



**PARECER DO BANCO DE PORTUGAL SOBRE OS PROJETOS DE LEI N.º 846/XII/4.<sup>a</sup>, QUE ALARGA A OBRIGATORIEDADE DE REGISTO DOS ACIONISTAS DOS BANCOS À IDENTIFICAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS ÚLTIMOS DAS ENTIDADES QUE PARTICIPEM NO SEU CAPITAL E N.º 963/XII/4.<sup>a</sup>, QUE ALTERA O REGIME GERAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO E SOCIEDADES FINANCEIRAS E O ENQUADRAMENTO LEGAL DO CONSELHO NACIONAL DE SUPERVISORES FINANCEIROS, PREVENDO MEDIDAS ESPECÍFICAS COM VISTA AO REFORÇO DA ESTABILIDADE DO SISTEMA FINANCEIRO PORTUGUÊS**

**I. ENQUADRAMENTO**

Na sequência da audição do Banco de Portugal, na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, em 9 de julho, perante o Grupo de Trabalho - Regime Geral das Instituições de Crédito e Conselho Nacional de Supervisores Financeiros [PJL 846-XII (BE) e 963-XII (PS)]<sup>1</sup> foi solicitado ao Banco de Portugal parecer sobre os seguintes Projetos de Lei:

- a) Projeto de Lei n.º 846/XII/4.<sup>a</sup> – alarga a obrigatoriedade de registo dos acionistas dos bancos à identificação dos beneficiários últimos das entidades que participem no seu capital, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (“BE”); e
- b) Projeto de Lei 963/XII/4.<sup>a</sup> - altera o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras e o enquadramento legal do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, prevendo medidas específicas com vista ao reforço da estabilidade do sistema financeiro português, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista (“PS”)

Sem prejuízo da análise concreta das propostas incluídas em cada Projeto de Lei, o Banco de Portugal considera, de uma forma geral, positivos os princípios e objetivos que presidem a estas iniciativas legislativas, salientando a importância e a oportunidade de refletir sobre as matérias em apreço.

**II. PROJETO DE LEI 846/XII/4.<sup>a</sup> - ALARGA A OBRIGATORIEDADE DE REGISTO DOS ACIONISTAS DOS BANCOS À IDENTIFICAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS ÚLTIMOS DAS ENTIDADES QUE PARTICIPEM NO SEU CAPITAL**

O Projeto de Lei n.º 846/XII/4.<sup>a</sup>, apresentado pelo Grupo Parlamentar do BE, pretende consagrar, como elemento obrigatoriamente sujeito a registo, ao abrigo do disposto no artigo 66.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (“RGICSF”), os beneficiários últimos dos detentores de participações qualificadas em instituições de crédito.

De acordo com a exposição de motivos que precede o projeto de alteração legislativa, *“o atual enquadramento legal permite a ocultação da identidade de detentores de participações, diretas ou indiretas, no capital social de instituições de crédito”,* pelo que, na perspetiva do Bloco de Esquerda, *“este desconhecimento facilita a realização de financiamentos a entidades relacionadas ou a realização de transações sobre ações do próprio banco com o uso de informação privilegiada.”* Na mesma linha, considera o Bloco de Esquerda que, *“em situações de falência ou resolução como a do BES, a ocultação dos beneficiários últimos dificulta ou impossibilita a tarefa das autoridades competentes de refazer o trajeto do dinheiro quando pretende penalizar, como no caso presente, os acionistas qualificados do banco, como se prevê no próprio Regime Geral.”* Em face do exposto, a exposição de motivos advoga a necessidade de eliminar este alegado *“campo de opacidade”,* através da *“identificação obrigatória dos beneficiários últimos de participações qualificadas em bancos.”*

Esclarece-se, em primeiro lugar, que o atual quadro regulamentar, trazido pelo Aviso do Banco de Portugal n.º 5/2010, já complementa o disposto no artigo 66.º do RGICSF, o qual determina, *inter alia,*

<sup>1</sup> Audição Parlamentar N.º 2-GT - RGICNSF-XII.

o registo da “*identificação de acionistas detentores de participações qualificadas*” (vide a alínea g) do referido artigo 66.º).

Mais concretamente, o artigo 6.º daquele Aviso, no caso de aquisição de participações indiretas, amplia o cumprimento das exigências informativas ali previstas às pessoas que se encontrem no topo da cadeia de participações, para além dos propostos adquirentes diretos.

Adicionalmente, o artigo 7.º do mesmo Aviso habilita o Banco de Portugal a solicitar aos propostos adquirentes, a todo o tempo, elementos e informações complementares, bem como a realizar as averiguações que considere necessárias, podendo tais pedidos e averiguações destinar-se ao conhecimento do beneficiário último dos detentores de participações qualificadas.

Não obstante, o Banco de Portugal partilha das vantagens substantivas que poderão advir da consagração expressa, em letra de lei, da obrigatoriedade de registar aqueles beneficiários últimos. Assinalam-se, em particular, os ganhos significativos que a solução projetada poderá trazer quer do ponto de vista prudencial, por via de um maior conhecimento da estrutura de controlo das instituições supervisionadas, quer no plano da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. Esse maior conhecimento traduzir-se-ia, nomeadamente, na possibilidade acrescida de atuar sobre o beneficiário efetivo da participação e recolher junto deste informação relevante para a atividade de supervisão, assegurando, nesta medida, a rastreabilidade dos benefícios económicos retirados das participações.

Ademais, a projetada clarificação legislativa, que poderia constar do aditamento de um novo número ao artigo 102º do RGICSF, permitiria uma visão continuada da estrutura acionista e dos interesses e formas de controlo subjacentes à mesma (beneficiários efetivos), sendo aliás aplicável a alínea o) do artigo 66.º do RGICSF, que determina a comunicação e registo de todas as alterações aos elementos enunciados nas demais alíneas do artigo 66.º. Na mesma senda, a alteração legislativa proposta permitiria ao Banco de Portugal, uma vez criada regulamentação para o efeito (contendo, *mutatis mutandis*, exigências informativas semelhantes às que constam do Anexo I ao Aviso n.º 5/2010), solicitar a prestação das informações necessárias à atividade de supervisão, sempre que ocorressem alterações materiais nos beneficiários últimos dos detentores de participações sociais em instituições de crédito.

Em síntese, o Banco de Portugal considera que o projeto apresentado pelo BE tem objetivos legítimos e apresenta indesmentíveis vantagens do ponto de vista de supervisão prudencial e de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo.

No entanto, o Banco de Portugal alerta para a necessidade de acautelar a conveniente compatibilização da proposta com o conceito de beneficiário efetivo, que há muito se encontra estabilizado na legislação de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, podendo, nessa conformidade, perspetivar-se uma alteração ao artigo 66.º do RGICSF (ou, de preferência, ao artigo 102º, que é o que trata a matéria no plano substantivo) que assegure a identificação do beneficiário ou beneficiários efetivos, na aceção do n.º 5 do artigo 2.º da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, dos detentores de participações qualificadas referidos na alínea g) do aludido artigo 66.º, na sua atual redação.

Assinale-se ainda a inconsistência terminológica com a definição de “beneficiário efetivo” prevista na legislação nacional e da União dirigida à prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. Com efeito, uma exata coincidência terminológica favorece a utilização, sempre que disponíveis, dos dados armazenados no registo centralizado de beneficiários efetivos que resultará da

transposição da nova diretiva de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, sempre que disponíveis.

Finalmente, haverá também que suscitar as clarificações adjetivas necessárias a capturar o verdadeiro sentido da proposta de alteração legislativa apresentada pelo Bloco de Esquerda, que parece não estar em integral consonância com a exposição de motivos que a acompanha. Mais concretamente, ao passo que a proposta de alteração da alínea g) do artigo 66.º do RGICSF determina a identificação de acionistas detentores de participações qualificadas, bem como dos seus [detentores de participações] beneficiários últimos, a exposição de motivos advoga a “*identificação obrigatória dos beneficiários últimos de participações qualificadas em bancos.*”. Em qualquer caso, o Banco de Portugal considera que há que chegar, na cadeia sucessiva de beneficiários de uma participação qualificada, ao proprietário último da mesma.

Acessoriamente, acresce ainda que a expectável ampliação do conceito de beneficiário efetivo – que será revisitado a muito breve trecho, aquando da transposição da nova diretiva de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo – contribuiria decisivamente para uma melhor perceção da estrutura de controlo dos detentores de participações qualificadas.

Por último, sugere-se que o incumprimento do dever de identificação do beneficiário efetivo dê origem à inibição dos direitos de voto do acionista qualificado da instituição de crédito, até à sanção daquele incumprimento, aditando uma nova alínea para o efeito ao n.º 1 do artigo 105.º do RGICSF.

### **III. PROJETO DE LEI 963/XII/4.º- ALTERA O REGIME GERAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO E SOCIEDADES FINANCEIRAS E O ENQUADRAMENTO LEGAL DO CONSELHO NACIONAL DE SUPERVISORES FINANCEIROS, PREVENDO MEDIDAS ESPECÍFICAS COM VISTA AO REFORÇO DA ESTABILIDADE DO SISTEMA FINANCEIRO PORTUGUÊS**

Em sede de apreciação geral deste Projeto de Lei, e sem prejuízo dos comentários específicos quanto às alterações e aditamentos propostos ao RGICSF, bem como ao enquadramento legal do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (“CNSF”) o Banco de Portugal considera que os objetivos da presente proposta são muito meritórios e que os princípios em que a mesma se sustenta são de grande relevância para assegurar o melhor funcionamento do sistema financeiro e a promoção da estabilidade financeira.

#### **1. Alterações ao RGICSF**

##### **1.1. Artigo 30.º-C, n.ºs 5, 7 e 8 - Recusa e revogação da autorização**

No que diz respeito ao artigo 30.º-C do RGICSF, e sem prejuízo de se acolher o entendimento que subjaz a esta proposta de alteração entende o Banco de Portugal que as soluções preconizadas no Projeto de Lei *sub judice* não devem ser introduzidas no RGICSF, pelas razões que passamos a enunciar.

A alteração sugerida pelo Grupo Parlamentar do PS ao n.º 5 do artigo 30.º-D consiste no aditamento da possibilidade de revogação de autorização para o exercício de funções “em resultado de uma reavaliação motivada por factos ocorridos ou conhecidos supervenientemente, que deixaram de estar preenchidos os requisitos de que depende a autorização”.

Todavia, a alteração legislativa em causa afigura-se redundante, uma vez que tal possibilidade já decorre expressamente do disposto no n.º 4 do artigo 30.º-C do RGICSF,

nos termos do qual a autorização para o exercício de funções “pode ser revogada a todo o tempo em face da ocorrência de circunstâncias supervenientes, suscetíveis de determinar o não preenchimento dos requisitos de que depende a autorização”.

Assim sendo, afigura-se indesejável aceitar a duplicação de uma norma já existente no RGICSF e em consequência inaceitável que o n.º 5 do artigo 30.º-C do RGICSF seja alterado para reproduzir o que já consta do n.º 4 do mesmo artigo.

A finalidade subjacente à introdução do n.º 7 é a de determinar a obrigatoriedade de suspensão dos membros de órgãos de administração ou de fiscalização relativamente aos quais sejam apurados indícios da prática de determinadas infrações puníveis com pena de prisão, quando esteja em causa a obtenção de benefícios próprios.

Note-se, todavia, que o regime atualmente consagrado no RGICSF já permite – ainda que não consagre uma obrigatoriedade nesse sentido – que o Banco de Portugal suspenda provisoriamente o exercício de funções de qualquer membro do órgão de administração ou de fiscalização de uma instituição de crédito, “em situações de justificada urgência e para prevenir o risco de grave dano para a gestão sã e prudente ou para a estabilidade do sistema financeiro” (cf. artigo 32.º-A, n.º 1, do RGICSF). Sob este ponto de vista, a norma em apreço seria, portanto, desnecessária.

Acresce que, no caso da infração tipificada no artigo 200.º do RGICSF (Atividade ilícita de receção de depósitos e outros fundos reembolsáveis) não será normal que a mesma seja praticada por titulares de órgãos sociais de instituições de crédito, mas por pessoas completamente estranhas às instituições que procuram solicitar de particulares fundos reembolsáveis, a maior parte das vezes no âmbito de esquemas fraudulentos em que surgem igualmente elementos próprios da burla qualificada.

No essencial, constata-se que a norma em causa entraria em contradição com o princípio consagrado no n.º 6 do artigo 30.º-D do RGICSF, segundo o qual a condenação, ainda que definitiva, por factos ilícitos de natureza criminal, contraordenacional ou outra não tem como efeito necessário a perda de idoneidade para o exercício de funções nas instituições de crédito, devendo a sua relevância ser ponderada, entre outros fatores, em função da natureza do ilícito cometido e da sua conexão com a atividade financeira, do seu caráter ocasional ou reiterado e do nível de envolvimento pessoal da pessoa interessada, do benefício obtido por esta ou por pessoas com ela diretamente relacionadas, do prejuízo causado às instituições, aos seus clientes, aos seus credores ou ao sistema financeiro e, ainda, da eventual violação de deveres relativos à supervisão do Banco de Portugal.

Deste modo, caso fosse introduzida no RGICSF, a norma sugerida pelo Grupo Parlamentar do PS teria um efeito muito mais gravoso do que aquele que se encontra atualmente previsto para as situações em que existe, de facto, uma condenação efetiva dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização de instituições supervisionadas.

Em nosso entender, as alterações legislativas que urge introduzir no RGICSF deveriam ser, pelo contrário, no sentido da consagração de um princípio de autonomia dos processos de avaliação (e reavaliação) de idoneidade relativamente a quaisquer processos sancionatórios.

Foi, aliás, nesse sentido que, aquando do processo de transposição da Diretiva 2013/36/UE (“CRD IV”), o Banco de Portugal propôs a introdução no RGICSF da seguinte norma legal:

*“Os factos suscetíveis de qualificação como ilícitos de natureza criminal, contraordenacional ou outra são tomados em consideração independentemente da instauração de processo pela autoridade competente e das decisões nele proferidas, se de tais factos resultar, com base na informação disponível e à luz das finalidades preventivas referidas no artigo 30.º e no presente artigo, uma dúvida fundada sobre as garantias de gestão sã e prudente oferecidas pela pessoa interessada, tendo sempre em conta o tempo já decorrido, o caráter provisório ou definitivo das decisões judiciais ou administrativas e a eventual pendência de recurso”.*

A proposta legislativa apresentada pelo Banco de Portugal tinha como objetivo, entre outros, ultrapassar algumas dificuldades suscitadas pela jurisprudência dos tribunais administrativos superiores<sup>2</sup> a respeito do artigo 30.º do RGICSF, designadamente a respeito dos critérios que habilitam a avaliação por parte do Banco de Portugal no âmbito do requisito de idoneidade e que, no limite, lhe permitem decidir pela recusa ou pelo cancelamento do registo de determinada pessoa com fundamento em falta de idoneidade. Todavia, a proposta em causa não foi, na altura, acolhida pelo legislador.

Em suma, entende o Banco de Portugal que as soluções preconizadas no presente Projeto de Lei relativamente ao artigo 30.º-D não devem ser introduzidas no RGICSF, optando-se pela introdução da seguinte disposição: *“Os factos suscetíveis de qualificação como ilícitos de natureza criminal, contraordenacional ou outra são tomados em consideração independentemente da instauração de processo pela autoridade competente e das decisões nele proferidas, se de tais factos resultar, com base na informação disponível e à luz das finalidades preventivas referidas no artigo 30.º e no presente artigo, uma dúvida fundada sobre as garantias de gestão sã e prudente oferecidas pela pessoa interessada, tendo sempre em conta o tempo já decorrido, o caráter provisório ou definitivo das decisões judiciais ou administrativas e a eventual pendência de recurso”.*

Para além da alteração legislativa *supra* referida, deverá ainda atender-se à recomendação do “Grupo de Trabalho sobre os Modelos e as Práticas de Governo, de Controlo e de Auditoria das Instituições Financeiras”, que fosse introduzida no RGICSF uma regra no sentido de clarificar que, para que o Banco de Portugal possa legitimamente recusar, ou cancelar, o registo (ou a autorização, no atual regime) com fundamento na não verificação do requisito de idoneidade, é suficiente que, no final do processo de avaliação e considerando todos os elementos recolhidos, subsista uma dúvida, objetivamente fundada, sobre essa mesma idoneidade.

## **1.2. Artigos 77.º, n.º 2 e 77.º-A e B (aditamento) - Dever de informação e assistência e deveres especiais em matéria de conflito de interesses na intermediação financeira**

O Banco de Portugal partilha as preocupações manifestadas pelo Grupo Parlamentar do PS relacionadas com o reforço da proteção dos clientes não profissionais, a definição de medidas preventivas de eventuais conflitos de interesses na comercialização de produtos financeiros e a importância de salvaguardar princípios de isenção, transparência e

---

<sup>2</sup> Ainda que os acórdãos que suscitaram tais dificuldades (proferidos pelo Supremo Tribunal Administrativo e pelo Tribunal Central Administrativo Sul) se tivessem pronunciado apenas sobre a redação legal anterior à alteração introduzida no artigo 30.º do RGICSF pelo Decreto-Lei n.º 126/2008, de 21 de julho, que veio aditar ao n.º 3 do referido artigo a seguinte expressão: *“entre outras circunstâncias atendíveis, cuja relevância o Banco de Portugal apreciará à luz das finalidades preventivas do presente artigo e dos critérios enunciados no número anterior, considera-se indiciador de falta de idoneidade (...)”.*

integridade profissional dos colaboradores das instituições de crédito no desempenho de funções de comercialização deste tipo de produtos. Nesse sentido, a introdução de alterações legislativas que visem promover a proteção dos clientes não institucionais, em particular na comercialização de produtos financeiros, revestem-se da maior importância, considerando-se muito positivo o objetivo vertido nessas propostas. Contudo, no que respeita em concreto à solução a adotar considera-se que a mesma tal como se encontra formulada não se afigura a mais adequada, podendo gerar dificuldades de interação entre as autoridades de supervisão, o que, em última análise, prejudicaria os objetivos em que assenta a proposta.

O Projeto de Lei apresentado pelo Grupo Parlamentar do PS, caso seja aprovado, terá um impacto muito significativo na área de intervenção do Banco de Portugal, atribuindo-lhe funções expressas na supervisão comportamental da atividade dos intermediários financeiros. Com efeito, tendo em consideração que:

- (i) Em conformidade com o disposto na lei, as funções de supervisão comportamental do Banco de Portugal estão circunscritas à regulação e à fiscalização da conduta das instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica no contexto da comercialização de depósitos, produtos de crédito, serviços de pagamento e de serviços de moeda eletrónica;
- (ii) Os produtos bancários de retalho sujeitos à supervisão do Banco de Portugal não são suscetíveis de ser considerados como instrumentos financeiros, na aceção utilizada na legislação nacional e comunitária (*vide* nomeadamente, o disposto no artigo 2.º, n.º 2 do Código dos Valores Mobiliários);
- (iii) Nos termos estabelecidos no Código dos Valores Mobiliários e nos Estatutos da Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários, a regulação e a supervisão dos instrumentos financeiros, dos respetivos mercados e da atuação dos intermediários financeiros nesses mercados cabe à Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários (“CMVM”), autoridade que está ainda incumbida da promoção da proteção dos investidores,

a eventual introdução no RGICSF das disposições constantes do Projeto configuraria a atribuição ao Banco de Portugal de competências no domínio da supervisão da atuação dos intermediários financeiros nos mercados dos instrumentos financeiros, opção que alteraria o atual quadro de responsabilidades das três autoridades de supervisão no âmbito da supervisão da conduta das instituições financeiras.

Nesta medida, encontrando-se esta matéria – i.e. intermediação financeira - sujeita a supervisão da CMVM e regulada no Código dos Valores Mobiliários, entende-se que a sede adequada para a introdução de qualquer alteração em matéria de intermediação financeira é o Código dos Valores Mobiliários.

Adicionalmente, podendo justificar-se o reforço da padronização da informação pré-contratual relativa à oferta de instrumentos financeiros a clientes não profissionais, ou mesmo a imposição de limitações à venda de instrumentos financeiros, julga-se não ser adequado consagrar essas soluções regulatórias no RGICSF e incumbir o Banco de Portugal da sua concretização e fiscalização.

Com efeito, estando os instrumentos financeiros genericamente regulados no Código dos Valores de Mobiliários e a sua supervisão atribuída à CMVM, a atribuição ao Banco de Portugal de competências de supervisão comportamental no âmbito dos instrumentos financeiros é suscetível de gerar a sobreposição de competências entre as duas autoridades. Ou seja, em lugar da coerência do funcionamento do sistema almejada com o

Projeto, estar-se-ia a fomentar a confusão na delimitação do campo de intervenção destas autoridades, gerando conflitos positivos de competências entre as autoridades e dúvidas nos agentes do mercado.

Em suma, apesar de reconhecer-se a relevância dos princípios que subjazem à presente proposta, o Banco de Portugal manifesta as suas reservas quanto à concreta formulação da mesma, não se considerando adequada a inclusão no RGICSF de matérias relacionadas com a regulação de atividades de intermediação financeira, sem prejuízo de se reconhecer a importância da consagração da faculdade legal do Banco de Portugal limitar (ou mesmo proibir) a comercialização de produtos que, pela sua complexidade, criem riscos à instituição, e o desenvolvimento de atividades que, pela sua complexidade, face às próprias características da instituição comportem igualmente riscos.

### **1.3. Artigo 86.º-A (aditamento) – Transparência**

O Banco de Portugal reconhece a importância da promoção de medidas que fomentem a transparência na atuação das instituições supervisionadas, pelo que acolhe positivamente esta alteração.

Importa, no entanto, assegurar que a redação ora proposta pelo Grupo Parlamentar do PS se encontra devidamente articulada com as obrigações de divulgação já atualmente previstas na legislação, nomeadamente no Código das Sociedades Comerciais e por outro lado, que são respeitadas as disposições relevantes em matéria de proteção de dados pessoais quanto aos termos concretos em que tal divulgação deverá ocorrer.

Efetivamente, a regra de discriminar as operações com partes relacionadas no relatório anual de contas já se encontra consagrada no artigo 66.º -A do Código das Sociedades Comerciais ("CSC"), bem como nas normas internacionais adotadas nos termos do regulamento comunitário referido no artigo 66.ºA do CSC. Trata-se da *International Audit Standard Related Party Disclosures* (IAS 24), que inclui como parte relacionada os membros dos órgãos sociais a que se refere o artigo 85.º do RGICSF.

Quanto à remissão para o artigo 86.º do RGICSF, sublinha-se que a redação proposta pode oferecer garantias acrescidas de transparência, o que se afigura manifestamente positivo. Em concreto, poderá ponderar-se algumas situações que eventualmente, em função da sua especificidade mas também do carácter geral que revestem, devem ser excecionadas deste artigo, como por exemplo a concessão de crédito para os colaboradores das instituições de crédito, nos termos dos Acordos Coletivos de Trabalho em vigor.

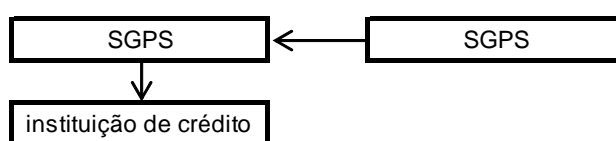
### **1.4. Artigo 101.º, n.º 5 (aditamento) - Relação das participações com o capital das sociedades participadas**

Numa perspetiva genérica, o Banco de Portugal acolhe positivamente a intenção do legislador de regular o tema do conflito de interesses numa perspetiva holística (relação com as sociedades participadas, participantes e "irmãs"). Contudo, afigura-se-nos que o teor da alteração proposta poderá não assegurar uma tutela global dos potenciais conflitos de interesse nos grupos financeiros.

O Banco de Portugal admite que a introdução do n.º 5 ao artigo 101.º vise oferecer garantias acrescidas na decisão das operações em causa, tendo em vista permitir uma

melhor ponderação de conflitos de interesse dentro de um mesmo grupo económico. No entanto, a norma nos termos em que se encontra redigida suscita algumas dúvidas quanto ao respetivo âmbito de aplicação, no que se refere às situações abrangidas ("si emitidos ou geridos").

No que se refere a grupos financeiros estruturados a partir de sociedades gestoras de participações sociais (SGPS), importa referir que a norma prevista no n.º 5 se aplica apenas aos casos em que a SGPS seja uma sociedade participada por uma instituição de crédito, deixando de fora do seu âmbito de aplicação os casos em que a SGPS seja a sociedade-mãe de uma instituição de crédito (i.e. os casos em que a SGPS seja a sociedade participante) ou não esteja na linha direta de participação da instituição de crédito. Assim, a norma deixa de fora do seu âmbito de aplicação, designadamente, os seguintes casos:



Atento o exposto, o Banco de Portugal apoia a consagração de um regime que permita uma melhor abordagem do tema do conflito de interesses dentro de um grupo económico. No entanto, entende-se, face aos objetivos que o legislador pretende assegurar com a presente alteração legislativa, deverá ser repensado o regime em causa no sentido de abranger todas as situações potenciais de conflito de interesses dentro do grupo económico e, em consequência, ser também repensada a inserção sistemática desta norma.

### 1.5. Artigo 102.º, n.ºs 5 e 6 - Comunicação das participações qualificadas

No que respeita à alteração ao n.º 5 deste artigo, o Banco de Portugal partilha o entendimento de que a consagração expressa na lei (e não apenas em norma regulamentar) da possibilidade de obtenção de informação sobre a identidade dos beneficiários últimos é relevante para que se conheça a estrutura de controlo das instituições supervisionadas, apresentando vantagens do ponto de vista da supervisão prudencial.

Assinala-se, porém, a inconsistência terminológica com a utilização do termo “os interessados” face à expressão “proposto adquirente” utilizada nos restantes números do artigo 102.º, bem como do artigo 103.º.

Assim, e em consistência com os comentários efetuados acerca do Projeto de Lei n.º 846/XII/4ª do BE remetidos ao Ministério das Finanças, apresenta-se proposta de redação alterativa que se considera mais adequada:

*“5 – Para efeitos do disposto no presente artigo, deve o proposto adquirente informar o Banco de Portugal sobre a identidade do beneficiário ou beneficiários efetivos, na aceção do n.º 5 do artigo 2.º da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, da participação qualificada em causa, bem como de quaisquer alterações posteriores à mesma.”*



Já da redação proposta para o n.º 6, não resulta claro se o que se pretende é consagrar na lei a possibilidade de obtenção, pelo Banco de Portugal, de informação relacionada com a entidade adquirida no momento de aquisição/aumento de participação qualificada ou a todo o tempo.

Caso se pretenda prever a possibilidade de obtenção, pelo Banco de Portugal, de informação relacionada com a entidade adquirida a todo o tempo, não se considera adequada a inclusão da norma no artigo 102.º. Adicionalmente, importa referir o disposto no n.º 8 do artigo 120.º, nos termos do qual *“O Banco de Portugal pode ainda solicitar a qualquer pessoa as informações de que necessite para o exercício das suas funções e, se necessário, convocar essa pessoa e ouvi-la a fim de obter essas informações”*.

No entanto, considerando que o Projeto de Lei contempla a inserção sistemática desta norma no artigo 102.º, admite-se que se trata de consagrar a possibilidade de obtenção de informação relacionada com a instituição adquirida no momento da comunicação de aquisição/aumento de participação qualificada.

Neste âmbito, importa remeter para o n.º 3 do artigo 103.º do RGICSF, relativo à apreciação de projetos de aquisição de participações qualificadas, que estabelece que *“O Banco de Portugal pode solicitar ao proposto adquirente, por escrito, elementos e informações complementares, bem como realizar as averiguações que considere necessárias, (...)”*.

Conjugando esta norma com o disposto no n.º 1 do artigo 103.º, que determina que *“O Banco de Portugal pode opor-se ao projeto, se não considerar demonstrado que o proposto adquirente reúne condições que garantam uma gestão sã e prudente da instituição de crédito ou se as informações prestadas pelo proposto adquirente forem incompletas”*, parece-nos que se encontra acautelada a possibilidade de determinação da inibição do exercício dos direitos de voto, prevista no artigo 105.º, em face da oposição do Banco de Portugal ao projeto de aquisição/aumento de participação qualificada. Caso o objetivo da alteração proposta seja a consagração expressa e direta na lei da possibilidade de determinação da inibição do exercício dos direitos de voto, prevista no artigo 105.º, em face de não serem disponibilizadas todas as informações relacionadas com a instituição participada, no contexto de uma operação de aquisição/aumento de participação qualificada, sugere-se que a alteração seja efetuada pelo aditamento de uma nova alínea ao n.º 1 do artigo 105.º.

Neste enquadramento, não resulta claro o alcance da norma proposta.

Em todo caso, apresenta-se a seguinte proposta de redação alternativa, para maior harmonização terminológica:

*“6 – Sem prejuízo do disposto no artigo 93.º, o Banco de Portugal pode solicitar ao proposto adquirente de uma participação qualificada, direta ou indireta, em especial tratando-se de entidade não sujeita a supervisão, todas as informações relacionadas com a instituição participada, podendo determinar a inibição do exercício dos direitos de voto, nos termos do disposto no artigo 105.º caso as mesmas não lhe sejam prestadas no prazo previsto no n.º 4 do artigo 103.º.”*

O objetivo desta disposição poderia, igualmente, ser atingido com a inclusão de um n.º semelhante no artigo 103.º (p.e. um novo n.º 2) e de uma nova alínea no n.º 1 do artigo 105.º.

Em síntese, no que respeita às alterações propostas ao artigo 102.º refira-se o seguinte:

- (i) Quanto à proposta constante do n.º 5, manifesta-se a nossa concordância, salientando a importância de revisão da redação da norma nos termos acima evidenciado;
- (ii) Relativamente à proposta constante do n.º 6, não resulta claro o alcance da norma proposta, pelo que não é possível transmitir uma posição definitiva sobre a mesma. No entanto, caso o objetivo da alteração proposta seja a consagração expressa e direta na lei da possibilidade de determinação da inibição do exercício dos direitos de voto, prevista no artigo 105.º, em face de não serem disponibilizadas todas as informações relacionadas com a instituição participada, no contexto de uma operação de aquisição/aumento de participação qualificada, sugere-se que a alteração seja efetuada pelo aditamento de uma nova alínea ao n.º 1 do artigo 105.º (com as alterações de redação acima propostas).

#### 1.6. Artigo 109.º-A (aditamento) - Transparência

De uma forma geral acolhe-se positivamente a introdução de um preceito que alargue o âmbito de obrigações de divulgação, uma vez que tal disposição visa oferecer garantias acrescidas de transparência quanto às operações em causa, tem em vista permitir uma melhor gestão dos conflitos de interesse.

No entanto, a norma nos termos em que se encontra redigida suscita alguma dúvidas e/ ou reservas, que a seguir se enumeram:

- (i) **Corpo da norma** - necessidade de delimitar o conceito de “operações”, ou seja, esclarecer qual a natureza das “operações” abrangidas pela norma (operações de débito, crédito, derivados, etc...);
- (ii) **Alínea a)** – não se compreende a distinção entre “clientes” e “público em geral”, dado que a subscrição de um instrumento financeiro exige a constituição de uma relação de clientela (abertura de uma conta de títulos e de uma conta de numerário associada);
- (iii) **Alínea b), 2.ª parte** – a obrigatoriedade de divulgação de todas as operações realizadas com entidades participadas (mesmo que a participação seja inferior a 10% dos direitos de voto) que sejam de montante superior a 10% dos fundos próprios da instituição participante é suscetível de abranger um conjunto muito vasto de operações, dado que nesse âmbito poderão ser incluídas operações de muito curto prazo, como p.e. operações de apoio momentâneo de tesouraria, operações *overnight*, etc... , que são muito comuns em grupos financeiros. Talvez pudesse ser equacionado, no que diz respeito especificamente à norma do artigo 109.º-A, que a informação fosse agregada por entidade beneficiária e não operação a operação, dado que em particular no caso da 2.ª parte da alínea b) tal exigência de divulgação poderia redundar num excesso de informação (implicaria, na prática, o reporte integral dos grandes riscos dos bancos nos seus Relatório e Contas, quando à partida o que faria sentido seriam apenas os grandes riscos relacionados com o próprio grupo) e, por essa via, uma menor transparência.

Tendo em consideração o acima exposto quanto à introdução deste novo artigo, reitera-se a concordância com o propósito de transparência subjacente a esta norma. Considera-se, no entanto, que o âmbito de aplicação da norma deverá ser revisto no sentido de a circunscrever de forma mais clara e delimitada nomeadamente, quanto ao tipo de operações suscetíveis de exigir esta tutela.

## 1.7. Artigo 115.º-B (aditamento) - Comitês de Risco e de Integridade e Transparência

O objetivo que preside a este aditamento, em particular de promoção de transparência e integridade e de acompanhamento da atuação dos administradores executivos afigura-se, na perspetiva do Banco de Portugal, muito meritório, ainda que as soluções em concreto apresentadas devam ser mais ponderadas.

No que concerne à disposição prevista no n.º 1 o RGICSF, no artigo 115.º-L, que procede à transposição do artigo 76.º (em especial, n.ºs 3 e 4) da Diretiva 2016/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, já consagra a existência de um Comité de Risco.

O n.º 2 do mesmo artigo 115.º-L estabelece que, quando as instituições de crédito não sejam significativas “*em termos de dimensão, organização interna e natureza, âmbito e complexidade de atividades*”, as competências do Comité de Riscos sejam exercidas pelo órgão de fiscalização. Esta opção foi consagrada pelo legislador português para abranger as instituições que adotem a estrutura de administração e fiscalização estabelecida nas alíneas a) e c) do artigo 278.º do CSC (respetivamente, conselho de administração e conselho fiscal, e conselho de administração, conselho geral e de supervisão e revisor oficial de contas) e que podem não ter membros não executivos no respetivo órgão de administração.

Atendendo ao exposto entende-se que o artigo 115.º -L cobre a preocupação que subjaz ao proposto no n.º 1 do artigo 115.º-B, razão pela qual se entende não ser necessário introduzir esta alteração.

Quanto à criação de um Comité de Integridade e Transparência, previsto no n.º 2 desta norma, reconhece-se que a disposição apresentada permite aumentar a transparência das operações com partes relacionadas, sobretudo daquelas que não são abrangidas pelas disposições dos artigos 85.º e 109.º do RGICSF e, nessa medida, entende-se ser positiva a sua consagração legal.

Com efeito, os artigos 85.º e 109.º do RGICSF já obrigam a que a aprovação da operação com as partes relacionadas titulares do órgão de administração com funções executivas e detentores de participação qualificada seja por maioria qualificada de pelo menos dois terços dos membros do órgão de administração e do parecer favorável do órgão de fiscalização da instituição de crédito (cfr. artigo 85.º, n.º 8 e artigo 109.º n.º 3 do RGICSF).

O âmbito da disposição em análise é mais abrangente, pois incluirá não apenas as situações atualmente cobertas pelo regime dos artigos 85.º e 109.º, mas as restantes entidades e pessoas definidas como “*related parties*” na IAS 24 acima mencionada.

Porém, importa ponderar o referido acima quanto à circunstância de nem todas as estruturas de administração incluírem membros não executivos.

Nesta sede importa ainda atender à necessidade de otimizar o número de comitês dentro da instituição sob pena de ineficiência, sobreposição de competências e esgotamento de recursos, os quais na maioria das vezes redundam em órgãos formalmente irrepreensíveis, mas que não funcionam na prática.

Assim, uma alternativa ao proposto e que se mostra igualmente conforme ao objetivo de transparência que aqui se pretende atingir prende-se com a consagração legal da recomendação 17 que importa ponderar e que foi recentemente apresentada pelo Grupo de Trabalho que desenvolveu os princípios de *Corporate Governance* das instituições de crédito.

A referida recomendação aconselha a *“obrigatoriedade da existência de um regulamento escrito sobre Transações com partes relacionadas (TPR), abrangendo todo o tipo de transações (e não apenas a concessão de crédito). O controlo desse tipo de transações deve ser efetuado pelo órgão de fiscalização (de forma prévia quando envolvam valores significativos e de forma subsequente nos demais casos) e a aprovação das transações com valores significativos deve ser feita por maioria qualificada de dois terços do órgão de administração, de modo a existir um duplo grau de controlo. Na apreciação das transações devem evitar-se situações de discriminação positiva de partes relacionadas em relação às condições aplicáveis a outros stakeholders em condições comparáveis”*.

#### **1.8. Artigo 121.º, n.ºs 5 e 6 aditamento – Revisores oficiais de contas e auditores externos**

O Banco de Portugal não tem objeções aos prazos fixados nos n.ºs 5 e 6 deste artigo.

Atualmente a duração dos mandatos de auditoria consta atualmente do n.º 2 do artigo 56.º do Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (*“2 – Nas entidades de interesse público [entre as quais se incluem as instituições de crédito] o período máximo de exercício de funções de auditoria pelo sócio responsável pela orientação ou execução direta da revisão legal das contas é de sete anos, a contar da sua designação, podendo vir a ser novamente designado depois de decorrido um período mínimo de dois anos”*).

Sem prejuízo, esta matéria encontra-se atualmente em revisão no quadro da transposição da Diretiva 2014/56/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril de 2014 que altera a Diretiva 2006/43/CE relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas (Diretiva Auditoria) e da implementação do Regulamento (UE) n.º 537/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril de 2014 relativo aos requisitos específicos para a revisão legal de contas das entidades de interesse público (Regulamento Auditoria).

Ainda no que respeita a alterações a este preceito, afigura-se adequada a introdução da faculdade do Banco de Portugal de determinar a suspensão ou a cessação de funções de um auditor externo de uma instituição de crédito, se se verificar fundamento atendível para esse efeito. No sentido de expressamente consagrar essa faculdade, poderia aditar-se ao agora proposto n.º 5 a seguinte previsão (*“(…), sem prejuízo de o Banco de Portugal poder, com justificação fundamentada, afastar um auditor externo”*,

#### **1.9. Aditamentos aos artigos 145.º-M (n.ºs 10 a 13) e 145.º-R (n.º 9) – Alienação parcial ou total da atividade e cessação da atividade da instituição de transição**

A proposta legislativa apresenta objetivos muito meritórios no que concerne à transparência do processo de alienação, estabilidade financeira e salvaguarda do erário público.

O Banco de Portugal não pode deixar de reconhecer a importância do tema da alienação da atividade da instituição de crédito objeto de resolução e de cessação da atividade da

instituição de transição ser objeto de acompanhamento ao nível político, e em particular pela Assembleia da República, tendo em perspetiva a defesa do interesse público.

De facto, a introdução destas alterações visam, tal como o Grupo Parlamentar do PS refere, garantir um acompanhamento público dos processos de alienação da atividade da instituição de crédito objeto de resolução e de cessação da atividade da instituição de transição, objetivo que o Banco de Portugal assume ser particularmente relevante. Nesse sentido, é da maior importância que o Banco de Portugal enquanto autoridade de resolução assegure a prestação de informação adequada e atempada à Assembleia da República, de modo a garantir que este órgão de soberania acompanhe o processo, reconhecendo-se, desta forma, o papel essencial que cabe a este órgão nesta matéria.

No que respeita em concreto à solução proposta pelo Grupo Parlamentar do PS e sem pôr em causa o objetivo que a mesma preside, entende-se que deverá atender ao atual enquadramento legal vigente nesta matéria e às regras de articulação entre a autoridade de resolução (Banco de Portugal e Conselho Único de Resolução, “CUR”, instituído pelo Regulamento (UE) n.º 806/2014 “Regulamento SRM”) e demais intervenientes em matéria de aplicação de medidas de resolução<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Com relevância para a questão em análise refira-se o seguinte:

- (i) *Artigos 145.º-M e 145.º-R, n.os 3 e 4, do RGICSF*: competência do Banco de Portugal para a alienação da atividade de uma instituição de crédito objeto de resolução e a alienação da instituição de transição;
- (ii) *Artigos 145.º-M, n.º 3, e 145.º-R, n.os 3 e 4, do RGICSF*: no âmbito desses processos de alienação, o Banco de Portugal assegura nomeadamente a transparência do processo;
- (iii) *Banco de Portugal enquanto autoridade de resolução*: Aquando da transposição da Diretiva 2014/59/UE (“BRRD”), a opção de a autoridade de resolução ser o Ministério das Finanças (ou outras autoridades administrativas públicas ou investidas de competências administrativas públicas) não foi exercida pelo legislador, tendo-se optado por manter inalterada a atribuição dessa competência ao Banco de Portugal. Também aquando da transposição da BRRD, a opção de submissão à aprovação prévia do Ministério das Finanças das decisões tomadas pelo Banco de Portugal, na qualidade de autoridade de resolução, que tenham um impacto orçamental direto ou implicações sistémicas não foi exercida pelo legislador.
- (iv) *Papel do Ministério das Finanças*: nos termos do artigo 81.º, n.º 2, al. e), do RGICSF, o Banco de Portugal pode trocar informações com o Ministério das Finanças relativas à aplicação de medidas de resolução ou a decisões que possam implicar a utilização de fundos públicos. Já o artigo 145.º-AT, n.os 1, al. f), e 2, al. f), do RGICSF estabelece que o Banco de Portugal notifica o Ministério das Finanças quando se encontram preenchidos os requisitos para aplicação de uma medida de resolução e também após a aplicação da mesma.
- (v) *Composição do Fundo de Resolução*: artigo 153.º-E, n.º 1, do RGICSF estabelece que o Fundo é dirigido por uma comissão diretiva na qual se incluem, nomeadamente, um membro designado pelo Ministério das Finanças e outro designado por acordo entre o Banco de Portugal e o Ministério das Finanças.
- (vi) *Intervenção do Conselho Único de Resolução (“CUR”)*, que tem ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 806/2014 (“Regulamento SRM”) importantes competências no que respeita à articulação com as autoridades de resolução nacionais, designadamente:
  - Artigo 7.º, n.º 3, parágrafo 5, do Regulamento SRM: o Banco de Portugal informa o Conselho Único de Resolução (“CUR”) das medidas de resolução a adotar e coordena-se com o CUR de forma estreita quando adotar essas medidas;
  - Artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento SRM: O CUR fiscaliza o cumprimento das normas legais aplicáveis (Regulamento SRM e RGICSF, na parte em que este transpõe a BRRD). O CUR pode dirigir uma advertência ao Banco de Portugal sempre que considerar que essa legislação foi incumprida e pode decidir exercer diretamente os poderes de autoridade de resolução quando a sua advertência não for atendida pelo Banco de Portugal.
  - Artigos 18.º, n.º 9, e 29.º, n.º 1, parágrafo 2, do Regulamento SRM: O CUR assegura-se de que o Banco de Portugal aplica as medidas necessárias para executar o programa de resolução adotado pelo CUR, através do exercício dos poderes que lhe são conferidos pelo RGICSF, na parte em que este transpõe a BRRD, e em conformidade com as condições previstas no direito nacional. O Banco de Portugal informa o CUR quanto ao exercício desses poderes. Quaisquer medidas que tome devem estar em conformidade com as decisões do CUR.
  - Artigo 29.º, n.º 2, parágrafos 1 e 2, do Regulamento SRM: Caso o Banco de Portugal não aplique ou não respeite uma decisão do CUR, ou a aplique de forma que constitua uma ameaça significativa aos objetivos da resolução ou à

A este respeito, note-se que o atual enquadramento legal e institucional da União Europeia em matéria de resolução, assenta num poder centralizado de resolução confiado ao CUR. As competências de fiscalização do cumprimento das normas legais aplicáveis, incluindo da verificação da transparência do processo de alienação, e de avaliação desse processo já se encontram atribuídas ao CUR relativamente às instituições que se encontram abrangidas pelo Regulamento SRM.

Sublinhe-se que as instituições abrangidas pelo Regulamento SRM, para além de representarem a esmagadora maioria das instituições suscetíveis de ser objeto de uma medida de resolução, são as únicas que poderiam ser alvo do acompanhamento dessa comissão por só elas preencherem o requisito de “*dimensão e importância significativa no sistema financeiro nacional*” previsto na proposta legislativa.

A competência de apreciação e submissão aos órgãos e entidades competentes de reclamações já se encontra atribuída à Câmara de Recurso quando as mesmas tenham por objeto as decisões do CUR. Refira-se, igualmente, que das decisões do Banco de Portugal cabem os meios de recurso ou ação previstos na legislação própria do contencioso administrativo.

Deve, ainda, tomar-se em consideração que quando o Fundo de Resolução preste apoio financeiro à aplicação da medida de resolução, os processos de alienação beneficiam do escrutínio do Tribunal de Contas e da Direção-Geral da Concorrência da Comissão Europeia. Adicionalmente, o artigo 46.º do Regulamento SRM confere aos Parlamentos Nacionais a faculdade de solicitar ao CUR que responda a quaisquer questões relativamente às competências que lhe são cometidas no referido Regulamento, podendo, igualmente, convidar o presidente do CUR e o representante da autoridade nacional de resolução a participar numa troca de pontos de vistas sobre a resolução de instituições de crédito. Nesse sentido, é notório o papel atribuído aos parlamentos nacionais no Regulamento SRM, permitindo que estes acedam a toda a informação relevante e acompanhem a atuação do CUR.

A proposta legislativa nos termos em que se encontra formulada poderá ser suscetível de pôr em causa o exercício independente e autónomo das funções do Banco de Portugal – enquanto banco central ao qual foi atribuído o desempenho da função de autoridade de resolução nacional – atento o facto de a comissão especial de acompanhamento ser composta exclusivamente por pessoas nomeadas por despacho do Primeiro-Ministro sob proposta do Ministro das Finanças.

Em suma, reconhece-se que a proposta legislativa apresenta objetivos muito meritórios no que concerne à transparência do processo de alienação, estabilidade financeira e salvaguarda do erário público, podendo questionar-se a sua conformidade com o o enquadramento legal e institucional da União, assente num poder centralizado de resolução confiado ao CUR. Assim, neste contexto, assume relevância consultar a Comissão Europeia quanto à conformidade da proposta legislativa com aquele enquadramento legal e institucional, bem como o Banco Central Europeu quanto à compatibilidade da proposta legislativa com o estatuto de independência do Banco de Portugal, enquanto banco central ao qual foi atribuído o desempenho da função de autoridade de resolução nacional.

---

eficaz execução do programa de resolução, o CUR pode instruir a instituição objeto de resolução a adotar quaisquer medidas necessárias para dar cumprimento à decisão em causa.

### 1.10. Artigo 201.º - Aplicação no espaço

Quanto à alteração proposta ao artigo 201.º do RGICSF, o Banco de Portugal manifesta igualmente algumas reservas.

Com efeito, se bem que compreendamos a razão da alteração que vem proposta, o problema a que a mesma pretende dar resposta não é, em rigor, um problema de aplicação no espaço da parte sancionatória do RGICSF, matéria de que trata o artigo 201.º, *mas um problema de imputação, a uma certa categoria de pessoas* (os titulares de participações qualificadas, diretas ou indiretas, em instituição de crédito ou sociedade financeira autorizada em Portugal, ainda que não sujeitos a supervisão do Banco de Portugal), da responsabilidade pelas infrações ao RGICSF, matéria de que tratam, designadamente, os artigos 202.º a 204.º.

Mas, sendo assim, parece-nos que a dificuldade, que é real, não se resolve tanto com uma norma como a que vem proposta, apesar da bondade dos seus propósitos – recorde-se que o artigo 202.º, n.º 2, do RGICSF consagra um conceito extensivo de autor, que, em abstrato, verificados os demais pressupostos da responsabilidade, já permite incluir no leque de potenciais responsáveis pelas infrações ao RGICSF as pessoas (singulares ou coletivas) que integrariam essa categoria –, mas, antes, *com uma maior concretização normativa dos deveres a que estão sujeitos os titulares de participações qualificadas, diretas ou indiretas*, em instituição de crédito ou sociedade financeira autorizada em Portugal, o que permitiria melhor atingir os objetivos da alteração normativa proposta.

Atento o acima exposto, sem prejuízo de se reconhecer o mérito do objetivo da proposta, a alteração em causa suscita algumas reservas, considerando-se que o problema de imputação a que a norma visa dar resposta seria resolvido de forma mais adequada com a maior concretização normativa dos deveres a que estão sujeitos os titulares de participações qualificadas, diretas ou indiretas, em instituição de crédito ou sociedade financeira autorizada em Portugal, o que permitiria melhor atingir os objetivos da alteração normativa proposta.

## 2. Alteração ao Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro (com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs 211-A/2008, de 3 de novembro, e 143/2013, de 18 de Outubro) que cria o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (“CNSF”)

Em traços gerais, consideram-se positivos os objetivos que presidiram às propostas do Grupo Parlamentar do PS de alteração ao regime legal do CNSF.

Em particular, salienta-se o reforço da colaboração entre o CNSF e a Assembleia da República, destacando-se as alterações ao diploma que cria o CNSF e que visam promover uma relação mais estreita entre as autoridades de supervisão e o Parlamento Nacional e que merecem a concordância do Banco de Portugal. Sem prejuízo dos comentários específicos *infra*, acolhem-se positivamente as propostas de melhoria de redação ou ajustes que visam clarificar o teor do diploma.

## 2.1. Aditamento dos artigos 9.º-A (Secretariado Técnico Permanente”) e 10.º-A (“Funções do Secretariado Técnico”)

O Banco de Portugal considera que o objetivo desta proposta, em particular no que respeita à promoção de uma atuação mais eficaz e eficiente do CNSF e à agilização da respetiva atuação, é muito meritória e de grande importância, atentas as atribuições e funções deste Conselho.

Assim, o Banco de Portugal adere ao princípio que é veiculado pelo Grupo Parlamentar do PS e que justifica a proposta de criação de um Secretariado Técnico Permanente do CNSF que “assegure a efetividade das competências deste órgão, essencialmente no que respeita à garantia de um funcionamento regular e permanente e à efetiva realização de ações conjuntas de supervisão junto das entidades supervisionadas”.

O Banco de Portugal considera essencial que as estruturas internas do CNSF sejam configuradas de modo a garantir o funcionamento do Conselho de forma regular e permanente e, nessa medida, promovam a efetividade das competências do Conselho.

Contudo e sem prejuízo de se acolher o objetivo que esta alteração visa prosseguir de forma a assegurar a efetividade do funcionamento do Conselho, importa dar nota, de forma mais detalhada, da atual estrutura interna deste Conselho, para permite ao legislador refletir igualmente sobre se as concretas alterações propostas se afiguram as mais adequadas face à estrutura atual do CNSF.

Deste modo, importa referir que o CNSF dispõe de uma estrutura interna, para acompanhamento e apoio das respetivas funções, adotada nos termos das respetivas regras interna de procedimento, a qual compreende:

- (i) O *Comité de Coordenação*, composto por representantes sêniores das três autoridades de supervisão, com funções de apoio ao Conselho no exercício das respetivas funções e, em particular, de preparação da agenda das sessões do Conselho, comentário das propostas de deliberação por procedimento escrito e coordenação do funcionamento de grupos de trabalho e comités criados pelo CNSF (estes constituídos para o estudo de questões comuns às autoridades que integram o Conselho);
- (ii) O *Secretariado*, cujas funções são asseguradas pelo Banco de Portugal, presta também apoio ao funcionamento do Conselho, em especial no que respeita às respetivas reuniões, sendo responsável designadamente pela preparação das agendas e pelo follow-up daquelas reuniões, bem como pelo apoio global ao Comité de Coordenação no desempenho das suas funções.

Adicionalmente, o Conselho recorre sistematicamente a Grupos de Trabalho temáticos (na sua maioria temporários), criados com o objetivo de cumprir mandatos específicos e que requerem *expertise* específico. Disso são exemplos o Grupo de Trabalho sobre Riscos e Estabilidade Financeira, Grupos de Trabalho destinados a assegurar a transposição de diretivas da União Europeia e a implementação de regulamentos comunitários, o Grupo de Trabalho sobre preparação de processos sancionatórios, Grupo de Trabalho sobre *shadow banking*, Grupo de Trabalho sobre riscos de conduta, apenas para mencionar alguns. O trabalho desenvolvido por estes grupos permite ao CNSF exercer as suas competências de forma regular e contínua, com recurso a competências especializadas em matérias muito diversificadas do ponto de vista técnico. Deste modo, o Secretariado Técnico Permanente



nunca se poderia substituir à atividade dos grupos de trabalho, pois tal significaria, na prática, alocar um número muito elevado de *experts* das autoridades de supervisão ao Secretariado, o que não se afigura compatível com as próprias necessidades dessas autoridades de supervisão.

Tendo em conta a configuração específica destes grupos de trabalho e a amplitude de matérias que se encontram cobertas pela sua atividade, não se afigura possível que tais projetos possam ser desempenhados por um secretariado técnico, o qual teria necessariamente de revestir uma composição mais alargada e diversificada para abarcar competências especializadas num leque tão amplo de matérias.

Note-se, igualmente, que ao Comité de Coordenação, tal como previsto nas regras internas do CNSF, são conferidas funções mais amplas do que as previstas para o Secretariado Técnico Permanente, permitindo que este Comité de Coordenação prepare propostas de deliberação, mediante procedimento escrito e que coordene o funcionamento de grupos de trabalho e comités, o que permite agilizar o funcionamento do Conselho e garantir um acompanhamento regular das diferentes matérias.

Assim, considera-se que o trabalho do Comité de Coordenação e do Secretariado, nos moldes em que se encontra previsto, bem como dos vários grupos de trabalho pretende assegurar uma atuação regular e concertada, permitindo um acompanhamento contínuo das matérias revelantes em que o CNSF é competente.

Como tal, tendo em consideração a organização interna do CNSF, as funções atribuídas ao Comité de Coordenação, bem como ao respetivo Secretariado e as tarefas desempenhadas pelos Grupos de Trabalho – e sem por em causa o objetivo subjacente à presente proposta, o qual reitera-se merece a concordância do Banco de Portugal – admite-se que seria mais adequado eventualmente ponderar a consagração no texto legal destas estruturas, ainda que com os ajustamentos que se afigurem adequados.

Note-se, ainda, notar que, em concreto, uma maior agilização dos trabalhos desenvolvidos pelo Conselho depende essencialmente do reforço de recursos das autoridades que o compõe. A este respeito, sublinhe-se que em termos práticos as autoridades de supervisão têm sérias limitações no que respeita à disponibilidade de recursos humanos, o que se transmite naturalmente à falta de disponibilidade de recursos a afetar a tarefas do CNSF. Estas dificuldades têm-se intensificado, num contexto em que as exigências, o volume e a complexidade do trabalho do CNSF têm também vindo a aumentar (nomeadamente em resultado do número significativo de iniciativas legislativas comunitárias), exigindo um leque diversificado de competências técnicas que não são substituíveis pela atuação do Secretariado Técnico Permanente.

Atento o acima exposto, o Banco de Portugal reconhece a importância do objetivo que preside a esta proposta de alteração, considerando no entanto que atualmente algumas destas estruturas já se encontram em funcionamento, pelo que poderá justificar-se a respetiva consagração no diploma do CNSF.

## **2.2. Artigo 2.º, n.º 2 - Introdução de novas redações quanto ao conjunto de competências atribuídas ao CNSF**

De uma forma geral, e sem prejuízo de comentários específicos quanto a algumas das alíneas deste artigo, o Banco de Portugal considera positivas as propostas de alterações que visem clarificar o quadro legal de competências atribuídas ao CNSF.

No que concerne à alteração da alínea c) entende o Banco de Portugal que, na prática, o CNSF adquire uma nova competência - determinar a realização da ação de supervisão e não apenas coordenar, pelo que sendo a intenção do legislador conferir maior margem de atuação ao CNSF na realização deste tipo de ações conjuntas, a mesma merece concordância.

Já quanto à nova redação da alínea g) trata-se do reconhecimento expresso de uma competência que atualmente já é exercida pelo CNSF, que emite pareceres, sempre que solicitado, sobre iniciativas legislativas do Governo e da Assembleia da República.

Quanto à prestação de informações – ao Governo e também à Assembleia da República (agora incluída na proposta redação do n.º 8 do artigo 8.º) - também se entende que o CNSF já estava habilitado a prestar informações, sem prejuízo do dever de segredo aplicável aos membros do Conselho. Tratando-se de uma alteração que visa promover a transparência e a cooperação entre o CNSF e os órgãos de soberania reconhece-se o mérito da mesma, que merece o acordo do Banco de Portugal.

Relativamente ao aditamento à alínea h) (com a renumeração passaria a alínea g)) e à expressa referência ao Banco de Portugal enquanto autoridade de resolução, tal formulação genérica suscita fundadas dúvidas, em particular atenta a lógica de segregação de funções entre a autoridade de supervisão e a autoridade de resolução, patente no enquadramento legal da autoridade de resolução, bem como nas regras previstas para a colaboração com as autoridades de supervisão e outras autoridades relevantes previstas no RGICSF, na redação introduzida pela Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março, em especial no que concerne a deveres de informação relativos à aplicação da medida de resolução (*vide* artigo 148.º).

Por fim, quanto à introdução da alínea k) reconhece-se a importância do CNSF dispor de legislação adequada à prossecução das suas competências, em especial tendo em vista a efetiva coordenação entre as autoridades de supervisão.

Contudo, temos algumas dúvidas que a redação proposta permita assegurar esse objetivo. Desde logo apenas se confere competência ao CNSF para avaliar a legislação em vigor, mas não para propor alterações a essa legislação (o que, também não nos parece necessário, já que o CNSF pode, no âmbito das suas competências, propor alterações legislativas, como tem vindo a fazer).

Reconhecendo o mérito do objetivo que preside a esta proposta de alteração, considera-se, contudo que, à luz do atual enquadramento legal, o CNSF já tem competência para identificar uma eventual necessidade de alteração legislativa e, conseqüentemente, propor ao legislador a adoção de medidas que considere adequadas para assegurar a cabal prossecução das suas atribuições.

### 2.3. Artigo 2.º, n.º 8

Considera o Banco de Portugal muito positiva esta alteração, a qual merece inteira concordância, já que a remessa do relatório anual de atividades à Assembleia da República reforça o papel deste órgão de soberania no acompanhamento da atividade do CNSF e contribui para que esse acompanhamento seja mais informado e regular.

Refira-se apenas que a referência ao dia 13 de março constante do texto da proposta se trata certamente de uma gralha, já que a data a considerar, tal como atualmente previsto, é o dia 31 daquele mês.

### 2.4. Artigo 2.º, n.º 9

No que respeita a esta nova redação, regista-se como positiva a consagração expressa de um princípio de colaboração e de prestação de informações entre o CNSF e a Assembleia da República.

Parece-nos que a consagração de um princípio de colaboração e de prestação de informações entre o CNSF e a Assembleia da República se revela plenamente justificado, em especial de modo a permitir um acompanhamento mais próximo da atuação do Conselho. Nesse sentido, merece concordância esta previsão legal, salvaguardando que a prestação de informações respeita o dever de segredo a que os membros do Conselho estão sujeitos, nos termos da atual redação do artigo 10.º do Decreto-Lei 228/2000 e da respetiva legislação aplicável aos membros do Conselho.

Por outro lado, entende-se que o recurso à expressão “apoio técnico” não se afigura inteiramente adequado, considerando o carácter demasiado amplo desta expressão e a suscetibilidade de gerar algumas dúvidas face ao estatuto de independência das autoridades de supervisão. De facto, pautando-se a atuação dos membros do Conselho pela exigência de independência na prossecução das suas competências, a mesma não se manifesta compaginável com a prestação de apoio técnico para auxiliar a atuação da Assembleia da República. Tal não invalida, naturalmente, a prestação da colaboração que seja adequada, quer ao nível da troca de informações, quer da emissão de pareceres, sempre que tal for solicitado, mas no contexto do exercício de uma competência própria e de forma independente.

### 2.5. Quanto às alterações ao artigo 4.º as mesmas merecem a concordância do Banco de Portugal<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> No que respeita especificamente à alteração à alínea b) importa apenas notar que, em termos de organização interna, o pelouro da supervisão prudencial e o da comportamental encontram-se atribuídos a diferentes membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal. Tal situação contudo já se verifica com a atual redação em que é o administrador com o pelouro da supervisão prudencial que exerce funções de membro do CNSF. Tal não invalida, naturalmente, que as matérias da supervisão comportamental também se incluam no âmbito de atuação do CNSF e sejam discutidas e analisadas neste fórum, como aliás já o são (a título de exemplo, refira-se que o CNSF acompanha o Plano Nacional de Formação Financeira e o trabalho em curso sobre riscos de conduta).

## 2.6. Artigo 8.º

No que se refere ao n.º 1 deste artigo, não deixando de reconhecer a importância da realização das reuniões do CNSF e o mérito do objetivo desta proposta (associando a maior periodicidade das reuniões a uma maior eficácia da atuação do CNSF), o Banco de Portugal não considera necessário, à luz do atual enquadramento legal e regras de funcionamento deste Conselho, aumentar a respetiva frequência. Isto desde logo porque apesar da periodicidade das reuniões ser trimestral, as atividades do CNSF não se limitam, naturalmente, a essas reuniões e às decisões aí adotadas. A atividade do CNSF desenvolve-se de forma regular e concertada quer através de várias iniciativas no âmbito de grupos de trabalho constituídos para acompanhar matérias da competência do CNSF, quer através da atuação das estruturas do CNSF (Comité de Coordenação e Secretariado) criadas para assegurar esse acompanhamento contínuo, de acordo com as respetivas regras de procedimento (com maior detalhe comentário ao aditamento dos artigos 9.ºA e 10.º-A). Por outro lado, a periodicidade trimestral está associada à frequência com que se realizam reuniões de Comités Internacionais em que os assuntos que o CNSF acompanha são abordados, designadamente o Conselho Geral do Comité Europeu do Risco Sistémico.

Adicionalmente, está consagrada a possibilidade de deliberações por procedimento escrito, mediante prévio acordo dos membros do Conselho, as quais têm valor idêntico às deliberações tomadas em sessões presenciais.

Acresce que se encontra igualmente prevista a possibilidade de realização de reuniões extraordinárias, em qualquer momento, por iniciativa do Presidente ou mediante solicitação de qualquer um dos restantes membros do Conselho.

Assim, a periodicidade trimestral das reuniões parece-nos adequada, não se antecipando neste momento vantagens do ponto de vista prático em proceder à alteração em questão, a qual até se poderia revelar ineficiente pela carga adicional administrativa que a preparação e organização das reuniões envolve (preparação dos pontos da agenda e respetiva documentação de suporte).

Atento o acima exposto, também não antecipamos particular utilidade na diminuição da antecedência mínima para a convocação da reunião do Conselho (de 15 para 10 dias), alteração prevista ao n.º 2 do artigo 8.º. A este respeito deve sublinhar-se que, em termos práticos, procura-se sempre a conciliação das agendas para a realização da reunião, sendo que a atual antecedência mínima prevista não constituiu, desde o início de funções do CNSF, qualquer impeditivo para o bom funcionamento daquele Conselho.