

**Audição do Governador do Banco de Portugal na II Comissão
Parlamentar de Inquérito à Recapitalização da Caixa Geral de
Depósitos e à Gestão do Banco, 27 de março de 2019**

Intervenção Inicial do Governador Carlos da Silva Costa¹

Senhor Presidente,

Senhoras e Senhores Deputados,

Boa tarde,

Agradeço aos Senhores Deputados o convite para ser ouvido nesta Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e a oportunidade para prestar esclarecimentos relacionados com o objeto da mesma.

A minha presença foi solicitada na qualidade de Governador do Banco de Portugal e de ex-membro do Conselho de Administração da Caixa Geral de Depósitos.

- Quanto à primeira, e de acordo com a Resolução da Assembleia da República n.º 24-A/2019, que constituiu a presente CPI, entendo que a minha presença foi solicitada a fim de “[a]preciar a atuação dos supervisores financeiros (...) no que respeita à defesa do interesse dos contribuintes, da estabilidade do sistema financeiro e dos interesses dos depositantes, demais credores e trabalhadores da instituição (...)”.
- Quanto à segunda, tendo eu feito parte do conselho de administração da Caixa Geral de Depósitos entre 2004 e 2006, responderei a todas as questões sobre créditos aprovados em reuniões em que tenha participado, dentro dos limites da documentação a que tive acesso e da minha memória pessoal.

Nesta intervenção inicial, abordarei brevemente cinco pontos. Começarei por recordar a mudança do paradigma da supervisão na sequência da crise financeira internacional. Comentarei, de seguida, a atuação do Banco de Portugal enquanto supervisor da Caixa

¹ Preparado para apresentação.

Geral de Depósitos; as recapitalizações da Caixa Geral de Depósitos, ocorridas em 2012 e em 2016; e a atuação do Banco de Portugal na sequência dos resultados da auditoria da Ernst & Young. Concluirei com algumas considerações sobre o que considero ser relevante reter destes resultados.

1. A mudança do paradigma de supervisão na sequência da crise financeira internacional

Permitam-me, então, que comece por clarificar quais são os objetivos da supervisão prudencial e como esta atividade é desenvolvida, e por recordar a profunda alteração de paradigma ocorrida na sequência da crise financeira internacional.

Em primeiro lugar, e em conformidade com os princípios do Comité de Basileia, importa ter presente que a supervisão prudencial visa promover a segurança e a solidez das instituições de crédito e do sistema financeiro, tendo em vista a salvaguarda da estabilidade financeira.

Como é bem conhecido, as dificuldades sentidas, a partir de 2007, no sistema bancário em diferentes Estados-Membros da União Europeia desencadearam múltiplas intervenções públicas, que envolveram vastas injeções de fundos para conter, entre outros, o chamado risco *'too big to fail'* e salvaguardar a estabilidade financeira. Portugal não foi exceção, não se destacando de forma proeminente quando comparado com os restantes países europeus.

A crise financeira internacional de 2007-2008 revelou fragilidades importantes, incluindo várias deficiências na regulação e na supervisão financeiras ao nível global. Em resposta, as autoridades internacionais lançaram um vasto programa de iniciativas regulatórias, abrangendo matérias de natureza prudencial, contabilística e comportamental.

O paradigma da atividade de supervisão alterou-se materialmente no pós-crise. A supervisão passou a ser mais intrusiva, cética, desafiante, pró-ativa, abrangente, adaptável e conclusiva.

Portugal acompanhou a mudança de paradigma da supervisão.

Neste contexto, o Banco de Portugal introduziu um conjunto amplo de alterações, quer na sua organização interna, quer nos métodos de supervisão. Foram igualmente reforçados os seus poderes legais enquanto autoridade de supervisão e substancialmente revistos os requisitos prudenciais aplicáveis às instituições de crédito em resultado de um processo articulado a nível europeu.

Em particular, releva para esta Comissão Parlamentar de Inquérito, no que se refere ao quadro regulamentar, a revogação do Aviso n.º 3/2006 pelo Aviso n.º 5/2008, que veio atualizar e aprofundar significativamente os requisitos exigidos às instituições de crédito e sociedades financeiras em matéria de controlo interno.

Para salvaguardar a estabilidade financeira, e atentas as primeiras lições da crise financeira internacional, o Banco de Portugal definiu para o triénio 2011-2013 uma estratégia assente em quatro eixos fundamentais:

- i. no reforço da solvabilidade dos bancos;
- ii. na proteção da liquidez do sistema;
- iii. no reforço do acompanhamento e supervisão do sistema bancário; e
- iv. na melhoria do quadro regulamentar.

Neste âmbito, a partir de 2011, o Banco de Portugal efetuou um conjunto de inspeções transversais aos oito maiores grupos bancários em Portugal, em base consolidada, inspeções que ficaram conhecidas pelos acrónimos SIP, OIP, ETRICC, ETRICC2. O objetivo era o de assegurar que os níveis de imparidade reconhecidos para as carteiras de crédito eram adequados e que as metodologias e procedimentos, incluindo a valorização dos colaterais associados às exposições, eram suficientemente conservadores e alinhados com as melhores práticas.

Em 2014, no âmbito da transposição da Diretiva sobre requisitos de fundos próprios (CRD4), foram introduzidas no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras alterações particularmente relevantes em matéria do governo societário.

Estas alterações introduziram maior densidade, exigência e escrutínio na avaliação da adequação dos membros dos órgãos sociais, em primeiro lugar pela instituição, e também pelo supervisor, à luz dos critérios de idoneidade, qualificação profissional, independência e disponibilidade. Em paralelo, foi estabelecida a obrigatoriedade de definição de políticas e práticas remuneratórias consentâneas com a gestão eficaz dos riscos pelas instituições, com a sua política de longo prazo e com adequados níveis de capital e liquidez.

Por último, e no que se refere à mudança de paradigma da supervisão, não poderia deixar de realçar a criação do Mecanismo Único de Supervisão (MUS), em novembro de 2014, que alterou estruturalmente a forma como a supervisão passou a ser efetuada na área euro.

Em suma, daqui resulta que o horizonte temporal coberto pela auditoria da Ernst & Young – correspondente ao período 2000-2015 – atravessa duas fases marcadamente distintas em matéria de regulação e abordagem à supervisão das instituições financeiras. Esta alteração de contexto tem, naturalmente, de ser tida em conta na análise das conclusões da auditoria.

2. A supervisão da Caixa Geral de Depósitos

Feita esta nota de enquadramento, permitam-me que comente brevemente a ação de supervisão do Banco de Portugal relativa à Caixa Geral de Depósitos ao longo do período coberto pela auditoria da Ernst & Young.

Até 2010, foram realizadas diversas inspeções e ações de supervisão visando temas particulares. Não foram, contudo, desenvolvidas ações de supervisão especificamente dirigidas ao processo de concessão de crédito, seguramente, pelas seguintes razões:

- i. o menor perfil de risco da Caixa Geral de Depósitos comparativamente aos pares,
- ii. a sucessiva evidência de níveis de imparidade adequados para a cobertura do risco de crédito, e

- iii. o nível de conforto dos sucessivos órgãos de administração e de fiscalização e dos auditores externos, de acordo com as informações então disponíveis.

A intensidade da supervisão através do recurso a inspeções aumentou significativamente a partir de 2010, à medida que a crise se intensificou e o enquadramento regulatório internacional e nacional se tornou mais exigente.

No âmbito destas inspeções, os níveis de imparidade da Caixa Geral de Depósitos não revelavam qualquer comportamento anómalo relativamente ao sistema bancário. As conclusões obtidas com as inspeções transversais realizadas pelo Banco de Portugal, entre 2011 e 2013, e pelo Banco Central Europeu (BCE), em 2014, aquando da revisão da qualidade da carteira de crédito das instituições significativas (*Asset Quality Review*, AQR), também não detetaram qualquer ocultação ou subestimação relevante de perdas na carteira de crédito.

Sem prejuízo destes resultados, foram, ainda assim, emitidas recomendações à Caixa Geral de Depósitos para corrigir as fragilidades detetadas e reforçar o ambiente de controlo interno.

Convém igualmente ressaltar que, ao longo dos exercícios transversais referidos, a Caixa Geral de Depósitos foi reforçando as imparidades associadas a créditos identificados no “top 25” da auditoria da Ernst & Young.

3. Os aumentos de capital da Caixa Geral de Depósitos

Durante o período em análise, a Caixa Geral de Depósitos foi objeto de duas recapitalizações, respetivamente em 2012 e em 2016, cujos principais contornos importa aqui recordar.

Em julho de 2012, o Estado Português, na qualidade de acionista único da Caixa Geral de Depósitos, efetuou um reforço de capital no total de 1 650 milhões de euros, que se traduziu num aumento de capital de 750 milhões de euros e numa emissão de 900 milhões de euros de instrumentos híbridos (comumente designados por “CoCos”).

Este reforço de capital esteve associado ao exercício então efetuado pela Autoridade Bancária Europeia aos maiores bancos europeus, que teve como principais objetivos melhorar a robustez das instituições através: (i) do reforço do capital de melhor qualidade (o chamado *Core Tier 1*); e (ii) da constituição de uma almofada temporária de capital para fazer face aos riscos de exposição a dívida soberana, dada a incerteza associada à crise da dívida soberana naquele período.

De acordo com a avaliação então realizada pelo Banco de Portugal, este aumento de capital de 1650 milhões de euros, nos termos descritos, afigurava-se suficiente para cobrir as necessidades projetadas, tendo em consideração os pressupostos do plano de financiamento e de capital da Caixa Geral de Depósitos e as projeções macroeconómicas à época. Esta operação de capitalização foi considerada ajuda de Estado à luz das regras europeias, obrigando a Caixa Geral de Depósitos a submeter à aprovação da Comissão Europeia um plano de reestruturação. É de referir que a Caixa Geral de Depósitos implementou a maior parte dos compromissos do plano de reestruturação que viria a ser aprovado, em particular no que diz respeito à redução de custos.

Entre 2012 e 2015, a atividade da Caixa Geral de Depósitos foi – à semelhança do verificado com os restantes bancos nacionais – muito afetada pela evolução adversa do cenário macroeconómico.

Com efeito, a evolução quer da atividade económica quer das taxas de juro afastou-se significativamente das projeções elaboradas pelas entidades nacionais e internacionais de referência à data da submissão dos planos de recapitalização e de reestruturação. Tal teve impacto muito material nos resultados de operações financeiras e nos níveis de incumprimento do crédito.

A título de exemplo, as projeções subjacentes ao plano de financiamento e de capital da Caixa Geral de Depósitos de maio de 2012 perspetivavam para o período de 2012 a 2015:

- um crescimento acumulado do PIB de 0.7%, que compara com -2.8% realizado;
- uma média das taxas de juro de curto prazo na área do euro de 1.1%, que compara com 0.2% realizado.

Durante o exercício de 2016, num contexto de taxas de juro de referência negativas e de maiores exigências de supervisão e regulatórias relativamente aos requisitos de capital, a posição de capital da Caixa Geral de Depósitos continuou a degradar-se tornando premente um novo reforço de capital.

Assim, em 31 de agosto de 2016, o Estado Português deliberou um aumento de capital social no âmbito do novo plano de negócios a ser implementado no mandato 2016-2019, o qual veio a ascender a cerca de 3 900 milhões de euros, incluindo-se neste caso a conversão dos 900 milhões de instrumentos híbridos emitidos e subscritos pelo Estado Português em 2012.

O plano de negócios tinha subjacente um acordo de princípio entre o Estado Português e a Comissão Europeia quanto à não qualificação do aumento de capital como auxílio de Estado, desde que verificados os seguintes pressupostos:

- i. a realização de um exercício de avaliação de ativos (carteira de crédito e outros) com um critério consistente com o que seria aplicado por um investidor privado;
- ii. a redução, de forma rápida, do volume de ativos não produtivos.

Importa referir que o valor muito significativo da recapitalização ficou a dever-se a uma alteração da perspetiva de valorização dos ativos não produtivos, que se traduziu num aumento muito significativo das imparidades registadas pela Caixa Geral de Depósitos no exercício de 2016, em antecipação do aumento de capital. Concretamente, passou-se de uma perspetiva de manutenção dos ativos no balanço para uma perspetiva de redução acelerada desses ativos, o que teve impactos relevantes, entre outros, na valorização dos colaterais de crédito e na determinação das imparidades dos ativos para os quais foi adotada uma perspetiva de venda.

4. A auditoria da Ernst & Young e a atuação subsequente do Banco de Portugal

Permitam-me agora, e antes de concluir, deixar algumas notas sobre a auditoria realizada pela Ernst & Young e as correspondentes implicações para a atuação do Banco de Portugal, no âmbito das suas competências de supervisão.

Em 7 de dezembro de 2016, a Caixa Geral de Depósitos solicitou ao Banco de Portugal que coordenasse uma auditoria aos atos de gestão praticados entre 2000 e 2015, tendo o Conselho de Administração do Banco de Portugal concluído que o objeto dessa auditoria não se enquadrava no âmbito das suas atribuições. Como é do conhecimento desta CPI, solicitei escusa aquando desta deliberação.

A Caixa Geral de Depósitos contratou a auditora Ernst & Young para desenvolver este trabalho, cujo relatório final foi transmitido ao Banco de Portugal em 26 de junho de 2018.

O trabalho desenvolvido pela Ernst & Young teve como objetivo a análise da conformidade dos atos de gestão da Caixa Geral de Depósitos com as normas internas e os princípios regulamentares em vigor no período de 2000 a 2015, para uma amostra de operações de crédito, aquisição e alienação de ativos e operações relacionadas com decisões estratégicas.

Em concreto, o trabalho desenvolvido abarcou as seguintes três vertentes:

- Workstream 1 (“WS1”) – Concessão de crédito;
- Workstream 2 (“WS2”) – Aquisição e alienação de ativos;
- Workstream 3 (“WS3”) – Decisões estratégicas de ativos.

Na análise dos procedimentos de aprovação dos créditos em que se verificaram maiores perdas, a Ernst & Young identificou diversas desconformidades com os normativos internos ou requisitos legais e regulamentares aplicáveis; isto nos casos de créditos originados no período pré-crise, período temporal, que conforme descrevi anteriormente, revelou a necessidade de aumentar a intensidade e a efetividade da atividade de supervisão.

Atentas as conclusões da auditoria da Ernst & Young, o Banco de Portugal está a atuar em duas vertentes, em função daquilo que a lei prevê:

- por um lado, avaliando a existência de indícios de condutas suscetíveis de configurar ilícitos de natureza contraordenacional

- e, por outro lado, incorporando a informação recolhida no âmbito da auditoria nos processos de avaliação e reavaliação das condições para o exercício de funções em órgãos de administração ou fiscalização.

5. Considerações finais

Senhores Deputados, permitam-me concluir referindo que a auditoria da Ernst & Young constitui uma importante oportunidade para trazer ao debate público dois aspetos que considero críticos.

Em primeiro lugar, a necessidade de enquadrar os resultados das instituições no tempo e no contexto macroeconómico e regulatório em que esses resultados foram gerados. Significa isto que, relativamente às grandes exposições que geraram perdas, importa distinguir:

- por um lado, fatores idiossincráticos que determinaram perdas em resultado de uma má avaliação de risco por parte da instituição que concedeu os créditos;
- por outro lado, fatores de natureza transversal ao sistema bancário, cabendo aqui uma distinção adicional entre: (i) perdas resultantes da evolução da conjuntura económica; e (ii) perdas associadas a uma concentração setorial excessiva, resultado de uma aposta em setores cujo crescimento não era sustentável.

Em segundo lugar, a auditoria da Ernst & Young vem tornar muito clara a necessidade de as instituições de crédito:

- disporem de um chamado *risk appetite framework*, ou seja de um modelo de negócio suportado pelos acionistas e de um volume de capital adequado para o nível de risco que decidem incorrer;
- se dotarem de modelos de avaliação e gestão de risco que permitam (i) avaliar prospectivamente o risco tomado e (ii) incorporar no preço das operações o prémio de risco correspondente, ao mesmo tempo que asseguram um nível adequado de provisionamento, por forma a não distribuir dividendos que correspondem a prémios de risco;

- se dotarem de modelos de governo que garantam (i) o cumprimento do quadro regulatório e (ii) desincentivem comportamentos que contrariem o *risk appetite framework*, garantindo consistência da atividade com o modelo de negócio.

Muito obrigado.

Fico à disposição dos Senhores Deputados para responder às questões que entendam colocar.

Lisboa,

27 de março de 2019

Anexo: Nota de enquadramento à Intervenção do Governador na II Comissão Parlamentar de Inquérito à Recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e à Gestão do Banco