

Projeto de Lei n.º 444/XIII/2.^a

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

Exposição de motivos

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

Em cada um destas intervenções, mas com enfoque particular no caso do Banco Espírito Santo, foi analisada a intervenção de diversas entidades, nomeadamente entidades de supervisão, administrações das instituições de crédito, auditores e governo. Estas análises, para além de terem sido efetuadas a muitos níveis e âmbitos, tiveram uma expressão muito significativa a nível das Comissões Parlamentares de Inquérito que, para o efeito, foram constituídas.

No caso da Comissão Parlamentar de Inquérito à gestão do BES e do Grupo Espírito Santo, os factos apurados, bem como toda a informação e análises a que tal Comissão teve acesso, levaram à elaboração de um conjunto vasto de sugestões, recomendações e ações, que podem ser consultadas na íntegra no relatório final daquela Comissão, no sentido de contribuir para a melhoria do sistema financeiro e procurar prevenir a ocorrência de problemas idênticos aos sucedidos em torno do BES e outras entidades bancárias, tendo por base os seguintes tópicos: Criação de uma Cultura de Exigência;

Remoção de Conflitos de Interesses; Acesso, Clareza, Transparência e Partilha de Informação e o Reforço da Articulação e Coordenação.

Assim, no que se refere à Criação de uma Cultura de Exigência, a CPI fez as seguintes recomendações:

- Adoção de modelos de governação adequados, com atividades permanentes, acompanhamento e fiscalização do funcionamento de cada banco, com reforço das funções de controlo interno, nomeadamente em termos de gestão do risco, auditoria interna e compliance;
- Os modelos de governação das entidades bancárias devem conferir autonomia e independência, reforçados no exercício das referidas funções de controlo interno, convenientemente capacitadas para intervir a todos os níveis dentro dos correspondentes bancos
- As políticas de remuneração variável e prémios, a todos os níveis, devem pautar-se por uma análise do contributo para a sustentabilidade dos bancos numa ótica de médio prazo, bem como assentar no estrito cumprimento e efetiva implementação de uma cultura de comportamento irrepreensível em termos deontológicos, alinhados com exigentes códigos de conduta, de acordo com as orientações da Directiva CRD IV;
- Os requisitos de funcionamento das entidades bancárias, à luz destas orientações, devem contemplar um conjunto reforçado e bem definido de exigências em termos de modelo de governação, de acordo com um referencial a definir pelo Banco de Portugal, cujo cumprimento deve ser objeto de acompanhamento constante, auditorias internas e externas;
- Definição de mecanismos de qualificação, registo e acompanhamento dos colaboradores das instituições financeiras que ficam autorizados a comercializar produtos financeiros com risco associado;
- Reformulação dos sistemas de auditoria externa, incluindo: i) existência de um sistema reforçado de pré-qualificação das entidades acreditadas para o exercício desta atividade; ii) definição de um sistema de acompanhamento e supervisão das atividades dos auditores externos, incluindo a realização de auditorias periódicas ao seu funcionamento por parte das entidades supervisoras, enquanto requisito de manutenção da correspondente acreditação; iii) intervenção do Banco de Portugal na seleção e escolha das entidades auditoras de uma

determinada entidade 14067 bancária; iv) existência de uma rotatividade obrigatória, entre entidades auditoras, implicando uma mudança ao final de um determinado período temporal de relação de trabalho com o mesmo banco, sem possibilidade de qualquer prorrogação do mesmo;

- Envolvimento das entidades supervisoras, com as suas próprias equipas de acompanhamento e inspeção permanente, nas passagens de testemunho entre entidades auditoras, seja do ponto de vista documental, seja por via da condução de reuniões de balanço, expressamente com esse mesmo fim, de modo a que todos os aspetos, formais ou informais, fiquem devidamente acautelados e sejam adequadamente partilhados;
- Criação de restrições quanto à venda de produtos financeiros com elevado risco nos balcões dos bancos destinados a clientes de retalho.

No que se refere à Remoção de Conflitos de Interesses:

- Impedimento ou imposição de fortes limitações à venda de produtos financeiros próprios, ou de partes relacionadas, com risco significativo, nas redes de retalho das respetivas instituições bancárias ou junto de investidores não qualificados;
- Introdução de fortes limitações ou proibição da intervenção de instituições bancárias no se que refere a: i) créditos concedidos a acionistas de referência, seus familiares ou partes relacionadas; ii) aquisição, por via direta ou indireta, de acções próprias; iii) comercialização de títulos próprios.

No que se refere ao Acesso, Clareza, Transparência e Partilha de Informação:

- Reforço do âmbito de fiscalização e de imposição de condições associadas a operações de aumento de capital social ou venda de produtos financeiros com risco por parte das instituições bancárias junto de investidores não qualificados, através de consenso a ser alcançado ao nível da União Europeia, sem possibilidade de haver exceções que possam contornar a existência de uma autorização prévia por parte das entidades supervisoras, antes da respetiva emissão;
- Reforço da segregação, em termos de canais de venda e interlocutores, que separe a comercialização de produtos bancários tipificados e produtos financeiros desprovidos de risco face a produtos de investimento, títulos ou outros instrumentos financeiros com risco associado.

No que se refere ao Reforço da Articulação e Coordenação:

- Redefinição dos processos de designação dos responsáveis máximos por entidades de supervisão do sistema financeiro, por forma a reforçar a sua autonomia, legitimidade, escrutínio, garantia da existência de um perfil adequado à função, disponibilidade de colaboração e articulação com outras entidades relevantes;
- Reforço dos níveis de articulação entre entidades supervisoras, nomeadamente em momentos ou operações especialmente delicadas, como sejam: i) operações de aumento de capital social de instituições bancárias; ii) cenários de resolução ou intervenção pública; iii) reclamações relacionadas com a comercialização de instrumentos financeiros; iv) situações de desvirtuamento das contas apresentadas por instituições financeiras ou partes relacionadas; v) colocação no mercado de determinados instrumentos financeiros.

A este propósito, foram aprovados diversos diplomas na anterior legislatura, consistindo alguns em Resoluções da Assembleia da República com recomendações ao Governo no sentido de legislar sobre tais matérias, sem prejuízo, obviamente, do desenvolvimento das regras europeias, uma vez que a banca em Portugal se encontra, cada vez mais, integrada no contexto da União Bancária Europeia.

Acontece, no que toca àquelas diversas recomendações, que as mesmas não foram desenvolvidas pelo atual Governo, que tem pautado o seu discurso e ação na discussão de “nomes”, que só contribuem para fragilizar ainda mais as Instituições.

Assim, justifica-se a apresentação da presente iniciativa, reforçando-se e introduzindo-se melhorias no sistema de supervisão, na articulação entre todos os supervisores, de governança, no esbatimento de conflitos de interesse e num maior controlo da atividade financeira.

A estabilidade do sector financeiro é essencial para o funcionamento eficiente da nossa economia e o eficaz desenvolvimento económico do país.

Tal estabilidade é impossível de alcançar sem a recuperação da confiança nas instituições de crédito, nos supervisores, auditores e demais entidades envolvidas e sem a implementação de mecanismos eficazes, quer na identificação de ilegalidades ou práticas abusivas por parte daquelas instituições, quer na prevenção dos riscos associados a tal atividade.

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

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

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

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

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

Após a aplicação da medida de resolução do BES, em agosto de 2014, foram já introduzidas várias alterações legislativas, em diversos diplomas, que visam, essencialmente, o reforço dos poderes do Banco de Portugal na sua tarefa de supervisão

prudencial e formas mais concretas, precisas e antecipadas de atuar perante situações de instabilidade em instituições de crédito, sociedades financeiras ou grupos económicos.

Na sequência das necessárias intervenções em instituições de crédito e sociedades financeiras, dos factos apurados nas várias Comissões Parlamentares de Inquérito sobre tais intervenções e das suas conclusões e recomendações, os Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP apresentaram um Projeto de Resolução com várias recomendações ao Governo, nomeadamente a implementação de medidas concretas de reforço do funcionamento do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, para que a partilha de informações, de medidas, a colaboração e a articulação entre todas as entidades supervisoras seja efetiva e obrigatória.

Nesses termos, foi aprovada a Resolução da Assembleia da República n.º 72/2015, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 127, de 2 de julho de 2015, que recomendava ao Governo a implementação de medidas que promovessem e garantissem 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, nomeadamente, o reforço do papel do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, como órgão que deve promover a efetiva coordenação das três entidades de supervisão do País; a definição de regras para que a monitorização da qualidade do sistema financeiro seja constante e periódica, a definição dos termos para que seja garantida a coordenação, concertação e articulação de esforços e trocas de informação entre todos os supervisores e destes com o Governo e a obrigatoriedade de efetuar uma análise periódica da evolução do enquadramento legal, regulamentar e funcionamento das instituições de crédito, inclusive sucursais e filiais e partes relacionadas, com identificação de oportunidades de melhoria, a nível nacional mas igualmente em função do que sucede noutros países.

O modelo atual português não facilita uma visão completa que inclua as três entidades de supervisão, pelo que se torna necessário reforçar os poderes e competências do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros., no sentido de minorar eventuais lacunas de supervisão.

Assim, através da presente iniciativa pretende-se reforçar os poderes daquele Conselho, nomeadamente no que se refere à sua ação quando estão em causa determinadas operações ou medidas desenvolvidas pelas entidades financeiras,

como o aumento de capital social; resolução ou qualquer intervenção pública em entidades financeiras; imposição de quaisquer medidas corretivas ou planos de recuperação a entidades financeiras; colocação no mercado de determinados instrumentos financeiros, por parte de entidades financeiras; reclamações relacionadas com a comercialização desses instrumentos financeiros e denúncia ou conhecimento de desvirtuamento de relatório de contas ou outros relatórios apresentados por entidades financeiras ou partes relacionadas.

Tendo em consideração o modelo tripartido da supervisão e Portugal, introduz-se a regra da rotatividade na presidência do Conselho, assegurando uma maior eficácia, intervenção e responsabilização de todas as entidades supervisoras.

Para além disso, para que o Conselho disponha de meios para fazer um acompanhamento efetivo de todo o sistema financeiro, é criado o Secretariado Executivo que assegura tal desiderato.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados do CDS-PP abaixo assinados apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à alteração dos artigos **2.º, 4.º, 7.º, 8.º, 9.º e 10.º** do Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 211-A/2008, de 3 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 143/2013, de 18 de outubro e pela Lei n.º 118/2015, de 31 de agosto.

Artigo 2.º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro

Os artigos **2.º, 4.º, 7.º, 8.º, 9.º e 10.º** do Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 211-A/2008, de 3 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 143/2013, de 18 de outubro e pela Lei n.º 118/2015, de 31 de agosto passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 2.º

[...]

1 - O Conselho exerce funções de coordenação e **consulta** entre as autoridades de supervisão do sistema financeiro no exercício das respetivas competências de regulação e supervisão das entidades e atividades financeiras e assume funções consultivas para com o Banco de Portugal, enquanto autoridade macroprudencial nacional, no contexto da definição e execução da política macroprudencial para o sistema financeiro nacional.

2 - No exercício de funções de coordenação e **consulta** em matéria de regulação e supervisão das entidades e atividades financeiras, compete ao Conselho:

a) [...]

b) [...]

c) [...]

d) [...]

e) [...]

f) [...]

g) Pronunciar-se sobre determinadas operações ou medidas desenvolvidas pelas entidades financeiras ou de qualquer das autoridades de supervisão, nomeadamente:

i) aumento de capital social de entidades financeiras;

ii) resolução ou qualquer intervenção pública em entidades financeiras ;

iii) imposição de quaisquer medidas corretivas ou planos de recuperação a entidades financeiras;

iv) colocação no mercado de determinados instrumentos financeiros, por parte de entidades financeiras;

v) reclamações relacionadas com a comercialização desses instrumentos financeiros;

vi) denúncia ou conhecimento de desvirtuamento de relatório de contas ou outros relatórios apresentados por entidades financeiras ou partes relacionadas.

h) [anterior g)]

i) [anterior h)]

j) [anterior i)]

k) [anterior j)]

l) [anterior K)]

m) [anterior l)]

3 - [...]

a) [...]

b) [...]

4 - Para efeitos do exercício das funções previstas **nos números anteriores**, o Conselho define mecanismos adequados e eficazes de troca de informação entre as autoridades de supervisão, de forma a permitir realizar uma análise e avaliação adequadas e atempadas dos riscos e das interdependências do sistema financeiro.

5 - [...]

6 - [...]

7 - [...]

8 - O Conselho elabora um relatório anual de atividades, que deve conter uma análise da evolução do enquadramento legal, regulamentar e funcionamento das instituições de crédito, inclusive sucursais e filiais e partes relacionadas, com identificação de oportunidades de melhoria, a nível nacional mas igualmente em função do que sucede noutros países e a nível europeu.

9 – Tal relatório é enviado à Assembleia da República e ao membro do Governo responsável pela área das finanças e publicado até ao dia 31 de março de cada ano.

Artigo 4.º

[...]

1 - [...]

a) O governador do Banco de Portugal;

b) [...];

c) [...];

d) [...].

2 – A Presidência do Conselho é assegurada, de modo alternado e por períodos de um ano, entre o governador do Banco de Portugal, o presidente da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões e o presidente da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

3 - [anterior número 2]

4 - [anterior número 3]

5 - [anterior número 4]

6 - [anterior número 5]

7 - [anterior número 6]

8 - [anterior número 7]

Artigo 7.º

[...]

1 - [...]

2 - [...]

3 - [...]

4 - Os representantes das autoridades de supervisão do sistema financeiro **devem** tomar a iniciativa de submeter ao Conselho quaisquer assuntos da sua competência que sejam suscetíveis de afetar a estabilidade do sistema financeiro.

Artigo 8.º

[...]

1 - [...]

2 - [...]

3 - [...]

4 - O Conselho deve realizar uma sessão extraordinária sempre que estejam em causa as matérias referidas na alínea g), n.º 2 do artigo 2.º.

Artigo 9.º

[...]

Mediante prévio acordo entre os membros do Conselho, os mesmos podem fazer-se acompanhar por colaboradores, que terão o estatuto de observadores, ou determinar a criação de grupos de trabalho para o estudo de questões comuns às autoridades que integram o Conselho.

Artigo 10.º

[...]

Os membros do Conselho, **os membros do Secretariado Executivo** e os observadores referidos no **n.º 3 do artigo 4.º**, bem como todas as outras pessoas que com eles colaborem, ficam sujeitos ao dever de segredo, relativamente a todas as matérias de que tomem conhecimento no exercício das funções previstas no presente decreto-lei, nos termos previstos na lei que lhes seja aplicável.»

Artigo 3.º

Aditamento ao Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro

São aditados os artigos 9.º-A e 9.º-B ao Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro, que cria o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, com a seguinte redação:

« Artigo 9.º-A

Secretariado Executivo

1 - No sentido de assegurar o exercício efetivo das suas atribuições, o Conselho designa um Secretariado Executivo, composto por um secretário-geral e três membros.

2 – O secretário-geral e restantes membros são designados por deliberação unânime do Conselho e devem ser escolhidos de entre pessoas com comprovada idoneidade, capacidade e experiência de gestão, bem como domínio de conhecimento nas áreas bancária e monetária.

3 – Antes da designação referida no número anterior, é elaborado um relatório individual, respeitante a cada membro, com a indicação fundamentada do preenchimento dos respetivos requisitos.

4 – O Conselho define as regras de organização, funcionamento e fixa a remuneração

dos membros do Secretariado Executivo.

5 – As verbas necessárias para o pleno funcionamento do Secretariado Executivo são asseguradas, em partes iguais, pelo Banco de Portugal, pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões e o pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

Artigo 9.^a-B

Funções do Secretariado Executivo

Para além de assegurar a função de secretariado indispensável ao bom funcionamento do Conselho, o Secretariado Executivo exerce todas as competências que lhe forem delegadas pelo Conselho, a definir em Regulamento próprio, e apresenta todas as propostas que entender relevantes para o exercício das competências do Conselho. »

Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.

Palácio de São Bento, 9 de março de 2017

Os Deputados

Cecilia Meireles

João Almeida

Alvaro Castello-Branco

Antonio Carlos Monteiro

Nuno Magalhaes

Telmo Correia

Helder Amaral