervisores e destes com o Governo.
4. Obrigatoriedade de efetuar uma análise periódica da evolução do enquadramento legal, regulamentar e funcionamento das instituições de crédito, inclusive sucursais e filiais e partes relacionadas, com identificação de oportunidades de melhoria, a nível nacional mas igualmente em função do que sucede noutros países.
5. Considerar o alargamento pontual ou permanente do Comité Nacional para a Estabilidade Financeira a outras instituições, nomeadamente aos Ministérios da Economia e Educação; Assembleia da República; Conselho Económico e Social; Conselho Nacional de Supervisores Financeiros; Associação Portuguesa de Bancos; Associação Portuguesa de Seguradores; Revisores Oficiais de Contas e Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria; Peritos de Avaliação Imobiliária; Auditores Externos; Associações Empresariais; Consumidores e Depositantes; Instituto Português de Corporate Governance.

Assembleia da República, 22 de Maio de 2015

Os Deputados