



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Parecer

Projeto de Lei n.º 445/XIII/2.^a (CDS-PP)

Projeto de Lei n.º 447/XIII/2.^a (CDS-PP)

Projeto de Lei n.º 448/XIII/2.^a (CDS-PP)

Autor: Deputado Eurico
Brilhante Dias (PS)

Projeto de Lei n.º 445/XIII/2.^a (CDS-PP) – Procede à alteração do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, adotando medidas restritivas na comercialização de produtos e instrumentos financeiros por parte das instituições de crédito e sociedades financeiras.

Projeto de Lei n.º 447/XIII/2.^a (CDS-PP) - Procede à alteração do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, que aprovou Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, reforçando os poderes de supervisão do Banco de Portugal quanto aos sistemas de governo societário das instituições de crédito e introduzindo limitações à concessão de crédito a detentores de participações qualificadas em instituições de crédito.

Projeto de Lei n.º 448/XIII/2.^a (CDS-PP) - Procede à alteração do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, impedindo a atribuição de incentivos à comercialização ao retalho de produtos ou instrumentos financeiros específicos e reforçando-se a intervenção do Banco de Portugal nesta matéria.

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

- Nota Introdutória
- Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa
- Enquadramento legal e antecedentes

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

- Nota Introdutória

O Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP) tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 445/XIII/2.ª (CDS-PP)** – Procede à alteração do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, adotando medidas restritivas na comercialização de produtos e instrumentos financeiros por parte das instituições de crédito e sociedades financeiras; o **Projeto de Lei n.º 447/XIII/2.ª (CDS-PP)** - Procede à alteração do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, que aprovou Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, reforçando os poderes de supervisão do Banco de Portugal quanto aos sistemas de governo societário das instituições de crédito e introduzindo limitações à concessão de crédito a detentores de participações qualificadas em instituições de crédito e o **Projeto de Lei n.º 448/XIII/2.ª (CDS-PP)** - Procede à alteração do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, impedindo a atribuição de incentivos à comercialização ao retalho de produtos ou instrumentos financeiros específicos e reforçando-se a intervenção do Banco de Portugal nesta matéria.

As iniciativas foram apresentadas por sete Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP, no âmbito e termos do poder de iniciativa, consagrados no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea b) do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), bem como no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Nos termos do n.º 1º artigo 119.º do RAR, a iniciativa assume a forma de projeto de lei, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objetivo e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo com os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Sobre a matéria em assunto encontra-se agendada a discussão na generalidade para a reunião plenária de dia 7 de abril de 2017.

De acordo com o n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, conhecida como Lei Formulário, para cumprimento da legística formal, sugere-se que nos trabalhos de especialidade se alterem os títulos das iniciativas para:

Projeto de Lei n.º 445/XIII/2.ª (CDS-PP) - “Impede a atribuição de incentivos à comercialização ao retalho de produtos ou instrumentos financeiros específicos e reforçando-se a intervenção do Banco de Portugal nesta matéria, procedendo à quadragésima terceira alteração ao Regime

Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro”;

Projeto de Lei n.º 447/XIII/2.ª (CDS-PP) - “Reforça os poderes de supervisão do Banco de Portugal quanto aos sistemas de governo societário das instituições de crédito e introduzindo limitações à concessão de crédito a detetores de participações qualificadas em instituições de crédito, procedendo à quadragésima quarta alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro”;

Projeto de Lei n.º 448/XIII/2.ª (CDS-PP) - “Adota medidas restritivas na comercialização de produtos e instrumentos financeiros por parte das instituições de crédito e sociedades financeiras, procedendo à quadragésima quinta alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro”.

Nesta fase do processo legislativo os Projetos de Lei em análise não levantam outras questões quanto ao cumprimento da Lei Formulário.

As iniciativas legislativas deram entrada na Assembleia da República a 10 de março de 2017, foram admitidas a 14 de março e na mesma data baixaram à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA).

- **Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa**

As três iniciativas apresentadas pelo CDS-PP visam alterar o Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, que aprovou o Regime Geral de Crédito e Sociedades Financeiras.

Nos três Projetos de Lei o CDS-PP começa por fazer um enquadramento do que se assistiu na última década, em Portugal, ao nível das intervenções em instituições do sistema financeiro (BPN, BPP, BES e BANIF).

No **Projeto Lei 445/XIII/2.ª** é referida a Resolução da Assembleia da República n.º 68/2015, de 5 de junho, aprovada na sequência da CPIBES que recomendava ao Governo a implementação das seguintes medidas:

1 — Toda e qualquer emissão de papel comercial necessita de autorização e está sujeita ao dever de comunicação junto da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários;

2 — Segregação de funções em todo e qualquer local de comercialização ao retalho de instrumentos financeiros, nomeadamente impossibilitando que os gestores de conta, possivelmente com relações comerciais já estabelecidas com os depositantes, possam vender produtos de risco superior ao perfil de investidor escolhido pelos clientes, devendo essa

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

operação de colocação ocorrer através de colaboradores especializados e sem laços de relação comercial com os depositantes;

3 — O local de comercialização destes instrumentos financeiros deve ser distinto do local habitual de atendimento aos clientes.

O CDS-PP considera que “o Governo ainda não procedeu às alterações legislativas necessárias para evitar ou minorar situações semelhantes às supra referidas, para a proteção de depositantes e clientes, mas também para a salvaguarda dos contribuintes que, em última instância, podem ser chamados, através dos seus impostos, na assunção de responsabilidades por pagamentos, no âmbito de operações lançadas pelas instituições de crédito, pela pelo que se justifica a apresentação de um Diploma visando, essencialmente, regulamentar o modo como determinados produtos e instrumentos financeiros são comercializados”.

Assim, com o Projeto Lei 445/XIII/2.^a, o CDS-PP pretende que sejam “introduzidas regras concretas para a comercialização de serviços e produtos financeiros, por parte das instituições de crédito, quer tenham sido criados e instruídos por si ou por outra instituição de crédito, nomeadamente no que toca à informação pré-contratual a prestar ao cliente. Para além disso: estabelece-se que os colaboradores que participem diretamente (ou indiretamente) em tais operações têm que possuir conhecimentos e aptidões próprias para o efeito; e proíbe-se a participação em tais operações de comercialização de todos aqueles que exercem funções de gestor de conta ou de outras com contacto direto com o cliente noutros âmbitos. Por último, institui-se que tais operações sejam integralmente efetuadas fora dos canais normais de funcionamento, e em local próprio e devidamente identificado, e reforça-se os poderes do Banco de Portugal na fiscalização de tais operações”.

No Projeto de Lei n.º 447/XIII/2.^a o CDS-PP reforça a necessidade de serem introduzidas “melhorias no sistema de supervisão, de governança das instituições, no esbatimento de conflitos de interesse e num maior controlo da atividade financeira e do governo societário”.

Com o Projeto Lei 447/XIII/2.^a, o CDS-PP pretende que sejam introduzidas “limitações à concessão de crédito a detentores de participações qualificadas em instituições de crédito e reforçar os poderes de supervisão do Banco de Portugal no que se refere ao sistema de governo societário das instituições de crédito, ou seja, o supervisor não se limita a uma verificação formal do governo societário, mas materialmente supervisiona o seu funcionamento”.

No Projeto de Lei n.º 448/XIII/2.^a o CDS-PP realça que do que foi apurado na CPIBES existem relatos frequentes de práticas comerciais agressivas, situação esta que pode derivar da

pressão para o cumprimento de objetivos comerciais ou de políticas de remunerações variáveis.

Com o Projeto de Lei n.º 448/XIII/2.ª, o CDS-PP pretende que seja impedida “a atribuição de qualquer tipo de remuneração ou que seja efetuada uma qualquer avaliação de desempenho que tenha por base incentivos à comercialização agressiva ao retalho de produtos ou instrumentos financeiros específicos, devendo a respetiva atuação ser sempre desenvolvida de acordo com o interesse do cliente”.

Enquadramento legal e antecedentes

Citando a Nota Técnica as presentes iniciativas pretendem alterar “o Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, que aprovou o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras”.

“É no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF) que está regulado o acesso à atividade e respetivo exercício por parte das instituições de crédito e das sociedades financeiras, bem como o exercício da supervisão das instituições de crédito e das sociedades financeiras, respetivos poderes e instrumentos. Este Regime foi aprovado na sequência da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 9/92, de 3 de julho, que autoriza o Governo a reformular o quadro jurídico do sistema financeiro (bancário e parabancário)”.

“O Banco de Portugal é o banco central nacional (artigo 102.º da Constituição da República Portuguesa), que assume um papel de relevo na definição e implementação da política monetária e financeira e na respetiva fiscalização, por exemplo, ao desempenhar o papel de entidade reguladora e supervisora da atividade bancária, tendo por universo regulado as instituições de crédito. O Banco de Portugal tem duas missões essenciais: a manutenção da estabilidade dos preços e a promoção da estabilidade do sistema financeiro”.

“Ainda com relevo para a compreensão das presentes iniciativas, cumpre mencionar:

- A Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro, que nacionaliza todas as ações representativas do capital social do Banco Português de Negócios, S. A., e aprova o regime jurídico de apropriação pública por via de nacionalização;
- O Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito à gestão do BES e do Grupo Espírito Santo;
- O Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito ao processo que conduziu à venda e resolução do Banco Internacional do Funchal;

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

- O sítio da Internet da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários;
- O Código dos Valores Mobiliários;
- O Anteprojeto de diploma de transposição das DMIF II e RMIF.”

Sugere-se a consulta da Nota Técnica, que consta na Parte IV – Anexos deste parecer, para consulta detalhada do enquadramento legal da presente iniciativa.

Adicionalmente a Assembleia da República aprovou, por unanimidade, na reunião plenária 31 de março de 2017, o texto final, apresentado pela COFMA, relativo à Proposta de Lei 53/XIII/2.^a (GOV). - Revê o regime sancionatório do direito dos valores mobiliários, transpõe a Diretiva n.º 2014/57/UE e a Diretiva de Execução (UE) n.º 2015/2392, e adapta o direito português ao Regulamento (UE) n.º 596/2014.

Verificou-se que estão em apreciação, na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, as seguintes iniciativas com matéria conexa, com discussão na generalidade em plenário em conjunto com as mesmas:

- **Projeto de Lei n.º 443/XIII/2.^a (CDS-PP)** - Procede à primeira alteração à Lei n.º 148/2015, de 09 de Setembro, que aprovou o Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria, reforçando os poderes de supervisão da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários na verificação de eventuais conflitos de interesses entre o exercício de auditoria a entidades de interesse público e a prestação de serviços de consultadoria a tais entidades ou a terceiros
- **Projeto de Lei n.º 444/XIII/2.^a (CDS-PP)** - Procede à quarta alteração do Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro (cria o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros), reforçando as competências do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, e promovendo a 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), criando um Secretariado Executivo
- **Projeto de Lei n.º 446/XIII/2.^a (CDS-PP)** - Procede à oitava alteração à Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro, Lei Orgânica do Banco de Portugal, introduzindo a regra de que o preenchimento dos cargos de direção do Banco de Portugal seja efetuado mediante processo concursal...

Neste momento não se encontram pendentes quaisquer petições sobre esta matéria.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

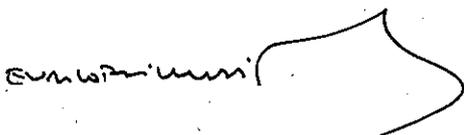
O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre os Projetos de Lei em análise, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa é de parecer que o **Projeto de Lei n.º 445/XIII/2.ª (CDS-PP)** – Procede à alteração do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, adotando medidas restritivas na comercialização de produtos e instrumentos financeiros por parte das instituições de crédito e sociedades financeiras; o **Projeto de Lei n.º 447/XIII/2.ª (CDS-PP)** - Procede à alteração do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, que aprovou Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, reforçando os poderes de supervisão do Banco de Portugal quanto aos sistemas de governo societário das instituições de crédito e introduzindo limitações à concessão de crédito a detentores de participações qualificadas em instituições de crédito e o **Projeto de Lei n.º 448/XIII/2.ª (CDS-PP)** - Procede à alteração do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, impedindo a atribuição de incentivos à comercialização ao retalho de produtos ou instrumentos financeiros específicos e reforçando-se a intervenção do Banco de Portugal nesta matéria - reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

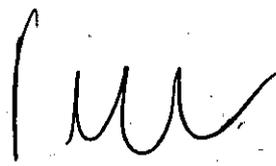
Palácio de S. Bento, de 3 de abril de 2017

O Deputado Autor do Parecer



(Eurico Brilhante Dias)

A Presidente da Comissão



(Teresa Leal Coelho)



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a Nota Técnica do Projeto de Lei n.º 445/XIII/2.ª (CDS-PP), do Projeto de Lei n.º 447/XIII/2.ª (CDS-PP) e do Projeto de Lei n.º 448/XIII/2.ª (CDS-PP) elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

Projeto de Lei n.º 445/XIII/2.ª (CDS-PP)

Procede à alteração do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, adotando medidas restritivas na comercialização de produtos e instrumentos financeiros por parte das instituições de crédito e sociedades financeiras.

Data de admissão: 14 de março de 2017

Projeto de Lei n.º 447/XIII/2.ª (CDS-PP)

Procede à alteração do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, que aprovou Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, reforçando os poderes de supervisão do Banco de Portugal quanto aos sistemas de governo societário das instituições de crédito e introduzindo limitações à concessão de crédito a detentores de participações qualificadas em instituições de crédito.

Data de admissão: 14 de março de 2017

Projeto de Lei n.º 448/XIII/2.ª (CDS-PP)

Procede à alteração do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, impedindo a atribuição de incentivos à comercialização ao retalho de produtos ou instrumentos financeiros específicos e reforçando-se a intervenção do Banco de Portugal nesta matéria.

Data de admissão: 14 de março de 2017

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: José Filipe Sousa (DAPLEN), Nuno Amorim, Cristina Ferreira (DILP), Paula Faria (BIB) Catarina Antunes e Vasco Cipriano (DAC).

Data: 30 de março de 2017.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O Grupo Parlamentar do Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP) contextualiza o Projeto de Lei n.º 445/XIII/2.^a nas intervenções ocorridas em diversas instituições financeiras nos últimos anos, nomeadamente no conhecimento de diversos episódios de práticas comerciais abusivas, aproveitando, nesse âmbito, para citar a Resolução da Assembleia da República n.º 68/2015, de 5 de junho, aprovada na sequência dos factos apurados, conclusões e recomendações da Comissão Parlamentar de Inquérito à Gestão do BES e do GES.

Neste sentido, propõe o CDS-PP regulamentar a forma como determinados produtos e instrumentos financeiros são comercializados, promovendo uma alteração e um aditamento ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, nomeadamente:

- Introduzindo regras específicas, para as instituições de crédito, relativamente à informação pré-contratual a facultar ao cliente, para a comercialização de serviços e produtos financeiros criados e instruídos por qualquer instituição de crédito;
- Estabelecendo que a participação em tais operações, da parte da instituição de crédito, pressupõe conhecimentos e aptidões próprias para tal;
- Proibindo a participação, nessas operações, de quem exerça funções de gestor de conta ou outras funções com contacto direto com o cliente numa outra área;
- Determinando que essas operações sejam realizadas em local próprio, devidamente identificado para o efeito, inserido em balcão específico designado pela instituição de crédito;
- Reforçando os poderes de fiscalização do Banco de Portugal neste âmbito.

O Projeto de Lei n.º 447/XIII/2.^a, também apresentado pelo CDS-PP, é enquadrado no mesmo contexto histórico que a iniciativa supra, visando-se agora previsão de limites à concessão de crédito a pessoa com participação qualificada - direta ou indiretamente - numa instituição de crédito, bem como a sociedade dominada - direta ou indiretamente - por essa mesma pessoa, ou que com ela esteja numa relação de grupo. Pretende também esta iniciativa reforçar os poderes de supervisão material do Banco de Portugal,

atribuindo-lhe o acompanhamento e fiscalização do funcionamento efetivo das estruturas do governo societário.

O Projeto de Lei n.º 448/XIII/2.ª (CDS-PP) assenta nas mesmas circunstâncias de intervenção em instituições financeiras e conhecimento de práticas lesivas dos clientes – no caso concreto, no aproveitamento das relações comerciais entre gestor de conta e depositante para colocação de instrumentos de dívida com elevado risco associado, por vezes de forma agressiva, estando esse comportamento potencialmente ligado a políticas de remuneração variáveis em função dos resultados obtidos com essa comercialização.

Como tal, pretende o CDS-PP impedir incentivos com base em comercialização agressiva, ao retalho, de produtos ou instrumentos financeiros específicos, quer através de efeitos remuneratórios, quer através da avaliação de desempenho,

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

Estas iniciativas legislativas são apresentadas por sete Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP, ao abrigo e nos termos da alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Tomam a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontram-se redigidas sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e são precedidas de uma breve exposição de motivos, cumprindo, assim, os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, respeitam os limites à admissão das iniciativas estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, na medida em que não parecem infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Deram entrada a 10 de março do corrente ano, foram admitidos a 14 de março e anunciados no dia seguinte, tendo baixado na generalidade à Comissão Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª). A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 7 de abril de 2017 - cfr. Súmula da Conferência de Líderes, n.º 39, de 15 de março de 2017.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

Os projetos de lei em causa incluem uma exposição de motivos e cumprem o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário (Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho), uma vez que têm títulos que traduzem sinteticamente os seus objetos [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento], podendo, no entanto, ser melhorados em caso de aprovação.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei “Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”.

Todas as iniciativas *sub judice* alteram o Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, que aprovou o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras.

Através da consulta da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros), verificou-se que o Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, sofreu até à data 42 alterações [contando já com a alteração aprovada pela Assembleia da República a 10 de março, ainda não promulgada, **pelo Decreto n.º 71/XIII** - “Alarga a obrigatoriedade de registo dos acionistas dos bancos à identificação dos beneficiários efetivos das entidades que participem no seu capital, procedendo à quadragésima primeira alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras com origem no Projeto de Lei n.º 207/XIII (BE)]. Termos em que, em caso de aprovação, estas constituirão as suas 43.ª, 44.ª e 45.ª (números de ordem de alteração que carecem sempre de verificação e confirmação antes da publicação).

Assim, em caso de aprovação, para efeitos de especialidade, sugere-se a seguinte alteração aos títulos destas iniciativas:

Quanto ao Projeto de Lei n.º 445/XIII/2.ª (CDS-PP)

“Impede a atribuição de incentivos à comercialização ao retalho de produtos ou instrumentos financeiros específicos e reforçando-se a intervenção do Banco de Portugal nesta matéria, procedendo à quadragésima terceira alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro”

Quanto ao Projeto de Lei n.º 447/XIII/2.ª (CDS-PP)

“Reforça os poderes de supervisão do Banco de Portugal quanto aos sistemas de governo societário das instituições de crédito e introduzindo limitações à concessão de crédito a detentores de participações qualificadas em instituições de crédito, procedendo à

quadragésima quarta alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro”

Quanto ao Projeto de Lei n.º 448/XIII/2.ª (CDS-PP)

“Adota medidas restritivas na comercialização de produtos e instrumentos financeiros por parte das instituições de crédito e sociedades financeiras, procedendo à quadragésima quinta alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro”

Nos artigos destas iniciativas respeitantes à alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, deve, em caso de aprovação, ser incluído, em sede de apreciação na especialidade todo o elenco das alterações anteriores a este regime.

Em caso de aprovação, estas iniciativas revestirão a forma de lei, pelo que devem ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

Quanto à entrada em vigor das iniciativas, todas terão lugar no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos do artigo 3.º, o que está em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da *lei formulário*, segundo o qual: “Os atos legislativos (...) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões face à *lei formulário*.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

As presentes iniciativas visam proceder à alteração do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro¹, que aprovou o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras.

O Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, foi, desde a sua publicação, profusamente alterado, tendo havido quarenta e uma alterações efetuadas por atos legislativos e duas por via de retificações.

¹ Texto consolidado da Base de Dados da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.

É no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF) que está regulado o acesso à atividade e respetivo exercício por parte das instituições de crédito e das sociedades financeiras, bem como o exercício da supervisão das instituições de crédito e das sociedades financeiras, respetivos poderes e instrumentos. Este Regime foi aprovado na sequência da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 9/92, de 3 de julho, que autoriza o Governo a reformular o quadro jurídico do sistema financeiro (bancário e parabancário).

O Banco de Portugal é o banco central nacional (artigo 102.º da Constituição da República Portuguesa), que assume um papel de relevo na definição e implementação da política monetária e financeira e na respetiva fiscalização, por exemplo, ao desempenhar o papel de entidade reguladora e supervisora da atividade bancária, tendo por universo regulado as instituições de crédito. O Banco de Portugal tem duas missões essenciais: a manutenção da estabilidade dos preços e a promoção da estabilidade do sistema financeiro. No âmbito das suas funções, e para a realização das suas missões, compete-lhe a regulação e supervisão das instituições de crédito, sociedades financeiras e instituições de pagamento de forma a garantir a segurança dos fundos que lhes foram confiados bem como a regulação e fiscalização da conduta destas entidades quanto à comercialização de produtos e serviços bancários de retalho.

Para os Profs. J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira «entre as suas atribuições nessa qualidade contam-se a autorização das instituições de crédito, a emissão de regulamentos, a fiscalização e controlo das instituições, a aplicação de sanções»².

De referir também que a Lei Orgânica do Banco de Portugal foi aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro (versão consolidada), estando o exercício de supervisão previsto no artigo 16.º-A.

Projeto de Lei n.º 445/XIII/2.ª (CDS-PP):

A redação do artigo 76.º, do RGICSF, dada pelo Decreto-Lei n.º 1/2008, de 3 de janeiro, é a seguinte:

“Artigo 76.º

Poderes do Banco de Portugal

- 1 - O Banco de Portugal pode estabelecer, por aviso, regras de conduta que considere necessárias para complementar e desenvolver as fixadas neste Regime Geral.
- 2 - Com vista a assegurar o cumprimento das regras de conduta previstas neste Regime Geral e em diplomas complementares, o Banco de Portugal pode, nomeadamente, emitir

² J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1084.

recomendações e determinações específicas, bem como aplicar coimas e respectivas sanções acessórias, no quadro geral dos procedimentos previstos no artigo 116.º.

3 - As disposições do presente título não prejudicam os poderes atribuídos à Comissão do Mercado de Valores Mobiliários pelo Código dos Valores Mobiliários.”

A presente iniciativa, além de alterar o n.º 3 do artigo acima transcrito, adita o artigo 77.º-E, relativamente a deveres especiais na comercialização ao retalho de produtos e instrumentos financeiros pelas instituições de crédito. Este aditamento é incluído no Capítulo III do Título VI, referente à supervisão comportamental, em especial aos deveres para com os clientes. Neste capítulo estão ainda previstos os deveres que as instituições de crédito e sociedades financeiras devem seguir para com os seus clientes, os respetivos códigos de conduta, bem como a forma como devem estes produtos ser comercializados e publicitados.

Projeto de Lei n.º 447/XIII/2.ª (CDS-PP):

O artigo 109.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras foi objeto de duas alterações desde a publicação do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro. A primeira operada pelo Decreto-Lei n.º 201/2002, de 26 de setembro, e a segunda pela Lei n.º 118/2015, de 31 de agosto.

A versão atual dada pela Lei n.º 118/2015, de 31 de agosto:

«Artigo 109.º

Crédito a detentores de participações qualificadas

1 - O montante dos créditos concedidos, sob qualquer forma ou modalidade, incluindo a prestação de garantias, a pessoa que directa ou indirectamente detenha participação qualificada numa instituição de crédito e a sociedades que essa pessoa directa ou indirectamente domine, ou que com ela estejam numa relação de grupo, não poderá exceder, em cada momento e no seu conjunto, 10% dos fundos próprios da instituição.

2 - O montante global dos créditos concedidos a todos os detentores de participações qualificadas e a sociedades referidas no número anterior não poderá exceder, em cada momento, 30% dos fundos próprios da instituição de crédito.

3 - As operações referidas nos números anteriores dependem da aprovação 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.

4 - Os n.ºs 2 e 3 do artigo 85.º são aplicáveis, com as necessárias adaptações, às operações a que se referem os números anteriores, sendo a presunção prevista no n.º 2 do artigo 85.º

apenas ilidível nos casos de parentesco e afinidade em 1.º grau ou de cônjuges judicialmente separados de pessoas e bens.

5 - O disposto no presente artigo não se aplica às operações de concessão de crédito de que sejam beneficiárias instituições de crédito, sociedades financeiras ou sociedades gestoras de participações sociais, que se encontrem incluídas no perímetro de supervisão em base consolidada a que esteja sujeita a instituição de crédito em causa, nem às sociedades gestoras de fundos de pensões, empresas de seguros, corretoras e outras mediadoras de seguros que dominem ou sejam dominadas por qualquer entidade incluída no mesmo perímetro de supervisão.

6 - Os montantes de crédito referidos no presente artigo e no n.º 5 do artigo 85.º serão sempre agregados para efeitos do cômputo dos respectivos limites.

7 - Os montantes de crédito concedidos, sob qualquer forma ou modalidade, incluindo a prestação de garantias, a pessoa que direta ou indiretamente detenha participação qualificada numa instituição de crédito e a sociedade que essa pessoa direta ou indiretamente domine, e às entidades participadas pela instituição de crédito, são discriminadas no relatório anual da instituição de crédito em causa.»

Por sua vez, o artigo 115.º-A, também objeto de proposta de alteração pela presente iniciativa, foi aditado pelo Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro, que no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 46/2014, de 28 de julho, transpôs a Diretiva n.º 2013/36/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, e procedeu à alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro.

A Lei n.º 46/2014, de 28 de julho, que deu autorização para o Decreto-Lei n.º 157/2014, de 28 de julho aditar o artigo 115.º-A ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, teve origem na Proposta de Lei n.º 225/XII (GOV).

Na exposição de motivos da iniciativa vem referido o relatório da Comissão de Inquérito Parlamentar à gestão do BES e do Grupo Espírito Santo, ao processo que conduziu à aplicação da medida de resolução e às suas consequências, nomeadamente quanto aos desenvolvimentos e opções relativos ao GES, ao BES e ao Novó Banco, o qual se encontra publicado no Diário da Assembleia da República II Série B, n.º 68 de 12 de outubro de 2015.

Projeto de Lei n.º 448/XIII/2.ª (CDS-PP):

A redação do artigo 115.º-E, do RGICSF, dada pelo Decreto-Lei n.º 1/2008³, de 3 de janeiro, é a seguinte:

³ Com início de vigência a 23 de novembro de 2014.

“Artigo 115.º-E

Componente variável da remuneração

1 - Na definição da componente variável da remuneração dos colaboradores referidos no n.º 2 do artigo 115.º-C, as instituições de crédito devem assegurar que aquela componente não limita a capacidade da instituição de crédito para reforçar a sua base de fundos próprios e que na sua concessão são tidos em consideração todos os tipos de riscos, atuais e futuros.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, quando a remuneração dependa do desempenho do colaborador:

a) A definição do valor total da componente variável da remuneração deve efetuar-se através da combinação da avaliação do desempenho do colaborador, que deve considerar critérios de natureza financeira e não financeira, e do desempenho da unidade de estrutura daquele com os resultados globais da instituição de crédito;

b) A avaliação deve processar-se num quadro plurianual, assegurando que o processo de avaliação se baseie no desempenho de longo prazo e que o pagamento das componentes de remuneração dele dependentes seja repartido ao longo de um período que tenha em consideração o ciclo económico subjacente da instituição de crédito e os seus riscos de negócio;

c) A aferição do desempenho utilizada para calcular a componente variável da remuneração deve prever ajustamentos considerando os vários tipos de riscos, atuais e futuros, bem como o custo dos fundos próprios e da liquidez necessários à instituição de crédito.

3 - No que respeita à componente variável da remuneração, pelo menos metade do seu montante, quer aquela componente seja diferida ou não, deve consistir num adequado equilíbrio entre:

a) No caso de instituições de crédito emitentes de ações ou, conforme a forma da instituição, instrumentos equivalentes, admitidos à negociação em mercado regulamentado, ações ou instrumentos equivalentes emitidos pela mesma, e nos restantes casos, instrumentos indexados às ações ou instrumentos equivalentes não expressos em numerário; e

b) Quando possível, outros instrumentos na aceção dos artigos 52.º ou 63.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, ou outros instrumentos que possam ser integralmente convertidos em instrumentos de fundos próprios principais de nível 1 ou cujo valor possa ser reduzido, na medida em que reflitam adequadamente a qualidade creditícia da instituição de crédito e sejam apropriados para efeitos da componente variável da remuneração.

4 - O Banco de Portugal pode, através de regulamentação, impor restrições aos tipos e características dos instrumentos referidos no número anterior ou proibir a utilização de alguns desses instrumentos.

5 - Sem prejuízo do disposto no número seguinte, os instrumentos a que se refere o n.º 3 devem estar sujeitos a uma política de retenção pela instituição de crédito, consubstanciada num período adequado de indisponibilidade mediante retenção pela instituição de crédito, de forma a compatibilizar os incentivos com os interesses de longo prazo da instituição de crédito.

6 - A componente variável da remuneração, incluindo a parte diferida dessa remuneração, só deve constituir um direito adquirido ou ser paga se for sustentável à luz da situação financeira da instituição de crédito e fundamentada à luz do desempenho da mesma, da unidade de estrutura em causa e do colaborador em questão.

7 - Uma parte substancial da componente variável da remuneração deve ser diferida durante um período mínimo de três a cinco anos, devendo tal componente e a duração do período de diferimento ser fixados em função do ciclo económico, da natureza da atividade da instituição de crédito, dos seus riscos e da atividade do colaborador em questão, devendo ser respeitado o seguinte:

a) Pelo menos 40 % da componente variável da remuneração é diferida, sendo esse montante elevado para pelo menos 60 % quando a componente variável da remuneração seja de valor particularmente elevado;

b) O direito ao pagamento da componente variável da remuneração sujeita a diferimento deve ser atribuído numa base proporcional ao longo do período de diferimento.

8 - Sem prejuízo da legislação civil e laboral aplicável, a componente variável da remuneração deve ser alterada nos termos dos números seguintes caso o desempenho da instituição de crédito regrida ou seja negativo, tendo em consideração tanto a remuneração atual como as reduções no pagamento de montantes cujo direito ao recebimento já se tenha constituído.

9 - A totalidade da componente variável da remuneração deve estar sujeita a mecanismos de redução («malus») e reversão («clawback»), devendo a instituição de crédito definir critérios específicos para a sua aplicação, assegurando que são, em especial, consideradas as situações em que o colaborador:

a) Participou ou foi responsável por uma atuação que resultou em perdas significativas para a instituição de crédito;

b) Deixou de cumprir critérios de adequação e idoneidade.

10 - Para efeitos do disposto no número anterior:

a) Mecanismo de redução, é o regime através do qual a instituição poderá reduzir total ou parcialmente o montante da remuneração variável que haja sido objeto de diferimento e cujo pagamento ainda não constitui um direito adquirido;

b) Mecanismo de reversão, é o regime através do qual a instituição retém o montante da remuneração variável e cujo pagamento já constitui um direito adquirido.

11 - Os pagamentos relacionados com a cessação antecipada do exercício de funções do colaborador devem refletir o desempenho verificado ao longo das mesmas de forma a não incentivar comportamentos desadequados.

12 - A remuneração visando a compensação de novos colaboradores por cessação do exercício de funções anteriores deve ter em consideração os interesses de longo prazo da instituição de crédito, incluindo a aplicação das regras relativas a desempenho, indisponibilidade mediante retenção pela instituição de crédito, diferimento e reversão. 13 - Não pode ser concedida remuneração variável garantida, exceto aquando da contratação de novos colaboradores, apenas no primeiro ano de atividade e caso exista uma base de capital sólida e forte na

instituição de crédito.

14 - A política relativa aos benefícios discricionários de pensão deve ser compatível com a estratégia empresarial, os objetivos, os valores e os interesses de longo prazo da instituição de crédito, devendo tais benefícios assumir a forma dos instrumentos referidos no n.º 3, regendo-se pelo seguinte:

a) Caso a cessação da atividade do colaborador ocorra antes da reforma, os benefícios discricionários de pensão de que seja titular são mantidos pela instituição de crédito por um período de cinco anos; findo o qual constitui um direito adquirido do colaborador à receção do respetivo pagamento pela instituição de crédito;

b) Quando o colaborador atinja a situação de reforma, os benefícios discricionários de pensão de que seja titular e cujo direito à respetivo pagamento já tenha sido adquirido são retidos pela instituição de crédito por um período de cinco anos, findo o qual são entregues ao colaborador.

15 - As regras decórrentes do presente artigo não podem ser afastadas, designadamente através da utilização por parte dos colaboradores de qualquer mecanismo de cobertura de risco tendente a atenuar os efeitos de alinhamento pelo risco inerentes às modalidades de remuneração ou através do pagamento da componente variável da remuneração por intermédio de entidades instrumentais ou outros métodos com efeito equivalente."

A presente iniciativa, além de pretender aditar a alínea c) do n.º 9 do artigo acima transcrito, adita o artigo 77.º-F, relativamente a deveres especiais na comercialização ao retalho de produtos e instrumentos financeiros pelas instituições de crédito. Este aditamento é incluído no Capítulo III do Título VI, referente à supervisão comportamental, em especial aos deveres para com os clientes. Neste capítulo estão ainda previstos os deveres que as instituições de crédito e sociedades financeiras devem seguir para com os seus clientes, os respetivos códigos de conduta, bem como a forma como devem estes produtos ser comercializados e publicitados.

Ainda com relevo para a compreensão das presentes iniciativas, cumpre mencionar:

- A Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro, que nacionaliza todas as ações representativas do capital social do Banco Português de Negócios, S. A., e aprova o regime jurídico de apropriação pública por via de nacionalização;
- O Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito à gestão do BES e do Grupo Espírito Santo;
- O Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito ao processo que conduziu à venda e resolução do Banco Internacional do Funchal;
- O sítio da Internet da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários;
- O Código dos Valores Mobiliários;⁴
- O Anteprojeto de diploma de transposição das DMIF II e RMIF.⁵

Antecedentes:

Relativamente a antecedentes parlamentares, foram pesquisadas iniciativas, sobre matérias conexas, referentes às XII e XI legislaturas, encontrando-se as seguintes:

Tipo de iniciativa	Número	Título	Autor	Resultado
Projeto de Lei	841/XII	<u>Reforça a competência do Banco de Portugal quanto às entidades de auditoria externa</u>	BE	Rejeitado na generalidade
Projeto de Lei	842/XII	<u>Reforça a competência do Banco de Portugal quanto à auditoria e controle interno das instituições de crédito</u>	BE	Rejeitado na generalidade
Projeto de Lei	844/XII	<u>Reforça os poderes do Banco de Portugal na ponderação da idoneidade para o exercício de funções nas instituições de crédito</u>	BE	Rejeitado na generalidade
Projeto de Lei	845/XII	<u>Proíbe os bancos de realizarem operações sobre valores emitidos por si ou por entidades com eles relacionadas</u>	BE	Rejeitado na generalidade
Projeto de Lei	847/XII	<u>Proíbe a detenção de participações qualificadas por parte de entidades de cariz não-financeiro ou de conglomerados não-financeiros</u>	BE	Rejeitado na generalidade
Projeto de Lei	960/XII	<u>Altera o Código dos Valores Mobiliários, garantindo uma maior proteção aos pequenos investidores</u>	BE	Rejeitado na generalidade

⁴ Diploma consolidado retirado do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

⁵ Diploma retirado do portal da Internet da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

Projeto de Lei	962/XII	<u>Reforça as obrigações de supervisão pelo Banco de Portugal e a transparência na realização de auditorias a instituições de crédito e sociedades financeiras (36.ª alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras)</u>	PCP	Rejeitado na generalidade
Projeto de Lei	963/XII	<u>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.</u>	PS	Aprovado - <u>Lei n.º 118/2015, de 31 de agosto</u>
Proposta de Lei	334/XII	<u>Aprova o Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria, transpondo a Diretiva n.º 2014/56/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014; que altera a Diretiva n.º 2006/43/CE relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas, e assegura a execução, na ordem jurídica interna, 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</u>	Gov.	Aprovado - <u>Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro</u>
Projeto de Resolução	1489/XII	<u>Recomenda ao Governo a adoção de um conjunto de diligências com vista ao reforço da estabilidade do sistema financeiro português</u>	PS	Aprovado - <u>Resolução da AR n.º 67/2015, de 30 de junho</u>
Projeto de Resolução	1490/XII	<u>Recomenda ao Governo a implementação de medidas restritivas na comercialização de produtos financeiros de risco por parte das instituições de crédito e sociedades financeiras</u>	PSD CDS	Aprovado - <u>Resolução da AR n.º 68/2015, de 30 de junho</u>
Projeto de Resolução	1491/XII	<u>Recomenda ao Governo a assunção de esforços na esfera supranacional para tornar o sistema financeiro mais transparente</u>	PSD CDS	Aprovado - <u>Resolução da AR n.º 69/2015, de 30 de junho</u>
Projeto de Resolução	1492/XII	<u>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)</u>	PSD CDS	Aprovado - <u>Resolução da AR n.º 72/2015, de 2 de julho</u>

Projeto de Resolução	1493/XII	<u>Recomenda ao Governo a implementação de medidas urgentes que conduzam ao aumento da literacia financeira no curto prazo</u>	PSD CDS	Aprovado - Resolução da AR n.º <u>75/2015, de 3 de julho</u>
----------------------	----------	--	---------	---

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica

CATARINO, Luís Guilherme; PEIXE, Manuela - **A nova regulamentação dos mercados financeiros - um tsunami regulatório?** [Em linha]. Lisboa : Instituto dos Valores Mobiliários, [2015]. [Consult. 23 mar. 2017]. Disponível em: WWW:

<URL:http://www.institutovaloresmobiliarios.pt/estudos/pdfs/1417450571emir_tsunami_final_parte_i_8out2014_parte_ii_dezembro..pdf

Resumo: O presente texto corresponde à versão atualizada dos seminários lecionados no Instituto de Valores Mobiliários em 2013 e 2014, relativos às novidades decorrentes dos regimes comunitários sinteticamente designados de “MIFID II” (Diretiva 2014/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa aos mercados de instrumentos financeiros), MiFIR (Regulamento (UE) nº 600/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo aos mercados de instrumentos financeiros) e EMIR (European Market Infrastructure Regulation)”. Debruça-se sobre parte da nova regulamentação e do seu impacto económico sobre as instituições. Os autores referem a nova União Bancária e os desafios que colocará e a criação de um sistema de identificação global. Esta abordagem incide essencialmente sobre a “nova regulação da negociação de contratos de derivados em mercados de balcão ou OTC, e as novas obrigações criadas para uma efetiva supervisão (regulação EMIR), e a revisão da legislação fundamental sobre mercados de instrumentos financeiros para acomodar as novas realidades (MiFID II/MiFIR), naquilo que é usualmente designado, perante a devastação ocorrida nos mercados desregulados, de um “tsunami” regulatório avassalador que modificará necessariamente a paisagem atual”.

CFA INSTITUTE - **Markets in financial instruments Directive II : implementing the legislation** [Em linha]. Charlottesville : CFA Institute, 2015. [Consult. 24 mar. 2017]. Disponível em:

WWW:
<URL:<https://www.cfainstitute.org/ethics/Documents/MiFID%20II%20Policy%20Brief.pdf>

Resumo: Aprovado em Junho de 2014, o pacote legislativo resultante da revisão da Diretiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros e da aprovação de uma nova Diretiva (designada como "MiFID II") constitui o elemento central da nova legislação europeia em matéria de mercados de valores mobiliários. A MiFID II estabelece novas regras para a estrutura dos mercados e da negociação de instrumentos financeiros e prescreve normas de conduta para a prestação de produtos e serviços de investimento. Procura trazer mais transparência às práticas financeiras e empresariais, introduzindo novas regras na comercialização de produtos e instrumentos financeiros por parte das instituições de crédito e sociedades financeiras. Ao fazê-lo, a MiFID II procura abordar diretamente algumas das deficiências reveladas pela crise financeira, como a opacidade na negociação de contratos de derivados em mercados de balcão ou OTC.

CONSELHO NACIONAL DE SUPERVISORES FINANCEIROS - Consulta pública do CNSF relativa aos anteprojetos de transposição da DMIF II/RMIF [Em linha]. Lisboa: [Banco de Portugal, 2016] [Consult. 24 mar. 2017]. Disponível em: WWW: <URL:https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/consultas-publicas/consulta_publica_cnsf_2016_1.pdf>

Resumo: O presente documento apresenta as principais alterações decorrentes da DMIF II (Diretiva 2014/65/UE) e do RMIF (Regulamento (UE) n° 600/2014), concretizando as alterações ao nível legislativo resultantes da sua transposição e execução no ordenamento interno. A referida transposição e execução obrigam a alterações às regras do ordenamento jurídico nacional aplicáveis à prestação de serviços e atividades de investimento e aos instrumentos financeiros, mas também às que regulam os depósitos estruturados.

MORGADO, Manuela – Bancos e mercados financeiros. **Cadernos de Economia**. Ano XXVII (abr/jun 2014). P. 32-40. Cota: RP-272.

Resumo: A autora debruça-se sobre a sustentabilidade do sistema bancário português e dos mercados financeiros, alegando que, embora a fragilidade do sistema bancário não esteja resolvida, a situação está mais esclarecida e estão definidos mecanismos no sentido da sua sustentabilidade futura. Foca a vulnerabilidade dos derivados financeiros, nomeadamente o caso dos riscos desregulados dos derivados comprados "over the counter" (OTC), o chamado mercado de balcão que continua a representar uma pesada ameaça de risco sistémico sobre os mercados financeiros. O sistema EMIR (European Market Infrastructure Regulation) veio regular as operações em OTC, recorrendo a instrumentos promotores de transparência de mercado e de análise quantitativa e de concentração de riscos em curso, para prevenir riscos sistémicos, embora a autora considere que ainda não é suficiente. Quanto aos produtos especulativos, a que hoje se chama "produtos estruturados", a questão está em que os

investidores menos habilitados se deixam muitas vezes "seduzir pelo voluntarismo otimista de gestores de conta e dificilmente avaliarão a enorme volatilidade dos mercados e os riscos que estão correndo".

PLMJ SOCIEDADE DE ADVOGADOS – **Mercado de Capitais: a DMIF II/RMIF** [Em linha]. [Lisboa] : PMLJ (jan. 2017). [Consult. 27 mar. 2017]. Disponível em: WWW: <URL:http://www.plmj.com/xms/files/newsletters/2017/janeiro/A_DMIF_II_RMIF.pdf

Resumo: "O pacote legislativo da DMIF II/RMIF introduz profundas alterações ao regime regulatório não apenas das atividades de intermediação financeira e na negociação de instrumentos financeiros, mas também ao nível da comercialização de produtos bancários, sendo formado para além da DMIF II e do RMIF por dois regulamentos delegados da Comissão Europeia".

Os autores apresentam um resumo das principais alterações constantes do anteprojeto de transposição da nova regulamentação para o direito interno, designadamente as alterações introduzidas no Código dos Valores Mobiliários, que alargam o respetivo âmbito de aplicação objetivo e subjetivo, e reforçam os poderes de supervisão relativamente aos derivados de mercadorias, designadamente: deveres de organização e de conduta dos intermediários financeiros e estruturas de negociação. São ainda referidos os aspetos inovadores introduzidos pelo RMIF, nomeadamente: "alterações significativas em matéria de transparência de informação pré e pós-negociação e de reporte de transações, procedendo a uma harmonização quase completa destas matérias. Adicionalmente, são previstas obrigações de negociação em mercados organizados de derivados padronizados e de ações admitidas ou negociadas em mercado regulamentado ou MTF". Por fim, são apresentadas as alterações ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), em matéria prudencial e em matéria comportamental e de organização; e os deveres sobre depósitos estruturados.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A União Económica e Monetária (UEM) é considerada uma componente fundamental para alcançar os objetivos estabelecidos no Tratado de Roma, nomeadamente no estabelecimento de um Mercado Interno com liberdade de circulação de mercadorias, serviços e capitais. Por esse motivo, os artigos relativos à Política Económica e Monetária (119.º a 144.º) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelecem disposições que incluem a aproximação das legislações para realizar os objetivos enunciados no artigo 26.º ("estabelecer o mercado interno ou assegurar o seu funcionamento"). Os efeitos da recente crise financeira nas economias europeias terão evidenciado os riscos de uma União Bancária incompleta ou parcial nalgumas matérias, sobretudo para os Estados-Membros cuja Moeda seja o Euro e cuja

política monetária seja estabelecida pelo Eurosistema [composto pelo Banco Central Europeu (BCE) e pelos bancos centrais nacionais da área do euro, incluindo o Banco de Portugal].

Como resposta, em dezembro de 2012, o Presidente do Conselho Europeu, em estreita cooperação com os Presidentes da Comissão Europeia, do BCE e do Eurogrupo, elaborou um roteiro específico e calendarizado para a realização de uma verdadeira UEM.⁶ Este roteiro foi seguido em 2013 com propostas para a criação do **primeiro pilar da União Bancária**, o **Mecanismo Único de Supervisão** (MUS - Regulamento (UE) n.º 468/2014 aprovado em abril de 2014), que abrange todas as instituições de crédito e empresas de investimento da área do euro e é optativo para os Estados-Membros que não pertencem à área do euro. O MUS foi instalado no BCE e é responsável pela supervisão direta dos maiores e mais importantes grupos bancários (127 entidades em novembro de 2016), continuando os supervisores nacionais a supervisionar todas as outras instituições de crédito e empresas de investimento, sob a responsabilidade, em última instância, do BCE.

Antes de assumir as suas responsabilidades de supervisão, o BCE procedeu a uma avaliação completa que consistiu numa análise da qualidade dos ativos e em testes de esforço. O objetivo consistiu em obter uma maior transparência dos balanços das entidades bancárias, a fim de assegurar um ponto de partida fiável. 25 dos 130 bancos participantes no MUS acusaram um défice de fundos próprios e tiveram de apresentar ao BCE os respetivos planos de fundos próprios, que mostravam de que modo tencionavam colmatar as lacunas. Os requisitos mínimos de fundos próprios definem os fundos próprios que um banco deve possuir para ser considerado seguro para o exercício da atividade e capaz de fazer face a perdas operacionais por sua conta. A crise financeira demonstrou que os requisitos mínimos de fundos próprios regulamentares anteriores eram, na realidade, demasiado baixos em caso de crise grave. Por conseguinte, foi acordado, a nível internacional, um aumento dos respetivos limiares mínimos (princípios de Basileia III). Em 2013, o Parlamento aprovou dois atos jurídicos que transpõem os requisitos prudenciais de fundos próprios das entidades bancárias para a legislação europeia: a quarta **Diretiva relativa aos Requisitos de Fundos Próprios** (Diretiva 2013/36/UE, também conhecida por CRD-IV) e o **Regulamento relativo aos Requisitos de Fundos Próprios** (Regulamento (UE) n.º 575/2013).

A gestão de riscos e a supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, deu origem, desde 2000, a diferentes pacotes legislativos, com o intuito de regular a matéria, designadas por: CRD (a Diretiva original aprovada em 2000), CRD II (2008), CRD III (2009) e CRD IV (atualmente em vigor). Procurou-se nestes termos proceder à limitação dos riscos através de exigências reforçadas quanto à liquidez e capitais próprios.

⁶ COM(2012)777 – “Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada. Lançamento de um debate a nível europeu”, escrutinado pela AR – Relatório da COFAP de Elsa Cordeiro (PSD); Parecer da CAE de Carlos São Martinho (PSD); Enviado em 2013-03-21 às instituições europeias e Governo. Resposta da Comissão Europeia ao Parecer da AR enviada 2013-11-27.

Em março de 2014, foi alcançado um acordo político entre o Parlamento e o Conselho sobre a criação do **segundo pilar da União Bancária, o Mecanismo Único de Resolução (MUR - Regulamento (UE) n.º 806/2014)**. O principal objetivo do MUR é garantir que eventuais futuras insolvências de bancos na União Bancária sejam geridas eficientemente, com custos mínimos para os contribuintes e a economia real. O âmbito do MUR reflete o do MUS. Tal implica que uma autoridade central, o Conselho Único de Resolução (**CUR**), é, em última instância, responsável pela decisão de iniciar a resolução de um banco, ao passo que, a nível operacional, a decisão será executada em cooperação com as autoridades nacionais de resolução. O CUR gere o Fundo Único de Resolução (**FUR**), que se prevê venha a atingir um nível-alvo de cerca de 55 mil milhões de EUR, ou cerca de 1 % dos depósitos cobertos na área do euro. As contribuições para o FUR serão efetuadas pelos bancos ao longo de 8 anos.

As novas normas relativas à repartição dos encargos que são aplicáveis em caso de resolução bancária são definidas na **Diretiva relativa à recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento (Diretiva 2014/59/UE)** que prevê formas de resolução de bancos em situação difícil sem recorrer ao resgate pelos contribuintes, em aplicação do princípio segundo o qual as perdas devem ser suportadas, em primeiro lugar, pelos acionistas e pelos credores, sem recurso a fundos do Estado.

Em 24 de novembro de 2015, a Comissão apresentou uma proposta legislativa que visa acrescentar outro elemento à União Bancária, o **Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (EDIS - COM(2015)586)**, que será construído com base nos atuais sistemas nacionais de garantia de depósitos (que não são ainda apoiados por um regime europeu comum). O sistema EDIS será introduzido gradualmente e está desenhado como um sistema neutral em termos de custo global para o setor bancário (embora as contribuições a pagar pelas instituições de crédito e empresas de investimento com maior risco sejam superiores às das entidades bancárias mais seguras), sendo que ainda prossegue o processo de discussão em sede do Conselho de Ministros da UE.

Mais recentemente, em final de 2016, foram apresentados atos jurídicos que visam finalizar alguns pormenores técnicos ou atos legislativos complementares (as chamadas medidas de nível 2) nos diplomas legais antes enumerados, corrigindo ou completando factos omissos nos regulamentos existentes para o sistema financeiro europeu, para implementação de normas internacionais recentemente finalizadas no contexto de organismos que procuram dar resposta às fragilidades do sistema financeiro internacional reveladas pela recente crise, tal como é o caso da Comissão de Supervisão Bancária de Basileia (**BCBS**).

Em concreto foram propostas alterações aos seguintes diplomas legais:

- Regulamento Mecanismo Único de Resolução (MUR) - **COM(2016)851**;
 - Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias (DRRB) - **COM(2016)852** e **COM(2016)853**;
- e

- Regulamento Requisitos de Fundos Próprios (CRR) e Diretiva Requisitos de Fundos Próprios (CRD) – COM(2016)850 e COM(2016)854.⁷

As preocupações ao nível da União Europeia com o sistema bancário estão também na base do lançamento da recente consulta pública relativa à avaliação da adequação dos membros dos órgãos de administração, dentro da supervisão bancária. O prazo para submissão de contributos terminou em janeiro de 2017, aguardando-se a disponibilização dos resultados dessa consulta.

Ainda na matéria de supervisão do sistema bancário ao nível da União Europeia, o Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF) iniciou a sua atividade em janeiro de 2011 na sequência de um conjunto de iniciativas legislativas que incluem:

- Regulamento (UE) No 1092/2010 que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico;
- Regulamento (UE) No 1096/2010 que confere ao Banco Central Europeu atribuições específicas no que se refere ao funcionamento do Comité Europeu do Risco Sistémico;
- Regulamento (UE) No 1093/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia);
- Regulamento (UE) No 1094/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma);
- Regulamento (UE) No 1095/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados);
- Diretiva 2010/78/UE que alterou a legislação financeira existente para garantir que as novas autoridades podem funcionar eficazmente.

Deste modo, o SESF é composto por três autoridades de supervisão: a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA), a Autoridade Bancária Europeia (EBA) e a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA). O sistema integra ainda o Comité Europeu do Risco Sistémico (ESRB), bem como o Comité Conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão e as autoridades nacionais de supervisão. A adoção da legislação para estabelecer o SESF seguiu as propostas da Comissão⁸ sobre supervisão financeira e as recomendações do Relatório Larosière, produzido por um grupo de peritos encarregue de avaliar os sistemas de supervisão europeus à luz das falhas na supervisão financeira expostas pela crise.

A União Europeia pretende deste modo assegurar a transparência na gestão bancária, impondo regras de limitação de rendimentos e obrigatoriedade de políticas gestionárias claras e uniformes. Pretendeu também criar condições de convergência e estabilidade no mercado

⁷ Escrutínio conjunto da COM(2016)851+852+853+854, com Parecer da CAE da autoria de Eurico Brilhante Dias (PS); Enviado em 2017-03-08 às instituições europeias e Governo.

COM(2016)850 com Parecer da CAE da autoria de Maria Luís Albuquerque (PSD) (escrutínio em curso).

⁸ COM(2009)252 – “Comunicação da Comissão - Supervisão financeira europeia”

interno com vista à redução do risco para a viabilidade das instituições de crédito, criando um conjunto único de regras para os serviços financeiros na União, tendo em vista a consecução de uma verdadeira união económica e monetária.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e Irlanda.

ESPAÑA

É na Ley 10/2014, de 26 de junio, sobre a ordenação, supervisão e solvência das entidades de crédito, que a matéria dos produtos financeiros está regulada.

Segundo o artigo 5.º deste diploma, todas as informações relativas a produtos financeiros, direitos, obrigações e riscos devem ser fornecidas ao cliente. É igualmente necessário, tendo em conta as características destes produtos financeiros, fornecer toda e qualquer informação que seja relevante à garantia da transparência, por forma a permitir ao cliente a avaliação dos riscos inerentes a este tipo de produtos financeiros.

Esta informação tem, obrigatoriamente, que ser prestada por escrito, em papel, eletronicamente ou por qualquer outro meio duradouro. O Ministerio de Economía y Competitividad pode fixar cláusulas, nestes contratos, com vista à proteção dos clientes.

As instituições de crédito devem ainda comunicar ao Banco de España que informações disponibilizam aos clientes e devem igualmente proporcionar ao cliente o atendimento adequado⁹ às características do produto. Porém, nada é dito quanto à questão do local ou qualificações dos funcionários que as apresentam aos clientes.

As instituições de crédito e sociedades financeiras devem possuir uma política de remunerações global que inclua os salários e os benefícios que os seus funcionários e colaboradores gozam, obrigando-se estas instituições a comunicar as suas orientações ao Banco de España.

Esta política de remunerações obedece a princípios básicos, previstos no artigo 33.º do referido diploma, onde é expressamente vedado a concessão de benefícios a quem assumia riscos

⁹ Não foi possível encontrar qualquer referência ou guia sobre o que é entendido como "atendimento adequado".

desnecessários. É igualmente previsto que possa existir uma remuneração variável baseada nos resultados¹⁰.

IRLANDA

O sistema financeiro irlandês é supervisionado pelo Central Bank of Ireland. Esta entidade, no âmbito das suas atribuições de supervisão e fiscalização do sistema financeiro e bancário irlandês, emite autorizações para as entidades das referidas áreas poderem operar no país. Monitoriza e inspeciona, também, os produtos por elas comercializados.

O Central Bank of Ireland tem compilado um código de proteção ao consumidor, a ser seguido por todas as instituições bancárias e financeiras a funcionar no país, no qual elenca diversos deveres e obrigações que essas instituições devem observar para com os seus clientes.

Estas são obrigadas a indicar qual o potencial máximo de perdas e o potencial máximo de ganhos em cada um dos produtos que comercializam, bem como as garantias ou riscos que esses mesmos produtos oferecem.¹¹

É obrigatório que o funcionário da entidade bancária ou sociedade financeira possua as qualificações necessárias para a venda desses produtos, exigindo-se que os funcionários compreendam, na totalidade, os produtos que estão a vender, bem como que compreendam e expliquem os potenciais riscos e ganhos associados ao produto e se este vai de encontro às necessidades do consumidor.

No Investment Intermediation Act 1995 estão tipificadas normas de conduta a que os intermediários destes produtos financeiros estão adstritos. No entanto, não foi possível encontrar qualquer norma que limite a remuneração destes ou que influencie sua avaliação profissional.

Estas regras estão presentes:

- Na secção 117 do Central Bank Act 1989;
- Na secções 23 e 37 do Investment Intermediation Act 1995; e
- No Consumer Credit Act 1995.

¹⁰ Previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 34.º da Ley 10/2014, de 26 de junio.

¹¹ É entendido que toda a informação fornecida seja relevante para o consumidor. Pouca informação poderá significar que o cliente não compreende o produto que está a contratar ao passo que demasiada informação poderá confundir o consumidor relativamente à informação que é vital ter conhecimento.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, se encontram em apreciação, na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª), as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria conexa com as presentes, com discussão na generalidade em plenário em conjunto com as mesmas:

- **Projeto de Lei n.º 443/XIII/2.ª (CDS-PP)** - Procede à primeira alteração à Lei n.º 148/2015, de 09 de Setembro, que aprovou o Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria, reforçando os poderes de supervisão da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários na verificação de eventuais conflitos de interesses entre o exercício de auditoria a entidades de interesse público e a prestação de serviços de consultadoria a tais entidades ou a terceiros
- **Projeto de Lei n.º 444/XIII/2.ª (CDS-PP)** -Procede à quarta alteração do Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro (cria o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros), reforçando as competências do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, e promovendo a 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), criando um Secretariado Executivo
- **Projeto de Lei n.º 446/XIII/2.ª (CDS-PP)** - Procede à oitava alteração à Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro, Lei Orgânica do Banco de Portugal, introduzindo a regra de que o preenchimento dos cargos de direção do Banco de Portugal seja efetuado mediante processo concursal...

- **Petições**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se identificou qualquer petição pendente, neste momento, sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

- **Consultas facultativas**

Caso a iniciativa seja aprovada na generalidade e baixe à Comissão para discussão na especialidade, pode ser ponderada a audição do Banco de Portugal.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Face aos elementos disponíveis, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.