

Parecer da CMVM sobre a Proposta de Lei n.º 21/XV/1.^a

I – Enquadramento

Foi submetida, pelo Governo, à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 21/XV/1.^a, atualmente em discussão na especialidade, na Comissão de Orçamento e Finanças (COF)¹ (doravante, Proposta de Lei), que procede à transposição da Diretiva (UE) 2019/878, relativa ao acesso à atividade bancária e supervisão prudencial (CRD V), e da Diretiva (UE) 2019/879 (BRRD II), relativa à recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento. A CRD V² e a BRRD II³ têm como objetivo primordial reforçar os mecanismos de supervisão das instituições de crédito e a sua capacidade de absorção de perdas em caso de eventual resolução.

A transposição das Diretivas em apreço pressupõe um conjunto de alterações ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras⁴ (RGICSF), parte das quais relevantes para as empresas de investimento, que desde a aprovação do Regime das Empresas de Investimento, pelo Decreto-Lei n.º 109-H/2021, de 10 de dezembro, estão sujeitas à supervisão prudencial da CMVM⁵.

A Proposta de Lei prevê igualmente a alteração de outros diplomas, de entre os quais

¹ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=131711>

² Cfr. [Nota Técnica à COF](#) (p.2), no tocante à CRD V, pretende-se a alteração do regime das medidas e poderes de supervisão, por forma a densificar os requisitos de aplicação de fundos próprios adicionais, bem como a revisão do regime das respetivas reservas e conservação. Adicionalmente, visa-se: o reforço do princípio da diversidade nos órgãos de gestão (para uma composição heterogénea); a neutralidade das políticas remuneratórias nas instituições de crédito (do ponto de vista do género); a obrigatoriedade de disponibilização ao supervisor, mediante pedido, dos dados relativos a empréstimos a membros dos órgãos de administração e fiscalização; e o estabelecimento de novas regras sobre a autorização de companhias financeiras e companhias financeiras mistas.

³ Cfr. [Nota Técnica à COF](#) (p.2), no tocante à BRRD II, está prevista: a revisão do regime do requisito mínimo de fundos próprios e créditos elegíveis; a atribuição de novos poderes à autoridade de resolução; o ajustamento de regras sobre as cláusulas de reconhecimento contratual de recapitalização interna; o estabelecimento de um montante nominal mínimo para a distribuição de instrumentos financeiros junto a investidores não profissionais; e a revisão do regime sancionatório das obrigações cobertas.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, na redação em vigor. Esta proposta de lei contempla, no artigo 16.º, a republicação em anexo do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras.

⁵ Sem prejuízo da mesma, relativamente às Sociedades de Consultoria para Investimento, encontram-se já anteriormente sujeitas à supervisão prudencial da CMVM.

relevam, em especial, para as atribuições da CMVM os seguintes:

- Código dos Valores Mobiliários⁶;
- Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro, que regula a liquidação de instituições de crédito e sociedades financeiras com sede em Portugal e suas sucursais criadas noutro Estado-Membro, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2001/24/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de abril, relativa ao saneamento e à liquidação das instituições de crédito; e
- Regime Jurídico das Obrigações Cobertas, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 31/2022, de 6 de maio.

Não se enquadram nas atribuições da CMVM, os seguintes diplomas que são também alterados pela Proposta de Lei:

- Lei n.º 63-A/2008, de 24 de novembro, que estabelece medidas de reforço de solidez financeira das instituições de crédito;
- Regime jurídico da conceção, comercialização e prestação de serviços de consultoria relativamente a depósitos estruturados, aprovado em anexo à Lei n.º 35/2018, de 20 de julho;
- Decreto-Lei n.º 221/2000, de 9 de setembro, que transpõe para a ordem jurídica interna, apenas no que aos sistemas de pagamento diz respeito, a Diretiva n.º 98/26/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio, relativa ao carácter definitivo da liquidação nos sistemas de pagamento.

II – Apreciação geral

A CMVM agradece a oportunidade de se pronunciar a respeito da Proposta de Lei e apresenta um conjunto de comentários e sugestões, que se expõe de seguida, visando contribuir para a maior qualidade do resultado final, e que versam exclusivamente sobre alguns dos aspetos da Proposta que enquadram no âmbito das suas atribuições.

⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro, na redação em vigor.

a) RGICSF

A Proposta de Lei introduz alterações substanciais no RGICSF, com vista a transpor a CRD V e a BRRDII. Dessas alterações relevam para as empresas de investimento apenas as conexas com a transposição da BRRDII, uma vez que estas entidades estão sujeitas ao regime de recuperação e resolução sempre que estejam autorizadas a prestar serviços de negociação por conta própria ou serviços de tomada firme e/ou colocação com garantia.

Tendo em conta as particularidades das empresas de investimento e o facto de a sua supervisão prudencial caber à CMVM, entidade distinta da autoridade de resolução, afigura-se essencial que a Proposta de Lei:

- Assegure a transposição das normas da BRRD especiais relativas à recuperação e resolução das empresas de investimento; e que
- Preveja mecanismos de articulação adequados entre a CMVM, na qualidade de autoridade de supervisão e de recuperação das empresas de investimento, e o Banco de Portugal, na sua qualidade de autoridade de resolução.

No que se refere ao primeiro ponto, a Proposta de Lei parece não incluir norma de transposição do n.º 3 do artigo 45.º da BRRD. O referido número foi aditado à BRRD pela Diretiva (UE) 2019/2034 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de novembro de 2019⁷, relativa à supervisão prudencial das empresas de investimento e que altera as Diretivas 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE e 2014/65/UE.

A norma que foi aditada à BRRD estabelece que o cálculo dos requisitos mínimos de fundos próprios e de créditos elegíveis das empresas de investimento deve ser feito com base nas regras do Regulamento (UE) 2019/2033 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de novembro de 2019, relativo aos requisitos prudenciais aplicáveis às empresas de investimento (IFR). O IFR veio estabelecer um regime prudencial próprio e autónomo das

⁷ Que foi transposta pelo Decreto-Lei n.º 109-H/2021, de 10 de dezembro, correspondendo ao já mencionado Regime das Empresas de Investimento.

empresas de investimento, distinto do previsto no Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho 26 de junho de 2013 (CRR), sendo que este último passou a ser exclusivamente aplicável às instituições de crédito.

Ora, ainda que se pautem segundo princípios semelhantes a estrutura dos referidos regimes prudenciais é bastante distinta. Consequentemente, e na falta de norma de transposição do artigo 45.º, n.º 3 da BRRD, resulta da Proposta de Lei que o Banco de Portugal, na qualidade de entidade de resolução, tem de calcular os requisitos mínimos de fundos próprios e de créditos elegíveis das empresas de investimento utilizando as regras previstas para as instituições de crédito no CRR.

Para além de tal ser desconforme ao Direito europeu e desproporcional para as empresas de investimento – que passariam a ver os seus referidos requisitos mínimos calculados segundo um regime que é muito mais oneroso que aquele que lhes é aplicável nos termos do IFR – o cálculo segundo as regras do CRR poderá suscitar problemas complexos de aplicabilidade. Nesse cenário o Banco de Portugal terá enormes dificuldades em compatibilizar o regime prudencial das empresas de investimento com o disposto no CRR, para efeitos de cálculo dos referidos requisitos mínimos, podendo até verificar-se situações de impossibilidade prática de aplicar os regimes em causa.

Face ao exposto, deverá ser assegurada a transposição do disposto no n.º 3 do artigo 45.º da BRRD, devendo o referido regime estar refletido no artigo 152.º ou, alternativamente, no artigo 152.º-A do RGICSF, na redação que lhes é dada pela Proposta de Lei.

No que se refere à articulação entre a CMVM, na qualidade de autoridade de supervisão e recuperação das empresas de investimento, e o Banco de Portugal, na qualidade de autoridade de resolução das referidas entidades, o artigo 152.º-A do RGICSF, tal como consta da Proposta de Lei, parece-nos adequado, não se tendo identificado situações que justifiquem a introdução de alterações no referido preceito.

Para além disso, foram identificadas as seguintes situações que poderão merecer ponderação adicional:

- Artigo 145.º-X, n.º 3: as alterações introduzidas no preceito, face à atual redação, parecem limitar a previsão de suscetibilidade de recapitalização interna apenas a contratos, o que pode levar à conclusão de que os instrumentos financeiros não são suscetíveis de recapitalização interna, o que é incoerente com a BRRD. Consequentemente, deverá ser feita menção expressa a instrumentos, sob pena de os mesmos não serem considerados recapitalizáveis; e
- Artigo 148.º, n.º 3: Uma vez que os procedimentos de resolução estão sujeitos a regime de segredo, sugere-se que se preveja expressamente neste preceito a possibilidade de o Banco de Portugal poder consultar a CMVM, para garantir que a redução ou conversão de créditos inerentes a instrumentos financeiros é efetuada sem prejuízo da legislação e regulamentação nacional sobre matéria (i.e. regimes substantivos e, em particular os regimes formais relativos a registo e controlo de valores mobiliários, cuja supervisão cabe à CMVM). A alteração visa, acima de tudo, salvaguardar a possibilidade de o Banco de Portugal poder consultar a CMVM quanto a grupos ou entidades que não estão sujeitas a supervisão prudencial da CMVM, nomeadamente nos termos do REI.

b) - Código dos Valores Mobiliários

A alteração introduzida no n.º 1 do artigo 267.º do Código dos Valores Mobiliários corresponde à transposição da alteração que foi introduzida pela Diretiva (UE) 2019/879 na Diretiva 98/26/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de maio 1998 relativa ao carácter definitivo da liquidação nos sistemas de pagamentos e de liquidação de valores mobiliários, de modo a alinhar as respetivas definições e conceitos com os previstos no Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativo aos derivados do mercado de balcão, às contrapartes centrais e aos repositórios de transações.

A alteração corresponde a uma mera harmonização de conceitos entre a legislação nacional e legislação europeia e, como tal, não suscita comentários.

c) Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro, que regula a liquidação de instituições

de crédito e sociedades financeiras

Este Decreto-Lei deve igualmente de ter em conta as particularidades aplicáveis às empresas de investimento. Consequentemente, o novo artigo 8.º-B, relativo à graduação dos créditos emergentes de instrumentos de fundos próprios em sede de insolvência, que é aditado pela Proposta de Lei, deverá ser alterado no sentido de prever que os instrumentos relativos às empresas de investimento seguem o regime estabelecido no IFR e não o previsto no CRR.

d) Regime Jurídico das Obrigações Cobertas

No que se refere aos tipos infracionais expressamente previstos na proposta de nova redação do artigo 47.º, parece-nos mais adequado qualificar como contraordenação grave a violação das regras de cessão de crédito (na falta de menção expressa, as violações do disposto no Capítulo IV são puníveis apenas como contraordenações menos graves, nos termos do n.º 4 do referido artigo).

Para além da necessidade, que já existia, de assegurar o cumprimento das regras relativas à cessão de créditos, esta matéria ganha ainda mais relevo no contexto do novo regime porque, contrariamente ao que se verificava no âmbito do Decreto-Lei n.º 59/2006, de 20 de março, que estabelecia o regime jurídico das obrigações hipotecárias, é agora possível a um emitente adquirir créditos a um terceiro, para proceder de imediato a uma emissão de obrigações cobertas garantida pelos créditos adquiridos, pelo que esta matéria passou a exigir cautelas adicionais.

Neste contexto, face ao exposto, somos da opinião que deveria ser aditada uma nova alínea d) ao n.º 3 do artigo 47.º com a seguinte redação:

“d) violação dos deveres relativos à cessão de créditos.”

Por último, os números 5 e seguintes que são aditados ao artigo 47.º correspondem a normas de natureza substantiva e processual que decorrem do Código dos Valores Mobiliários, cuja aplicabilidade estaria já assegurada pela remissão geral atualmente prevista no corpo do artigo (que passa a corresponder ao novo n.º 13), pelo que a sua inclusão não parece indispensável.

Por outro lado, a alínea a) do n.º 5 do artigo 47.º prevê que o limite máximo da coima aplicável nos termos dos números 1 a 4 é elevado para o dobro do benefício económico obtido, mesmo que total ou parcialmente sob a forma de perdas potencialmente evitadas, sendo que a norma correspondente do Código – artigo 388.º, n.º 2, alínea a) – eleva esse valor para o triplo do benefício económico obtido. Ora, importa referir que tal diferença introduz uma incoerência no sistema sancionatório, cujo fundamento não nos foi possível identificar e, nessa medida, parece-nos recomendável que o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 47.º do RJOC, resultante da proposta de lei, preveja que o limite máximo da coima aplicável possa ir até ao triplo do benefício económico, em coerência com o previsto no Código dos Valores Mobiliários.

Agradece-se, uma vez mais, a oportunidade de nos pronunciarmos sobre a Proposta de Lei, na expectativa de que os comentários desta Comissão possam contribuir para uma melhoria dos regimes em causa.