



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

Sumário Executivo

A liberalização financeira e a perspetiva de adesão ao euro tornaram o financiamento mais barato e acessível, dando origem a uma forte expansão do crédito em Portugal. Entre março de 1995 e maio de 1999, a taxa de juro interbancária a 3 meses caiu 8,5 p.p., de um máximo de 11,1 para 2,6%. Entre 1995 e 2007, o *stock* de crédito ao setor privado aumentou em mais de ¾ do PIB, de 52 para 131% do PIB. Os bancos angariaram fundos (maioritariamente a curto prazo) e converteram-nos em empréstimos (de longo prazo) ao setor privado. O rácio entre empréstimos e depósitos de todo o sistema bancário subiu de 89%, em 1998, para 156%, em 2007.

Em termos relativos, por comparação com a experiência passada, o impacto da crise em Portugal foi mais profundo e com um lastro temporal mais longo, e de complexa projeção. A dimensão da crise financeira internacional e a forma como se propagou contribuíram para esta dinâmica.

As dificuldades sentidas no sistema bancário em diferentes Estados Membros da União Europeia a partir de 2007 desencadearam múltiplas intervenções públicas que envolveram vastas injeções de fundos para conter, entre outros, o risco de *'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 supervisão financeira 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, passando a supervisão a ser mais intrusiva, cética, desafiante, proactiva, abrangente, adaptável e conclusiva.

Portugal acompanhou a mudança de paradigma da supervisão.

Em 2006, previamente à crise financeira internacional, a arquitetura de supervisão nacional fora objeto de uma avaliação profunda pelo FMI, que considerou que a supervisão das instituições financeiras, assim como dos sistemas de pagamentos e liquidação, era profissional e ativa, comparando muito bem com os padrões internacionais.¹ Contudo, à semelhança do verificado noutros países europeus, tal revelou-se insuficiente face aos desafios que a crise financeira de 2007-2008 trouxe.

Para salvaguardar a estabilidade financeira, e atentas as primeiras lições da crise financeira internacional, o Banco de Portugal (BdP) definiu para o triénio 2011-2013 uma estratégia assente em quatro eixos fundamentais: (i) reforço da solvabilidade dos bancos; (ii) proteção da liquidez do sistema; (iii) reforço do acompanhamento e supervisão do sistema bancário; e (iv) melhoria do quadro regulamentar.

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

¹ Portugal: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Banking Supervision, Securities Regulation, and Insurance Regulation: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06378.pdf>



Adicionalmente, tendo em vista confirmar os níveis de solvabilidade, o BdP efetuou, a partir de 2011, um conjunto de inspeções transversais² aos oito maiores grupos bancários em Portugal, em base consolidada, com o objetivo de assegurar que os níveis de imparidade reconhecidos para as carteiras de crédito eram os adequados e que as metodologias e procedimentos, incluindo a valorização dos colaterais associados às exposições, eram suficientemente conservadores e alinhados com as melhores práticas.

Para além destas ações, e previamente à entrada no Mecanismo Único de Supervisão (MUS), foi conduzido sob a coordenação do Banco Central Europeu (BCE) uma revisão da qualidade da carteira de crédito das instituições significativas (*Asset Quality Review*, AQR) e um teste de esforço (*stress test*). Os resultados do AQR e do cenário base do teste de esforço (2014-2016) permitiram verificar a resiliência dos bancos portugueses abrangidos pelo exercício, demonstrando que estes tinham níveis de capitalização adequados.

No que se refere especificamente à Caixa Geral de Depósitos (CGD), os resultados das referidas inspeções não revelavam qualquer comportamento anómalo face ao sistema bancário, particularmente no que se refere à adequação das imparidades registadas para a carteira de crédito.

A CGD foi objeto de duas recapitalizações, respetivamente em 2012 e em 2016.

Em julho de 2012, o Estado Português, na qualidade de acionista único da CGD, 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 (EBA) aos maiores bancos europeus, que teve como principais objetivos melhorar a robustez das instituições através: (i) do reforço do capital de melhor qualidade (*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 BdP, este aumento de capital de 1 650 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 CGD e as projeções macroeconómicas à época. Esta operação de capitalização foi considerada ajuda de Estado à luz das regras europeias, obrigando a CGD a submeter à aprovação da Comissão Europeia um Plano de Reestruturação.

Contudo, no período entre 2012 e 2015, a atividade da CGD foi – à semelhança do verificado com os restantes bancos nacionais – muito afetada pela evolução adversa do cenário macroeconómico, claramente divergente 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.

Durante o exercício de 2016, a posição de capital continuou a degradar-se, em consequência dos prejuízos acumulados, ao mesmo tempo que as exigências de requisitos de capital da CGD aumentaram, à semelhança do que ocorreu com todos os bancos ao nível europeu, tornando premente o reforço da posição de capital.³

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

² Com recurso a empresas independentes de auditoria e, no caso do Programa Especial de Inspeções (SIP), também a um *Steering Committee* composto por autoridades internacionais.

³ O Apêndice I apresenta a evolução das necessidades de capital.



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: (1) 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; (2) a redução, de forma rápida, do volume de ativos não produtivos.

Neste contexto, as imparidades adicionais que vieram a ser registadas pela CGD em 2016, em antecipação do aumento de capital, resultaram essencialmente de uma alteração da perspetiva futura relativamente aos ativos não produtivos: a passagem de uma perspetiva de manutenção dos ativos no balanço para uma perspetiva de redução acelerada do volume desses ativos teve impacto, entre outros, na valorização dos colaterais de crédito e na determinação das imparidades dos ativos para os quais foi adotada uma perspetiva de venda.

Em 7 de dezembro de 2016, a CGD solicitou ao BdP que coordenasse uma auditoria aos atos de gestão praticados entre 2000 e 2015, tendo o BdP concluído que o objeto dessa auditoria não se enquadrava no âmbito das suas atribuições. Nestas condições, a CGD contratou a auditora Ernst & Young para desenvolver este trabalho, cujo relatório final (Auditoria EY) foi transmitido ao BdP em 26 de junho de 2018.

O trabalho desenvolvido pela EY consistiu na análise da conformidade dos atos de gestão da CGD 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. Na análise dos procedimentos de aprovação dos créditos em que se verificaram maiores perdas, a EY identificou diversas desconformidades com os normativos internos ou requisitos legais e regulamentares (aplicáveis à data em que esses créditos foram concedidos ou reestruturados) nos casos de créditos originados no período pré-crise.

Atentas as conclusões da Auditoria EY, o BdP está a atuar em função daquilo que a lei prevê:

1. Avaliando a existência de indícios de condutas suscetíveis de configurar ilícitos de natureza contraordenacional, pela infração de legislação nacional que transpõe diretivas europeias. Neste caso, sendo a CGD uma instituição de crédito significativa, a instauração de processos de contraordenação depende de prévia autorização/solicitação do BCE.
2. Confirmando se há indícios de que um determinado indivíduo não dá garantias de gerir de forma sã e prudente uma instituição de crédito, de forma incompatível com a autorização para o exercício de funções de membro dos órgãos de administração ou fiscalização. No caso de indivíduos em exercício de funções, e como a idoneidade dos membros dos órgãos de administração e fiscalização das instituições de crédito está sujeita a avaliação em permanência no decurso de todo o mandato, é promovida a abertura de um procedimento administrativo de reavaliação de idoneidade, no caso de se tratar de uma instituição sob a sua supervisão, para averiguar se os referidos indícios têm um fundamento objetivo. No caso de estarem em causa instituições de crédito significativas (sob supervisão direta do BCE), habilita o BCE com o seu juízo relativamente a tais indícios, para os efeitos que este considere convenientes.



Contexto macro

Em meados da década de 1990, a economia portuguesa não apresentava desequilíbrios macroeconómicos significativos. Contudo, a liberalização financeira e a perspectiva de adesão ao euro tornaram o financiamento mais barato e acessível, dando origem a uma forte expansão do crédito e, em menor grau, a uma redução da taxa de poupança dos particulares. Entre março de 1995 e maio de 1999, a taxa de juro interbancária a 3 meses caiu 8,5 p.p., de um máximo de 11,1 para 2,6%. Entre 1995 e 2007, o *stock* de crédito ao setor privado aumentou em mais de $\frac{3}{4}$ do produto interno bruto, de 52 para 131% do PIB. Durante o mesmo período, a taxa de poupança dos particulares caiu quase para metade, atingindo 7% em 2007.

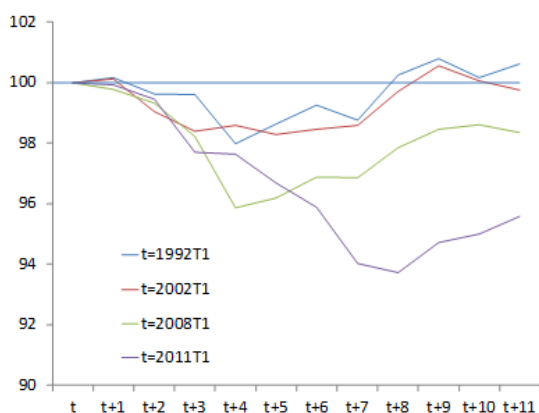
A maior fatia deste crédito foi canalizada para financiamento de consumo e de investimentos de baixo retorno, maioritariamente em setores não-transacionáveis. As importações cresceram e surgiram défices crescentes na balança corrente, que não foram acompanhados por um desejável aumento do potencial de crescimento da economia. Entre meados dos anos 1990 e as vésperas da crise financeira global, em 2007, a balança corrente e de capital portuguesa passou de um saldo quase nulo para um défice de 8,6% do PIB.

O endividamento externo foi em larga medida intermediado pelo sistema bancário português. Os bancos angariaram fundos (maioritariamente a curto prazo) e converteram-nos em empréstimos (de longo prazo) ao setor privado, observando-se uma concentração excessiva do crédito no sector de bens não transacionáveis. O rácio entre empréstimos e depósitos de todo o sistema bancário subiu de 89%, em 1998, para 156%, em 2007.

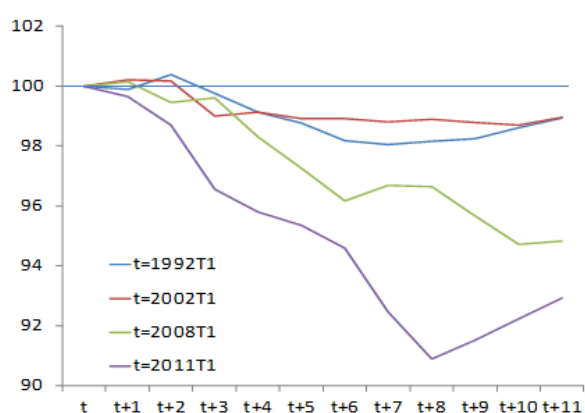
Em retrospectiva, torna-se claro que a política orçamental pró-cíclica, a ausência de uma política macroprudencial e o contexto regulatório menos exigente, em paralelo com a complacência dos mercados financeiros internacionais, contribuíram para a acumulação de importantes desequilíbrios macroeconómicos em Portugal, desde meados da década de 1990.

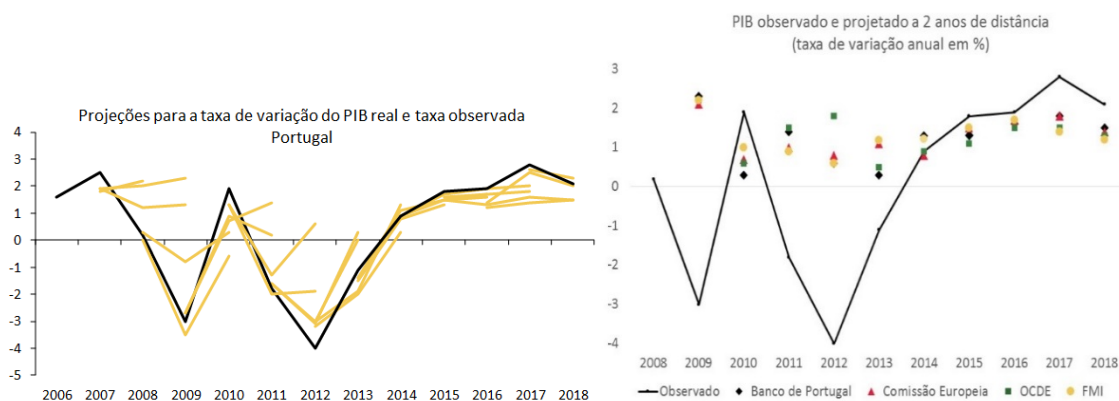
Por comparação com a experiência passada, o impacto da crise em Portugal foi mais profundo, com um lastro temporal mais longo e de mais complexa projeção. A magnitude dos desequilíbrios macroeconómicos acumulados, a dimensão da crise financeira internacional e a forma como esta se propagou contribuíram para a dinâmica observada.

Evolução do PIB nas últimas recessões (trimestre t=100)



Evolução do emprego nas últimas recessões (trimestre t=100)





Neste contexto, conforme os gráficos acima ilustram, as perspetivas de recuperação dos créditos por parte dos bancos sofreram uma degradação significativa, designadamente face ao momento da sua concessão. A alteração do cenário macroeconómico contribuiu, assim, de forma relevante para o aumento expressivo dos créditos não produtivos (*non-performing loans*, NPL, na sigla inglesa) no balanço dos bancos portugueses. O aumento dos NPL foi particularmente acentuado no sector de bens não transacionáveis, o mais afetado pela redução da procura interna, no quadro da inevitável correção dos desequilíbrios acumulados pela economia portuguesa desde meados da década de 90.

Ainda que com contornos específicos, as dificuldades sentidas no sistema bancário português foram comuns a muitos Estados Membros da União Europeia, onde, desde 2007 tiveram lugar múltiplas intervenções públicas que envolveram vastas injeções de fundos (os denominados *bailout*) para conter, entre outros, o risco de *'too big to fail'* e salvaguardar a estabilidade financeira.⁴ A resposta das autoridades à crise de 2007/2008 foi evoluindo, à medida que diferentes tipologias de riscos se foram materializando, e em função da evolução da aceitação pública e política, dos diferentes meios e instrumentos à sua disposição. Com efeito, o risco moral, as implicações para os contribuintes e o *doom loop* bancos-soberano associado condicionaram o debate sobre o combate à crise e a configuração da resposta que se seguiu.⁵

A atividade de supervisão

Em primeiro lugar, importa clarificar quais são os objetivos da atividade de supervisão prudencial e como esta é desenvolvida. Em conformidade com os princípios do Comité de Basileia⁶, a supervisão prudencial visa promover a segurança e solidez das instituições de crédito e do sistema financeiro, tendo em vista a salvaguarda da estabilidade financeira. O objetivo da supervisão prudencial não é prevenir a insolvência de instituições de crédito⁷, mas sim reduzir os seus riscos e impacto.

⁴ O Apêndice II quantifica os auxílios de estado ao sistema financeiro europeu.

⁵ Para uma discussão sobre as causas que determinaram o aumento sistémico dos ativos não produtivos em alguns países europeus e concomitantes soluções em face da evolução regulatória no pós-crise (incluindo o caso Português) ver: <https://www.bportugal.pt/intervencoes/intervencao-de-abertura-da-vice-governadora-elisa-ferreira-nas-jornadas-de>.

⁶ *Core Principles for Effective Banking Supervision* (<https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>) p. 4.

⁷ *Idem*, parágrafos 16, 24 e 44.



As instituições de crédito podem e devem sair do mercado se forem geridas de forma arriscada e não segura, ou se forem estruturalmente incapazes de manter a competitividade com base num modelo de negócio sólido.⁸

A supervisão prudencial compreende um conjunto amplo de atividades relacionadas com a autorização de instituições de crédito e sociedades financeiras; a monitorização regular da sua atividade tendo por referência as regras prudenciais definidas na lei e na regulamentação aplicável; e a emissão de decisões e recomendações específicas para tratar ou remediar riscos ou irregularidades detetadas, impondo medidas corretivas ou aplicando sanções em caso de infração.

A monitorização regular da atividade das instituições é obrigatoriamente realizada de acordo com o processo de análise e avaliação para fins de supervisão, tal como definido pela Autoridade Bancária Europeia. Este processo atualmente assenta numa metodologia comum, utilizada por todas as autoridades de supervisão europeias, destinada a suportar a avaliação numa base contínua do risco das instituições de crédito, dos respetivos mecanismos de governo interno e da sua situação em termos de capital e liquidez. Em resultado da avaliação conjunta destes elementos, é apurado o perfil global de risco da instituição, que determina uma diferenciação da frequência e da intensidade da atividade de supervisão ao longo do ano, e sustenta a fixação de requisitos de capital e liquidez e outras medidas de supervisão para colmatar as fragilidades específicas de cada instituição.

Em complemento e suporte a este processo de supervisão contínua, as autoridades de supervisão realizam inspeções nas instalações das instituições de crédito, destinadas a efetuar investigações aprofundadas dos riscos, do governo interno ou do sistema de controlo interno. Estas inspeções são realizadas em função das prioridades de supervisão, do perfil de risco de cada instituição e de acordo com o princípio da proporcionalidade.

Sendo impossível conhecer e controlar, em detalhe e a todo o tempo, toda a atividade das instituições sob supervisão, a atividade de supervisão é exercida em função do risco potencial que as instituições representam para a estabilidade financeira, distinguindo entre instituições com maior e menor relevância sistémica, e aplicando às primeiras maiores graus de intensidade da ação de supervisão.

Sendo certo que, pelas razões referidas, não existem, nem podem existir, mecanismos de supervisão que previnam ou mitiguem totalmente o risco da atividade bancária, a proteção da solidez de uma instituição bancária cabe, em primeiro lugar, e, sobretudo, ao respetivo órgão de administração e demais responsáveis com funções-chave na gestão da instituição, e, em segundo lugar, ao órgão de fiscalização e aos auditores externos.

A evolução da supervisão:

- *Do contexto internacional ao caso do Banco de Portugal (BdP)*

Em 2007-2008 iniciou-se uma crise financeira internacional sem precedentes nos últimos 50 anos. A severidade dos impactos obrigou a uma reflexão profunda sobre os fatores que estiveram na origem da crise financeira.

Os diagnósticos realizados por diversos organismos e fóruns internacionais (G20, FMI, Comité de Estabilidade Financeira, Comité de Basileia, Comissão Europeia, EBA entre outros) convergiram na

⁸ Ver, neste contexto, a *Declaração sobre a apetência pelo risco no âmbito do MUS*, disponível em: https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/mission-statement/risk_appetite_statement/html/index.pt.html



identificação dos fatores que levaram à eclosão da crise financeira internacional: desequilíbrios globais nas condições macroeconómicas, excesso de liquidez e subestimação de risco, deficiências na regulação e supervisão financeira e um desalinhamento de incentivos.

No que se refere especificamente ao setor bancário, são de destacar:

- Deficiências a nível do governo interno, tanto ao nível dos processos individuais de análise de risco como da avaliação agregada da magnitude dos riscos globalmente incorridos, que contribuíram para a assunção imprudente de riscos excessivos no sector bancário;
- Deficiências no exercício das funções de fiscalização, decorrentes de uma insuficiente capacidade de compreensão da complexidade das atividades desenvolvidas e dos riscos associados, o que impediu uma adequada identificação e contenção de riscos excessivos;
- Cultura e valores inadequados geram comportamentos não conformes com os padrões de ética, integridade e profissionalismo exigíveis para a atividade bancária;
- Práticas de remuneração inadequadas, que permitiram o pagamento de bónus generosos em função dos lucros de curto prazo sem consideração adequada dos riscos de longo prazo;
- Incapacidade dos auditores externos em reconhecerem tempestivamente os impactos negativos decorrentes dos riscos assumidos pelas instituições bancárias nas opiniões que emitiram sobre as demonstrações financeiras destas instituições.

Em face destas conclusões, as autoridades internacionais lançaram um vasto programa de iniciativas regulatórias, abrangendo matérias de natureza prudencial, contabilística e comportamental, com vista a reforçar a capacidade dos bancos para absorver choques em ciclos económicos adversos, melhorar os seus mecanismos de governo e controlo interno, em particular os relacionados com a gestão do risco, aumentar a transparência e qualidade da informação divulgada, bem como tornar mais justa e prudente a relação com os clientes.

Do conjunto destas iniciativas merece especial destaque o quadro regulatório conhecido por Basileia III, adotado sob a égide do Comité de Supervisão Bancária de Basileia, que integra alterações fundamentais nos seguintes domínios: capital, reservas de capital, liquidez e rácio de alavancagem. Este acordo foi incorporado na legislação europeia através do Regulamento n.º 575/2013 (CRR)⁹ e da Diretiva 2013/36/EU (CRD4)¹⁰.

O diagnóstico realizado a nível internacional concluiu ainda pela necessidade de aumentar a intensidade e efetividade da atividade de supervisão. De forma transversal, a nível internacional, o paradigma da atividade de supervisão alterou-se materialmente no pós-crise, passando esta a ser mais intrusiva, cética, desafiante, proactiva, abrangente, adaptável e conclusiva.

Seguindo estas premissas e com base nas lições da crise financeira internacional e na arquitetura jurídica que daí emanou, o BdP introduziu um conjunto amplo de alterações, quer ao nível da sua organização interna, quer ao nível dos métodos de supervisão. Foram igualmente reforçados os seus poderes legais

⁹ Regulamento n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento.

¹⁰ Diretiva 2013/36/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento.



enquanto autoridade de supervisão, bem como revistos substancialmente os requisitos prudenciais aplicáveis às instituições de crédito em resultado de um processo articulado a nível europeu.¹¹

- *Os requisitos em matéria de controlo interno das instituições*

Os *Principles for the Management of Credit Risk* publicados pelo Basel Committee on Banking Supervision estabeleceram, desde 2000,¹² orientações sobre a necessidade de o processo de aprovação de operações de crédito ser devidamente suportado e documentado. Estas orientações não tiveram expressão direta na regulação nacional.

A Instrução n.º 72/96¹³ e o Aviso n.º 3/2006¹⁴ impunham, desde 1996, a obrigação de as instituições supervisionadas disporem de um sistema de controlo interno, definindo princípios gerais que deveriam nortear a sua implementação.

Estes princípios foram objeto de uma densificação acrescida com a publicação do Aviso n.º 5/2008¹⁵, que determina, designadamente, no seu artigo 16.º, n.º 2, que a adequação e a eficácia das políticas e procedimentos destinados a assegurar o controlo dos riscos depende, nomeadamente, da “exigência de recolha e manutenção de elementos que documentem de forma objetiva as decisões tomadas e as operações realizadas, num formato que seja facilmente acessível e perceptível por terceiros e que permita a sua reconstituição por ordem cronológica”.¹⁶

A supervisão do BdP no contexto do programa de ajustamento (PAEF)

- *Melhoria do quadro regulamentar*

Em 2014, no âmbito da transposição da CRD4, foram introduzidas alterações particularmente relevantes no RGICSF em matéria do governo societário, que estabeleceram 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.

¹¹ Em termos de organização, o BdP segregou o exercício das suas atribuições enquanto supervisor microprudencial e comportamental em dois departamentos, o Departamento de Supervisão Prudencial e o Departamento de Supervisão Comportamental, respetivamente. Adicionalmente, criou o Departamento de Averiguações e Ação Sancionatória, segregando as competências ao nível da instrução de processos de contraordenação às instituições sujeitas a supervisão. Estabeleceu também um Departamento de Estabilidade Financeira, segregando assim a função macroprudencial da função de supervisão. E finalmente, estabeleceu um Departamento de Resolução, que autonomiza o exercício da sua função de resolução. Ver Apêndice III com a comparação de responsabilidades dos Bancos Centrais Nacionais do Eurosistema que evidencia a atribuição das novas competências pós-crise aos Bancos Centrais.

¹² <https://www.bis.org/publ/bcbs75.pdf>

¹³ Instrução n.º 72/96, em vigor de 01-07-1996 até 13-05-2006:

<https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/instrucoes/72-96i.pdf>

¹⁴ Aviso n.º 3/2006, em vigor de 14-05-2006 até 01-07-2008:

<https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/cartas-circulares/3-2006a-c.pdf>

¹⁵ Aviso n.º 5/2008, em vigor desde 02-07-2008:

<https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/cartas-circulares/5-2008a-c.pdf>

¹⁶ O Apêndice IV apresenta a evolução dos requisitos em matéria de controlo interno das instituições sujeitas à supervisão do BdP.



Entre outras alterações, clarificou-se, no que respeita à avaliação do requisito de idoneidade, que devem ser ponderados todos os factos relevantes quanto ao modo como a pessoa gere habitualmente os seus negócios e exerce a sua profissão, podendo tal ponderação abranger expressamente eventuais processos pendentes, com um significativo aumento dos exemplos de situações a ponderar.

Foi expressamente consagrado o requisito da independência, passando a exigir-se a inexistência de influência indevida de outras pessoas ou entidades, suscetível de afetar o exercício de funções com isenção. Foi estabelecido, no que respeita à avaliação do requisito de disponibilidade, um limite à acumulação de cargos executivos e não executivos por parte dos membros dos órgãos sociais das instituições de crédito significativas em função da sua dimensão, organização interna, natureza, âmbito e complexidade das suas atividades, ponderando situações de acumulação de cargos em instituições incluídas no mesmo perímetro de supervisão em base consolidada.

Adicionalmente, passou a impor-se que a avaliação da adequação dos membros dos órgãos sociais deve ser efetuada em primeira linha pelas próprias instituições, devendo estas aprovar uma política interna de seleção e avaliação da adequação dos membros dos seus órgãos sociais.

Ainda relacionado com a questão dos órgãos sociais, destaca-se a obrigatoriedade de estabelecimento e manutenção 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.

Ao nível da qualidade do crédito, destacam-se as publicações: (i) da instrução n.º 32/2013 referente à identificação e marcação das situações de reestruturação de crédito por dificuldades financeiras do cliente, e (ii) da instrução n.º 5/2013 que estabelece o reporte semestral ao BdP de uma avaliação detalhada sobre os processos e metodologias de quantificação da imparidade da carteira de crédito, elaborada pelo respetivo auditor externo.

- *Do desenho do PAEF aos programas transversais de inspeções*

Na discussão do Memorando inerente ao PAEF, o BdP foi confrontado com uma exigência da ‘Troika’ de promover um exercício de correção do balanço do sistema bancário, semelhante ao realizado em outros países europeus, que implicava uma desvalorização muito significativa dos ativos em resultado da aplicação de pressupostos de recuperação do crédito extremamente penalizadores.

Esta opção, ao tornar incontornável uma recapitalização pública massiva da generalidade dos grupos bancários, levaria a uma tomada de controlo pelo Estado dos bancos capitalizados e a negociação de medidas de reestruturação especialmente severas com a DG-COMP, designadamente em termos de redução de atividade, o que afetaria material e estruturalmente a economia nacional.

Esta hipótese, embora fosse a mais benéfica em termos de supervisão ao deixar as instituições de crédito com um balanço limpo e bem provisionado, colocaria um forte ónus nos contribuintes e teria um efeito avassalador e duradouro na capacidade de recuperação económica do país, com o acréscimo significativo da dívida pública para níveis que colocariam em causa a sua sustentabilidade.

Tendo presente a sua missão de proteção da estabilidade financeira, o BdP conseguiu defender uma solução alternativa à proposta pela ‘Troika’, que na prática implicou uma cobertura das perdas por imparidade ao longo do tempo, à medida que estas se foram materializando, tornando possível que as mesmas fossem compensadas pela geração de resultados e aumentos (privados) de capital.



Assim, no período compreendido entre 2011 e 2013, num contexto de forte incerteza dos investidores internacionais sobre a situação do sistema bancário nacional, o BdP efetuou um conjunto de inspeções transversais que abrangeram os oito maiores grupos bancários em Portugal¹⁷, em base consolidada:

- O Programa Especial de Inspeções (SIP), que incluiu uma avaliação abrangente das carteiras de crédito para confirmar a suficiência dos níveis de imparidade, com referência a 30 de junho de 2011, bem como a análise das políticas e procedimentos associados à gestão do risco de crédito. O SIP foi dirigido por um *Steering Committee* presidido pelo BdP e composto por peritos designados pelo FMI, Comissão Europeia, BCE, por três autoridades de supervisão da União Europeia – Banco de Espanha, Autorité de Contrôle Prudentiel (França) e Banque Nationale de Belgique – e ainda pelo BdP.
- O *On-Site Inspection Programme* (OIP), que, tendo presente o enquadramento macroeconómico vigente em 2012, avaliou o crédito concedido aos sectores da construção e promoção imobiliária, com vista a confirmar a adequação das provisões constituídas para fazer face a eventuais perdas associadas aos créditos concedidos a empresas destes sectores.
- O Exercício transversal de revisão das imparidades das carteiras de crédito (ETRICC), que avaliou as exposições mais afetadas pela evolução desfavorável da atividade económica.
- O ETRICC2, focado em 12 grupos económicos com exposições materiais no conjunto do sistema bancário nacional, desafiou os pressupostos base dos planos de negócio apresentados pelos grupos económicos em causa.

Exercícios transversais de inspeção

Características principais

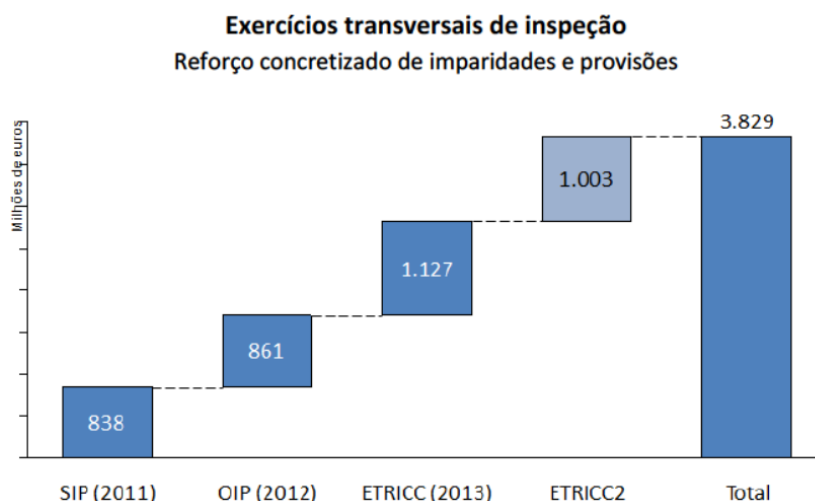
	SIP (2011)	OIP (2012)	ETRICC (2013)	ETRICC2 (2013-2014)
Âmbito	Totalidade da carteira de crédito	Carteira de construção e imobiliário	Carteira de crédito, excluindo crédito à habitação, consumo e administração pública	12 grupos económicos
Data de referência	Junho de 2011	Junho de 2012	Abril de 2013	Setembro de 2013
Universo considerado no âmbito	€ 281 mil milhões	€ 69 mil milhões	€ 93 mil milhões	€ 9,4 mil milhões
Amostra para análise individual	€ 70 mil milhões	€ 39 mil milhões	€ 53 mil milhões	€ 8,4 mil milhões
# de entidade analisadas	5 516	2 856	2 206	227
# recursos BP	69	31	27	18
# recursos externos	226	98	191	37
Divulgação pública	16-dez-2011	3-dez-2012	2-Ago-2013	28-mar-2014

¹⁷ Estas ações abrangeram, em base consolidada, os oito maiores grupos bancários nacionais: Banco Comercial Português, Banco BPI, CGD, Espírito Santo Financial Group, Caixa Económica Montepio Geral (CEMG), Santander Totta, Rentipar Financeira (BANIF) e Sistema Integrado do Crédito Agrícola Mútuo (SICAM). No seu conjunto, os ativos destes grupos representam cerca de 80% dos ativos do sistema bancário nacional.



Estes exercícios, realizados por diversos auditores independentes, tiveram como objetivo assegurar que os níveis de imparidade reconhecidos para as carteiras de crédito eram os adequados e que as metodologias e procedimentos, incluindo a valorização dos colaterais associados às exposições, eram suficientemente conservadores e alinhados com as melhores práticas.¹⁸

Em termos globais, estas ações transversais implicaram um reforço das imparidades e das provisões constituídas pelos oito maiores grupos bancários nacionais num total de 3,8 mil milhões de euros.



Adicionalmente, em 2013, o BdP decidiu desenvolver um programa especial destinado a avaliar a qualidade de gestão dos créditos problemáticos (*Special Assessment Program – Management Distressed Loans* (SAP)).

Para além das ações descritas acima e previamente à entrada no Mecanismo Único de Supervisão (MUS), foi conduzido sob a coordenação do BCE uma revisão da qualidade da carteira de crédito das instituições significativas (*Asset Quality Review*, AQR) e um teste de esforço (*stress test*). Os resultados do AQR e do cenário base do teste de esforço (2014-2016) permitiram verificar a resiliência dos bancos portugueses abrangidos pelo exercício, demonstrando que estes tinham níveis de capitalização adequados. Em ambos os casos, todos os bancos registavam rácios de capital superiores ao valor de referência de 8%.¹⁹

A supervisão da CGD: do antes ao pós-crise

De uma forma geral, a intensidade da supervisão através do recurso a inspeções aumentou significativamente a partir de 2010 à medida que a crise se desenrolou e o enquadramento regulatório internacional e nacional se tornou mais exigente. A CGD não foi exceção. É de ressaltar que a criação do MUS em novembro de 2014 constituiu uma mudança estrutural na forma como a supervisão passou a ser efetuada na área euro.^{20,21}

¹⁸ Ver Apêndice V com uma descrição dos vários programas transversais de inspeções.

¹⁹ <https://www.cmvm.pt/pt/Comunicados/Comunicados/Documents/combp20141026.pdf>

²⁰ Ver, entre outros,

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2018/html/ssm.sp181030.en.html> e <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2018/html/ssm.sp181004.en.html>.

²¹ O Apêndice VI apresenta as competências do Banco de Portugal no contexto da entrada em vigor do MUS.



Os exercícios transversais mencionados no ponto anterior permitiram concluir que os pressupostos que suportavam o cálculo da imparidade pela CGD para a carteira de crédito eram suficientemente conservadores. Os níveis de imparidade da CGD não revelavam qualquer comportamento anómalo face ao sistema bancário, nem as conclusões obtidas apontaram para qualquer subestimação relevante de perdas na carteira de crédito.

Adicionalmente, no âmbito dos exercícios transversais, foi ainda emitido um conjunto de recomendações que visavam mitigar as fragilidades detetadas e reforçar o ambiente de controlo interno.

A recapitalização da CGD em 2012

O ano de 2011 ficou marcado por significativas alterações regulamentares que resultaram em maiores exigências em termos de qualidade e quantidade dos níveis de capital da banca portuguesa.

Em maio de 2011, no âmbito do PAEF, foram definidas orientações específicas para o sistema financeiro.

Adicionalmente, em Dezembro de 2011, no âmbito de um conjunto de medidas destinadas a restabelecer a confiança no setor bancário da UE, a Autoridade Bancária Europeia (EBA) emitiu uma recomendação (EBA/REC/2011/01) às autoridades de supervisão nacionais no sentido de reforçar os níveis de capitalização da banca, atingindo até 30 de junho de 2012, um rácio *Core Tier 1* de 9%, de forma a dar conforto aos mercados em relação à capacidade de resistência a choques adversos e precaver o risco sistémico dada a situação de incerteza associada à crise da dívida soberana e o potencial agravamento da situação económica. De acordo com a recomendação da EBA, os bancos ficaram sujeitos à apresentação de planos de capitalização até 20 de Janeiro de 2012 destinados a demonstrar o cumprimento aos requisitos de capital previstos na recomendação.

Na sequência das recomendações e nos termos definidos pela EBA, a CGD submeteu um plano de capitalização que foi avaliado e acompanhado pelo BdP em estreita articulação com a EBA, o Ministério das Finanças e a CGD.

De acordo com a avaliação realizada pelo BdP, o aumento de capital afigurava-se suficiente para cobrir as necessidades projetadas tendo em consideração os pressupostos do referido plano de financiamento e de capital e as projeções macroeconómicas à época.²²

Assim, a 27 de julho de 2012, o Estado Português, na qualidade de acionista único da CGD, 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).

Por decisão datada de 18 de Julho de 2012, a DG-COMP comunicou ao Governo Português que a injeção de fundos públicos na CGD constituía ajuda estatal ao abrigo do artigo 107(1) TFEU. Contudo, a Comissão decidiu que a medida seria temporariamente aceite, tendo por base razões de estabilidade do mercado financeiro previstas no artigo 107 (3)(b) TFEU. No entanto, o Governo Português teria que submeter um plano de reestruturação, até 29 de Dezembro de 2012, para aprovação da Comissão.

Contudo, no período entre 2012 e 2015, a atividade do banco foi largamente condicionada pela evolução adversa do cenário macroeconómico, claramente divergente das projeções elaboradas pelas entidades nacionais e internacionais de referência à data da submissão dos planos de recapitalização e de

²² Ver Apêndice VII sobre a recapitalização da CGD em 2012.



reestruturação.²³ As taxas de juro na zona euro situaram-se em níveis historicamente baixos, contrastando com as perspetivas subjacentes aos planos de rápida inversão da tendência de descida observada em 2012 e de subsequente tendência ascendente. Adicionalmente, verificou-se uma prolongada recessão e fraco crescimento económico em Portugal refletindo-se na (i) quebra da atividade económica e consequente redução da procura de crédito (acentuada redução da produção de novas operações); (ii) aumento das insolvências e (iii) agravamento do desemprego. Merece ainda referência o aumento das restrições regulatórias, com impacto ao nível das cobranças de comissões.

Os sucessivos prejuízos registados entre 2012 e 2015 conduziram a uma deterioração continuada da posição de capital da CGD a qual, aliada a um aumento dos requisitos regulatórios, revelou que a CGD não só não teria a capacidade de reembolsar os CoCos emitidos em 2012 como poderia vir a necessitar de um aumento de capital.

A recapitalização da CGD em 2016

Assim, em 31 de Agosto de 2016, o Estado Português na qualidade de acionista único da CGD deliberou um aumento de capital social a realizar pelo Estado no âmbito do novo plano de negócios a ser implementado no mandato 2016-2019, o qual usufruía de um acordo de princípio entre o Estado Português e a Comissão Europeia quanto à não qualificação do investimento nele contemplado como auxílio de Estado.

O acordo com a Comissão Europeia pressupunha, de forma a que esta capitalização não fosse considerada uma ajuda de Estado: (1) 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; (2) a necessidade de reduzir, de forma rápida, o volume de ativos não produtivos.

No quadro da avaliação realizada, foram revistos vários atributos inerentes à estimativa de recuperabilidade dos ativos que vigoravam até à data de 30 Junho 2016 (ótica *going concern/gone concern*, prazos de recuperação/venda, preços de mercado e venda, atualização de projeções das curvas de taxas de juro e inflação, etc.).

Neste contexto, as imparidades adicionais que vieram a ser registadas em antecipação do aumento de capital em 2016 resultaram essencialmente de uma alteração da perspetiva futura relativamente aos ativos não produtivos: passagem de uma perspetiva de manutenção dos ativos no balanço, para uma perspetiva de redução acelerada do volume desses ativos, que teve impactos, entre outros, na valorização dos colaterais de crédito e na determinação de imparidade para um conjunto de ativos em que foi adotada uma perspetiva de venda. A opção por uma destas perspetivas (ou por um cenário intermédio) depende, essencialmente, da vontade e capacidade da instituição e dos seus acionistas, sendo certo que a forma como uma instituição se posiciona é tida em consideração nas avaliações efetuadas pelos investidores, pelas agências de *rating* e pelos supervisores.

A decisão sobre as metodologias, os pressupostos e, em resultado, o nível de imparidades registado nas demonstrações financeiras é da competência do Conselho de Administração, estando sujeita a aprovação anual pelos acionistas. No que se refere em concreto à avaliação das necessidades de imparidades decorrentes do plano industrial, esta foi conduzida segundo critérios alinhados com a ótica de investidor privado.

²³ O Apêndice VIII apresenta as projeções para o crescimento real do PIB e a taxa de juro subjacentes aos *Funding and Capital Plans* de Maio de 2012 e Maio de 2013, que coincidem com as datas em que tiveram lugar as decisões de capitalização e reestruturação da CGD.



Os auditores externos consideraram que o cálculo de imparidade – tanto em 31 de dezembro de 2015 (perspetiva anterior) como em 31 de dezembro de 2016 (nova perspetiva) – dá cumprimento às normas internacionais de contabilidade, como confirmam as respetivas certificações legais de contas, sem quaisquer reservas.²⁴

A 10 de Março de 2017, a CGD divulgou oficialmente ao mercado as contas relativas ao exercício de 2016 e o seu Plano Estratégico 2017-2020. No mesmo dia, a Comissão Europeia comunicou a sua decisão em relação ao processo de recapitalização da CGD (subjacente ao plano estratégico), considerando que o mesmo não constituiu um novo auxílio de Estado, uma vez que as medidas foram executadas de acordo com as condições de mercado.

Assim, o aumento de capital decorreu em várias fases. Na primeira fase, concluída em janeiro de 2017, o Estado Português transferiu para a CGD a sua participação de 49 % na Parcaixa, filial da CGD, com um valor contabilístico de cerca de 500 milhões de euros. Além disso converteu os CoCos que havia subscrito em 2012, num montante total de cerca de 900 milhões de euros. Na fase seguinte, o Estado Português procedeu a um aumento de capital no valor de 2,5 mil milhões de euros mediante a aquisição de novas ações ordinárias da CGD. Subsequentemente, em cumprimento do teste do investidor privado, a CGD emitiu, em março de 2017, valores mobiliários representativos de fundos próprios de nível 1 (*additional tier 1*), no montante de 500 milhões de euros, e em junho de 2018, valores mobiliários representativos de fundos próprios de nível 2 (*Tier 2*), no montante de 500 milhões de euros.

A auditoria da EY

- *Da competência para realização da auditoria*

A competência em matéria de auditorias especiais às instituições supervisionadas encontra-se prevista no artigo 116.º, n.º 2, do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF)²⁵.

²⁴ A certificação legal de contas consolidadas de 31 de dezembro de 2016 contém a seguinte ênfase: «No âmbito do Plano de Recapitalização, o órgão de gestão da CGD efetuou uma revisão de valorização das principais classes de ativos e de exposições de maior risco (“Management Assessment of Asset Value” - MAAV), seguindo os princípios de avaliação de um investidor privado significativo, conforme acordado com a DG-COMP como condição para a não qualificação do processo de recapitalização como auxílio estatal. Neste contexto, na quantificação das perdas por imparidade o órgão de gestão da Caixa considerou diversos fatores e pressupostos, incluindo as suas intenções quanto à gestão futura dos ativos, nomeadamente das exposições não produtivas (“NPE”, do inglês “non performing exposures”). Foi assumida uma estratégia de desinvestimento mais acelerada para estas exposições que teve impactos, entre outros, na valorização de colaterais de crédito e de imóveis recebidos em dação em pagamento e na determinação de imparidade para um conjunto de créditos em que foi adotada uma perspetiva de venda. Na realização destas estimativas, o órgão de gestão considerou ainda alguns critérios de determinação de imparidade e classificação de créditos definidos em documentos recentes do Banco Central Europeu e da Autoridade Bancária Europeia (EBA). A revisão no âmbito do MAAV e as alterações de expectativas, intenções e pressupostos que lhe estiveram subjacentes contribuíram significativamente para o volume de provisões e perdas por imparidade de crédito e outros ativos registadas no exercício de 2016 que totalizaram 3.016.942 milhares de euros.»

²⁵ O “BdP pode exigir a realização de auditorias especiais por entidade independente, por si designada, a expensas da instituição auditada.”



- A competência pelo exercício dos poderes previstos no artigo 116.º, n.º 2 do RGICSF é um poder que foi, relativamente às instituições significativas, transferido para o BCE no MUS.²⁶
- Relativamente às demais instituições, este artigo é um instrumento a que o BdP pode recorrer para exigir a realização de auditorias especiais às instituições de crédito com o objetivo de conduzir a supervisão prudencial, não constituindo um meio através do qual um ou mais acionistas solicitam ou requerem ao BdP a realização de qualquer auditoria às suas instituições. Essa é uma questão atinente à própria instituição, à sua administração e aos seus acionistas.
- Estas auditorias têm como finalidade a condução da supervisão prudencial: o seu objetivo é a verificação do cumprimento de deveres prudenciais das entidades supervisionadas, as quais podem resultar tanto do RGICSF como de legislação europeia diretamente aplicável (em particular, do CRR).

O Comunicado do Conselho de Ministros ao referir-se a uma auditoria independente “a atos de gestão da CGD praticados a partir de 2000” aponta para um tipo de auditoria de âmbito mais genérico e diferente. Além disso, o pedido da CGD dirigido ao BdP de participação na coordenação e supervisão aos atos de gestão praticados entre 2000 e 2015 implicaria uma intervenção do BdP que não se limitaria à realização de uma auditoria à CGD, mas que implicaria igualmente algum tipo de direção sobre essa mesma auditoria. De salientar que uma coordenação formal deste tipo de ações não se afigura compaginável com a previsão constante do artigo 116.º, n.º 2 do RGICSF.

O BdP já determinou a realização de várias auditorias especiais ao abrigo do referido artigo do RGICSF, incluindo algumas cujo âmbito abrangeu a avaliação da conformidade legal de determinados atos de gestão. Tais auditorias recaíram sobre instituições não significativas, relativamente às quais o BdP retém o poder de direção da atividade de supervisão, ou sobre instituições consideradas significativas, mas neste caso em período precedente à entrada em vigor do MUS.

De ressaltar que a auditoria à CGD efetuada pela EY diverge dos trabalhos do SAP (cf. Apêndice V), uma vez que este exercício não avaliou as políticas de concessão de crédito, nem a conformidade dos atos de gestão com os normativos internos ou regulação vigente à data.

- *Análise efetuada*

O objetivo do trabalho desenvolvido pela EY consistiu na análise da conformidade dos atos de gestão da CGD 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 vertentes:

- Workstream 1 (“WS1”) – Concessão de crédito

Análise da conformidade dos atos de gestão nos processos de concessão e monitorização de operações de crédito com as normas internas da CGD e princípios gerais emitidos pelos reguladores (políticas de gestão de crédito, procedimentos internos instituídos e modelo de *governance* formalizado, incluindo conformidade com a matriz de delegação de poderes) em vigor na data de concessão e nas datas de atos subsequentes (tais como análises de acompanhamento, reestruturação, recuperação ou contencioso).

²⁶ Tal competência não se altera pelo facto de a auditoria incidir sobre um período anterior a entrada em funcionamento do MUS, atentas as regras de transição de competências dos supervisores nacionais para o BCE.



– Workstream 2 (“WS2”) – Aquisição e alienação de ativos

Análise da conformidade com as normas internas da CGD para as operações de compra e venda de ativos (participações financeiras, outros ativos financeiros relevantes e ativos *non core*) em vigor nas datas de realização das operações e nas datas de atos subsequentes (designadamente análise de monitorização, nomeação de órgãos de gestão, exercício de poderes de acionista); e

– Workstream 3 (“WS3”) – Decisões estratégicas de ativos

Análise da conformidade com as normas internas da CGD para aprovação de decisões estratégicas de negócio para a CGD na data da decisão e nas datas de atos subsequentes (designadamente avaliação da *performance* face ao *business plan*, nomeação de órgãos de gestão e desinvestimentos).



APÊNDICES

Apêndice I: A evolução das necessidades de capital

No final dos anos 80, o Acordo de Basileia²⁷ definiu o rácio de solvabilidade mínimo de 8%, que se manteve como referência para avaliação da adequação da posição de capital das instituições financeiras durante cerca de 20 anos.

Desde o início da crise financeira, verificou-se internacionalmente um conjunto de reformas destinadas a fortalecer a resiliência do sistema bancário a conjunturas económicas adversas, entre as quais um reforço substancial das exigências em termos da qualidade e da quantidade dos fundos próprios destinados a cobrir os riscos subjacentes à atividade bancária.

À semelhança de outros supervisores, o BdP começou a adotar a partir de 2008 diversas medidas no sentido de preservar uma adequada capitalização do sistema financeiro português, incluindo a imposição de rácios de capital mínimos mais exigentes, quer em termos de volumes, quer em termos da qualidade. De salientar neste âmbito o estabelecimento de um nível mínimo de rácio Tier 1 de 8%, a atingir até 30 de Setembro de 2009, e a exigência de rácio Core Tier 1 de 9% e 10%, no final de 2011 e 2012, respetivamente, no contexto do PAEF.

Para além dos requisitos adicionais definidos pelo BdP, a Autoridade Bancária Europeia (EBA) emitiu no final de 2011 uma recomendação no sentido de reforçar a solidez das instituições definindo um rácio mínimo de Core Tier 1 de 9%, a atingir até 30 de Junho de 2012, ao qual acrescia um *buffer* temporário de capital para exposições à dívida soberana determinado casuisticamente pela própria EBA. Note-se que o conceito de capital Core Tier 1 da EBA era ainda mais exigente do que o que tinha sido adotado pelo BdP.

Em 2013, a União Europeia estabeleceu um quadro harmonizado em termos de requisitos prudenciais aplicável a todas as instituições financeiras europeias tendo por base o Acordo de Basileia III²⁸, o qual visava reforçar o sistema financeiro após a crise financeira. O Regulamento 575/2013/EU (CRR)²⁹ e a Diretiva 2013/36/EU (CRD IV)³⁰ introduzem a possibilidade de definição de requisitos adicionais em função do nível de risco específico de cada instituição, restrições adicionais na qualidade dos elementos considerados para cálculo dos fundos próprios e ainda um conjunto de mecanismos destinados a mitigar os riscos sistémicos e macroprudenciais, nomeadamente através do estabelecimento de reservas de conservação de capital, para risco sistémico e contra cíclica.

²⁷ <https://www.bis.org/publ/bcbs04a.htm>

²⁸ <https://www.bis.org/publ/bcbs189.htm>

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R0575>

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0036>



Apêndice II: Auxílios de estado ao Sistema financeiro europeu

A Comissão Europeia (Direção Geral de Concorrência) publica um *State Aid Scoreboard*³¹ onde apresenta por país os valores referentes aos diversos de auxílios ao sistema financeiro sob a forma de recapitalizações, medidas de apoio aos ativos depreciados (*impaired asset measures*), garantias sobre passivos e medidas de liquidez. Os dados publicados incluem os montantes máximos de auxílio aprovados pela Comissão Europeia e os montantes de auxílios efetivamente usados. De ressaltar que os dados do *State Aid Scoreboard* não representam o custo final para as finanças públicas dos diversos auxílios; por exemplo, os dados sobre as recapitalizações não refletem os montantes entretanto reembolsados.

Apresentam-se de seguida os montantes em termos absolutos de auxílios de estado efetivamente usados, bem como em termos relativos (por comparação com o PIB).

³¹ O *State Aid Scoreboard* apresenta os dados sobre os auxílios de estado na aceção do artigo 107º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Os dados são comunicados pelos Estados-Membros da UE com base no Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão. À data de escrita, o *State Aid Scoreboard* mais recente referia-se a 2018 (com dados até 2017, disponível em http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html).



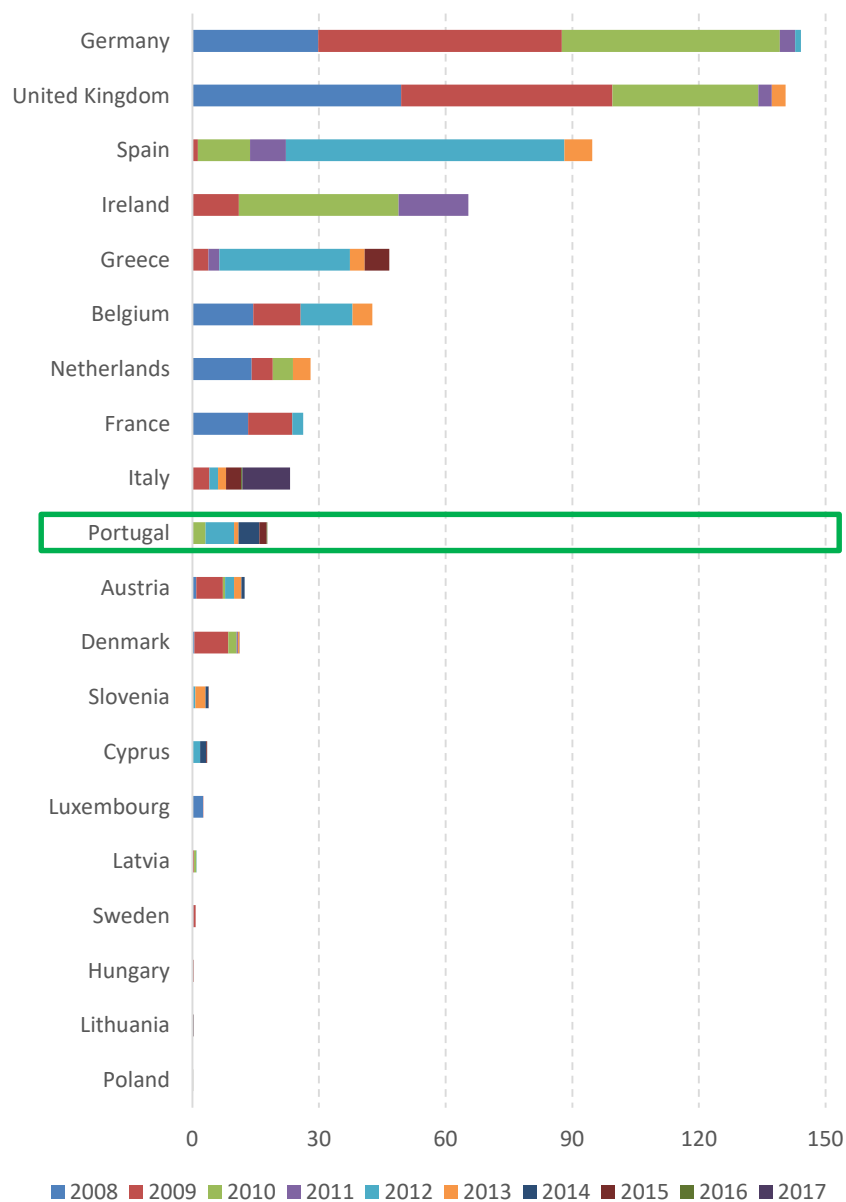
Total de recapitalizações e medidas de apoio aos ativos depreciados (mil milhões EUR)

Member State	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Belgium	14,4	11,2	0,0	0,0	12,3	4,7	0,0	0,0	0,0	0,0	42,6
Bulgaria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Czech Republic	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Denmark	0,5	8,0	1,9	0,3	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	11,1
Germany	29,8	57,7	51,7	3,6	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	144,1
Estonia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ireland	0,0	11,0	37,9	16,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	65,4
Greece	0,0	3,8	0,0	2,6	30,9	3,5	0,0	5,8	0,0	0,0	46,7
Spain	0,0	1,3	12,4	8,5	66,0	6,6	0,0	0,0	0,0	0,0	94,8
France	13,2	10,5	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	26,2
Croatia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Italy	0,0	4,1	0,0	0,0	2,0	1,9	0,0	3,6	0,3	11,3	23,1
Cyprus	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	0,0	1,5	0,2	0,0	0,0	3,5
Latvia	0,0	0,4	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Lithuania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Luxembourg	2,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6
Hungary	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,3
Malta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Netherlands	14,0	5,0	4,8	0,0	0,0	4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	28,0
Austria	0,9	6,3	0,6	0,0	2,1	1,8	0,8	0,0	0,0	0,0	12,3
Poland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Portugal	0,0	0,0	3,1	0,0	6,8	1,1	4,9	1,8	0,1	0,0	17,7
Romania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Slovenia	0,0	0,0	0,0	0,3	0,5	2,4	0,7	0,1	0,0	0,0	3,9
Slovakia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sweden	0,3	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8
United Kingdom	49,4	50,1	34,6	3,2	0,0	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	140,5
Total	125,0	170,2	147,4	35,0	126,3	30,0	7,9	11,6	0,5	11,3	665,1

Fonte: Comissão Europeia



Total de recapitalizações e medidas de apoio aos ativos depreciados (mil milhões EUR)



Fonte: Comissão Europeia

Nota: Apresentam-se apenas os países com valores acima de zero.



Total de recapitalizações e medidas de apoio aos ativos depreciados (% do PIB)

Member State	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total/ 2017 GDP
Belgium	4%	3%	0%	0%	3%	1%	0%	0%	0%	0%	10%
Bulgaria	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Czech Republic	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Denmark	0%	3%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%
Germany	1%	2%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%
Estonia	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Ireland	0%	6%	23%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	22%
Greece	0%	2%	0%	1%	16%	2%	0%	3%	0%	0%	26%
Spain	0%	0%	1%	1%	6%	1%	0%	0%	0%	0%	8%
France	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Croatia	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Italy	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%
Cyprus	0%	0%	0%	0%	9%	0%	9%	1%	0%	0%	18%
Latvia	0%	2%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%
Lithuania	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	1%
Luxembourg	7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%
Hungary	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Malta	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Netherlands	2%	1%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	4%
Austria	0%	2%	0%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	3%
Poland	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Portugal	0%	0%	2%	0%	4%	1%	3%	1%	0%	0%	9%
Romania	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Slovenia	0%	0%	0%	1%	1%	7%	2%	0%	0%	0%	9%
Slovakia	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Finland	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Sweden	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
United Kingdom	2%	3%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	6%

Fonte: Comissão Europeia e Eurostat



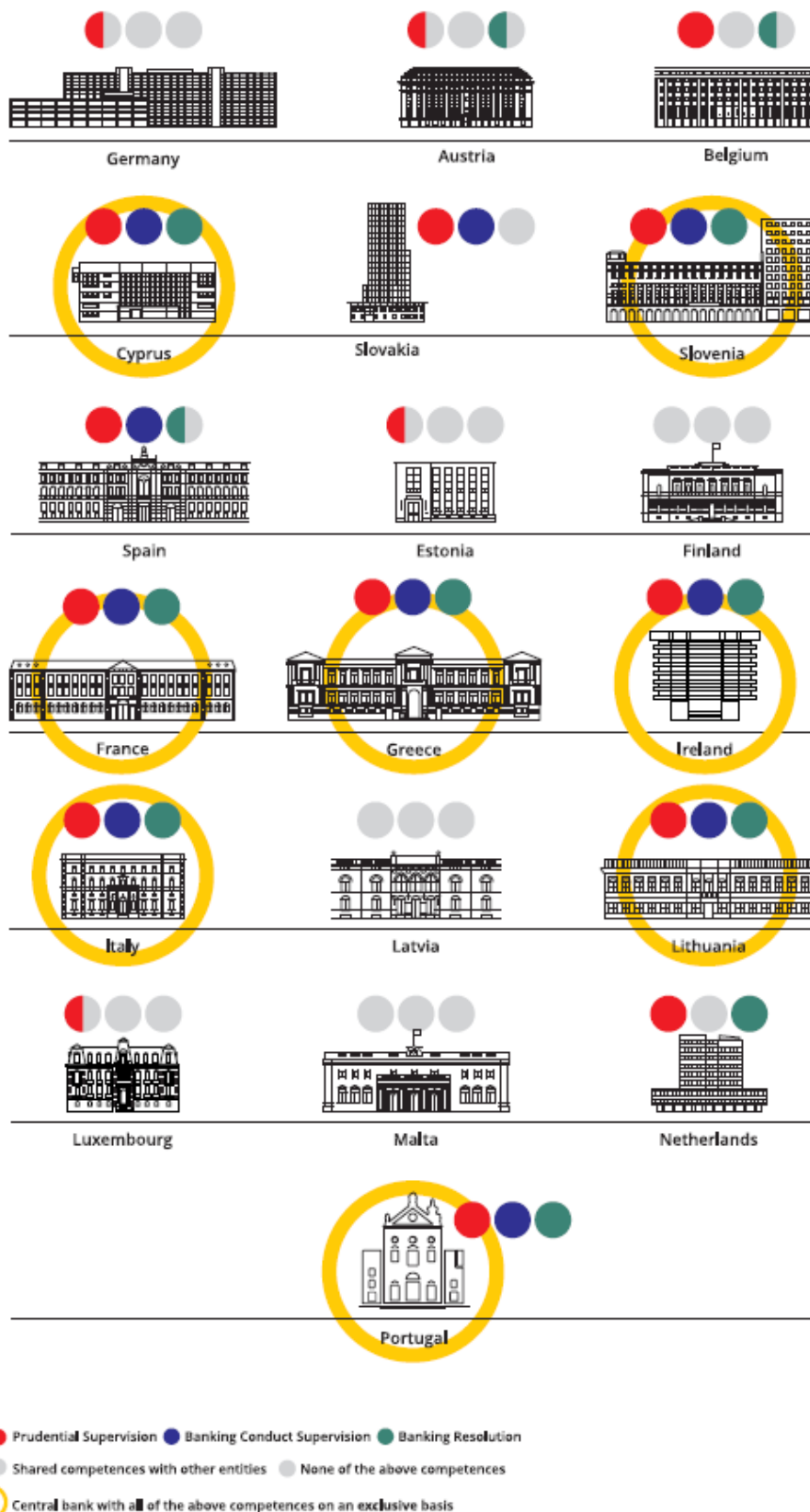
Garantias sobre passivos e medidas de liquidez (mil milhões EUR)

Member State	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Belgium	9,0	46,8	32,8	26,4	45,6	36,9	37,6	33,7	35,7	36,0
Bulgaria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Czech Republic	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Denmark	145,6	8,4	23,0	23,0	1,2	0,8	0,2	0,1	0,1	0,0
Germany	22,2	135,0	136,8	34,7	10,0	3,0	2,0	0,0	0,0	0,0
Estonia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ireland	180,3	284,3	196,3	110,6	84,2	38,1	10,6	2,9	2,4	2,2
Greece	0,5	5,8	33,6	62,9	65,1	50,1	62,2	57,0	16,9	2,3
Spain	2,3	55,4	74,8	75,2	75,4	53,8	11,1	7,3	4,7	0,0
France	8,7	92,7	91,5	71,8	53,4	46,9	36,1	42,0	41,4	40,1
Croatia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Italy	0,0	0,0	0,0	10,9	85,7	81,7	22,0	6,8	6,6	24,3
Cyprus	0,0	0,6	2,8	2,8	2,3	1,0	1,0	1,0	0,5	0,0
Latvia	1,0	1,5	1,1	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,4
Lithuania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Luxembourg	0,4	1,8	1,6	1,3	2,0	3,8	0,7	2,0	2,1	2,1
Hungary	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Malta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Netherlands	14,1	66,4	48,8	36,9	23,1	16,2	4,7	1,8	0,8	0,8
Austria	2,4	15,5	19,3	17,1	11,8	2,4	4,1	4,8	5,5	5,6
Poland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Portugal	2,2	9,0	8,8	11,0	16,8	14,4	3,5	3,5	3,1	0,0
Romania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Slovenia	0,0	1,0	2,2	1,6	0,2	0,1	1,8	1,5	0,9	0,4
Slovakia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finland	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sweden	0,3	14,3	19,9	14,0	4,4	1,3	0,1	0,0	0,0	0,0
United Kingdom	33,5	165,1	169,2	148,5	54,6	35,8	38,0	27,5	17,1	7,5
Total	422,6	906,0	862,5	649,5	536,4	386,9	236,2	192,4	138,5	121,7

Fonte: Comissão Europeia



Apêndice III: Prudential Supervision, Banking Conduct Supervision and Banking Resolution competences of National Central Banks of the Eurosystem





Apêndice IV: Evolução dos requisitos em matéria de controlo interno das instituições sujeitas à supervisão do BdP

Nos termos do n.º 1 do artigo 14.º do RGICSF, as instituições de crédito devem satisfazer diversas condições de autorização, entre as quais figura o dever de “[o]rganizar processos de eficazes de identificação, gestão, controlo e comunicação dos riscos a que está ou possa vir a estar exposta”, bem como “[d]ispor de mecanismos adequados de controlo interno, incluindo procedimentos administrativos e contabilísticos sólidos” (cfr. alíneas g) e h) do n.º 1 do artigo 14.º do RGICSF).

Os requisitos exigíveis às instituições de crédito em matéria de controlo interno têm vindo a ser sucessivamente densificados através de normas regulamentares aprovadas pelo Banco de Portugal, ao abrigo das correspondentes normas legais habilitantes, através da Instrução n.º 72/96, de 17 de junho, do Aviso n.º 3/2006, de 9 de maio, e do Aviso n.º 5/2008, de 1 de julho.

Na perspetiva das responsabilidades atribuídas neste domínio ao órgão de administração das instituições de crédito, deve igualmente referir-se, pela sua relevância, o disposto no artigo 75.º do RGICSF, nos termos do qual “[o]s membros dos órgãos de administração das instituições de crédito, bem como as pessoas que nelas exerçam cargos de direção, gerência, chefias ou similares, devem proceder nas suas funções com a diligência de um gestor criterioso e ordenado, de acordo com o princípio da repartição de riscos e da segurança das aplicações e ter em conta o interesse dos depositantes, dos investidores, dos demais credores e de todos os clientes em geral”.

Deste modo, o órgão de administração das instituições de crédito assume uma responsabilidade primordial no sentido de assegurar uma gestão apropriada dos riscos inerentes às atividades desenvolvidas, bem como o cumprimento das obrigações legais e dos deveres a que as mesmas se encontram sujeitas, assegurando assim a sua estabilidade e, consequentemente, a estabilidade do sistema financeiro.

Uma vez efetuado este enquadramento, apresenta-se de seguida uma breve síntese da evolução das normas regulamentares aplicáveis em matéria de sistema de controlo interno.

Instrução n.º 72/96

Tendo presente a necessidade de as instituições de crédito e sociedades financeiras disporem de um sistema de controlo interno adaptado em função da respetiva dimensão, natureza e risco das atividades por si prosseguidas, o Banco de Portugal aprovou a Instrução n.º 72/96.

Nos termos do disposto no artigo 2.º da referida Instrução, as instituições de crédito e sociedades financeiras deveriam dispor de um sistema de controlo interno que abrangesse, nomeadamente, a definição da estrutura organizativa, dos métodos e dos procedimentos adequados à prossecução dos objetivos fundamentais previstos no artigo 6.º, tendo em vista “minimizar os riscos de fraudes, irregularidades e erros, assegurando a sua prevenção e deteção tempestivas”.

Quanto aos objetivos fundamentais do sistema de controlo interno, o artigo 6.º da Instrução n.º 72/96 identificava os seguintes: a) A garantia da existência e segurança dos activos; b) O controlo dos riscos da actividade da instituição, nomeadamente, os riscos de crédito, de mercado e de liquidez; c) O cumprimento das normas prudenciais em vigor; d) A existência de uma completa, fiável e tempestiva informação contabilística e financeira, em particular no que respeita ao seu registo, conservação e disponibilidade; e) A prestação de informação financeira fiável, completa e tempestiva às autoridades de supervisão; f) A prudente e adequada avaliação dos activos e das responsabilidades, nomeadamente para efeito da



constituição de provisões; g) A adequação das operações realizadas pela instituição a outras disposições legais, regulamentares e estatutárias aplicáveis, às normas internas, às orientações dos órgãos sociais, às normas e aos usos profissionais e deontológicos e a outras regras relevantes para a instituição; h) A prevenção do envolvimento da instituição em operações relacionadas com branqueamento de capitais.”

Por sua vez, a criação, atualização e verificação do funcionamento e eficácia do sistema de controlo interno deveriam ser diretamente acompanhados pelo órgão de administração da entidade supervisionada – com a consequente imposição de elaborar um relatório sobre o sistema de controlo interno, nos termos dos artigos 9.º e 10.º da referida Instrução –, devendo ser reduzidas a escrito as regras fundamentais de tal sistema, com especial incidência nas que estabeleçam os seus objetivos, procedimentos e meios destinados a assegurar a sua execução (cf. artigos 4.º e 5.º da Instrução n.º 72/96).

Adicionalmente, o sistema de controlo interno deveria, nos termos do artigo 7.º da Instrução n.º 72/96, garantir a existência de procedimentos que permitissem, designadamente: *“a) A adequada segregação ou separação de funções entre a autorização, a execução, o registo, a guarda de valores e o controlo; b) A reconstituição por ordem cronológica das operações realizadas; c) A justificação de toda a informação contabilística através de documentos de suporte, de forma que seja possível chegar através deles aos documentos de síntese final e destes aos documentos de origem; d) Um adequado e eficaz sistema de controlo que habilite o respectivo órgão responsável, através de informação fiável e tempestiva sobre a actividade da instituição, a verificar a realização dos objectivos e orientações estabelecidos”*.

Assim, à luz das regras substantivas da Instrução n.º 72/96, as instituições de crédito eram obrigadas a dispor de um sistema de controlo interno que assegurasse:

- a) O controlo do risco de crédito, por conjugação dos artigos 2.º e 6.º, alínea b).
- b) A adequação das operações realizadas pela instituição às normas legais, regulamentares e internas (e às demais vinculações da instituição), por conjugação dos artigos 2.º e 6.º, alíneas c) e g).

Para cumprimento desse fim, o sistema de controlo interno deveria garantir a existência de um conjunto de procedimentos tendentes ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no artigo 6.º, nomeadamente, a adoção de procedimentos de separação funcional nos processos de operações [artigo 7.º, alínea a)]; de processos de conservação de informação de operações [artigo 7.º, alíneas b) e c)]; e de procedimentos de elaboração e transmissão de informação [artigo 7.º, alínea d)].

O órgão de administração tinha ainda um dever de vigilância da organização e acompanhamento do funcionamento do sistema de controlo interno, nos termos do artigo 4.º da Instrução n.º 72/96.

Aviso n.º 3/2006

A Instrução n.º 72/96 foi revogada pelo Aviso n.º 3/2006, que manteve, com ligeiras alterações, o regime substantivo dos requisitos gerais do sistema de controlo interno anteriormente em vigor. No entanto, o Aviso n.º 3/2006 veio densificar os objetivos fundamentais do sistema de controlo interno, prevendo o seu artigo 6.º que: *“Todo o sistema de controlo interno deve prosseguir os seguintes objectivos fundamentais, tendo em vista permitir uma gestão eficiente da actividade da instituição, através da minimização dos riscos financeiros, operacional, legal, reputacional, de entre outros, incluindo o risco de fraudes, irregularidades e erros (assegurando as suas prevenção e detecção tempestivas): 1) Garantia da existência e segurança dos activos; 2) Controlo dos riscos da actividade da instituição, nomeadamente dos riscos de crédito, de taxa de juro, de mercado, de liquidez, de liquidação de operações cambiais, operacional, reputacional, legal e de compliance (i.e., o risco de a instituição incorrer em sanções de carácter legal ou regulamentar e prejuízos financeiros ou de ordem reputacional em resultado de não ter cumprido leis, regulamentos, códigos de conduta e normas de “boas práticas”); 3) Cumprimento das*



normas prudenciais em vigor; 4) Existência de uma completa, fiável e tempestiva informação contabilística e financeira, em particular no que respeita aos seus registo, conservação e disponibilidade; 5) Prestação de informação financeira fiável, completa e tempestiva às autoridades de supervisão; 6) Prudente e adequada avaliação dos activos e das responsabilidades, nomeadamente para o efeito da constituição de provisões; 7) Adequação das operações realizadas pela instituição a outras disposições legais, regulamentares e estatutárias aplicáveis, às normas internas, às orientações dos órgãos sociais, às normas e aos usos profissionais e deontológicos e a outras regras relevantes para a instituição; 8) Prevenção do envolvimento da instituição em operações relacionadas com branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.”.

De igual forma, o artigo 7.º do Aviso n.º 3/2006 densificou os procedimentos que deveriam ser implementados a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos fundamentais do sistema de controlo interno, designadamente: “1) A adequada segregação ou separação de funções entre a autorização, a execução, o registo, a guarda de valores e o controlo; 2) A reconstituição por ordem cronológica das operações realizadas; 3) A justificação de toda a informação contabilística através de documentos de suporte, de forma que seja possível chegar através deles aos documentos de síntese final e destes aos documentos de origem; 4) Um adequado e eficaz sistema de controlo que habilite o respectivo órgão responsável, através de informação fiável e tempestiva sobre a actividade da instituição, a verificar a realização dos objectivos e orientações estabelecidos; 5) A continuidade da actividade da instituição em cenários de contingência; 6) A informação fiável para a gestão, designadamente com o objectivo de mostrar o estado dos negócios e respectivos resultados, assim como a exposição da instituição a cada tipo de risco.”.

Assim, de acordo com o regime substantivo do Aviso n.º 3/2006, manteve-se a imposição de as instituições de crédito disporem de um sistema de controlo interno que assegurasse, designadamente: a) O controlo do risco de crédito, por conjugação dos artigos 2.º e 6.º, n.º 2, e ;

b) A adequação das operações realizadas pela instituição às normas legais, regulamentares e internas (e às demais vinculações da instituição), por conjugação dos artigos 2.º e 6.º, n.º 7.

Para cumprimento desse fim, o sistema de controlo interno exigia, nomeadamente, a adoção de procedimentos de separação funcional nos processos de operações (artigo 7.º, n.º 1); de processos de conservação de informação de operações (artigo 7.º, n.º 2 e 3); de procedimentos de elaboração e transmissão de informação (artigo 7.º, n.º 4 e 6); e de procedimentos de garantia de continuidade da instituição em caso de contingência (artigo 7.º, n.º 5).

Em continuidade com a regulamentação anterior, o órgão de administração tinha o dever de vigilância da organização e acompanhamento do funcionamento do sistema de controlo interno, nos termos do artigo 4.º do Aviso n.º 3/2006.

Aviso n.º 5/2008

O Aviso n.º 3/2006 foi subsequentemente revogado pelo Aviso n.º 5/2008, o qual, atendendo “à reconhecida importância que a existência de um sistema de controlo interno adequado e eficaz assume, designadamente, para garantir um efetivo cumprimento das obrigações legais e dos deveres a que as instituições se encontram sujeitas e uma apropriada gestão dos riscos inerentes às atividades desenvolvidas, assegurando a sua estabilidade e sobrevivência, e, assim, a estabilidade do próprio sistema financeiro”, veio atualizar e aprofundar significativamente os requisitos exigidos às instituições de crédito e sociedades financeiras em matéria de controlo interno.



O Aviso n.º 5/2008 reitera, no seu artigo 1.º, a obrigatoriedade de as instituições de crédito e sociedades financeiras disporem de um sistema de controlo interno *“que obedeça aos princípios e requisitos mínimos definidos neste Aviso”*.

Por outro lado, o Aviso n.º 5/2008 densifica, nos artigos 2.º e 3.º, os objetivos e princípios gerais subjacentes ao sistema de controlo interno, e impõe, no seu artigo 4.º, a obrigatoriedade de o órgão de administração proceder à *“implementação e manutenção de um sistema de controlo interno adequado e eficaz”*, que respeite os princípios e cumpra os objetivos estabelecidos no Aviso.

De igual modo, a responsabilidade do órgão de administração em matéria de sistema de controlo interno foi densificada no que respeita, nomeadamente, ao ambiente de controlo, ao sistema de gestão de riscos, aos processos de comunicação e informação e ao processo de monitorização do sistema de controlo interno, por aplicação, respetivamente, dos artigos 5.º, 9.º, 18.º e 23.º do Aviso em apreço.

No que respeita ao ambiente de controlo, decorre do n.º 1 do artigo 5.º do Aviso n.º 5/2008 que o mesmo deve refletir *“a atitude e os actos da instituição perante o controlo interno, resultando das convicções, preferências e juízos de valor manifestados pelo órgão de administração e pelos restantes colaboradores da instituição em relação ao sistema de controlo interno, bem como da ênfase colocada no controlo interno, nas medidas tomadas, nas políticas e procedimentos aprovados e na definição e implementação da estrutura organizacional”*, sendo que o n.º 1 do artigo 6.º impõe a existência de uma estrutura organizacional *“bem definida, transparente e perceptível”*, que sirva de suporte à *“implementação de um sistema de controlo interno adequado e eficaz”*.

Por aplicação do n.º 1 do artigo 9.º do Aviso n.º 5/2008, incumbe, desde logo, ao órgão de administração *“definir, ou propor ao órgão competente, a estratégia da instituição e garantir que a estrutura e a cultura organizacionais permitem desenvolver adequadamente a estratégia definida”*, bem como promover a cultura de controlo interno e, em caso de verificação de deficiências, incumprimentos ou desvios, adotar as medidas necessárias (cfr. alíneas a), c) e h) do n.º 2 do artigo 9.º do Aviso n.º 5/2008).

No que concerne especificamente ao sistema de gestão de riscos, o Aviso n.º 5/2008 determina, no n.º 1 do artigo 10.º, que o mesmo deve compreender um conjunto integrado de processos de carácter permanente que assegurem *“uma compreensão apropriada da natureza e da magnitude dos riscos subjacentes à atividade desenvolvida”*, resultando do n.º 2 do mesmo artigo a necessidade de tal sistema permitir *“a identificação, avaliação, acompanhamento e controlo de todos os riscos materiais a que a instituição se encontra exposta (...)”*.

De igual forma, o artigo 11.º do Aviso n.º 5/2008, que regula os princípios aplicáveis ao sistema de gestão de riscos, o qual deve ser *“sólido, eficaz, consistente e abarcar todos os produtos, actividades, processos e sistemas da instituição”* e tomar em consideração os *“riscos de crédito, de mercado, de taxa de juro, de taxa de câmbio, de liquidez, de ‘compliance’, operacional, dos sistemas de informação, de estratégia e de reputação, bem como todos os outros riscos que, em face da situação concreta da instituição, se possam revelar materiais”* (cfr. n.ºs 1 e 3 do artigo 11.º), estabelece no seu n.º 6 que *“[o] sistema de gestão de riscos deve basear-se em processos de identificação, avaliação, acompanhamento e controlo de riscos, em conformidade com o disposto nos artigos 12.º a 15.º, os quais devem estar suportados em políticas e procedimentos apropriados e claramente definidos com vista a assegurar que os objectivos da instituição são atingidos e que são tomadas as acções necessárias para responder adequadamente aos riscos previamente identificados.”*

O processo de identificação de riscos é regulado no artigo 12.º do Aviso n.º 5/2008, o qual impõe o dever de as entidades supervisionadas identificarem os *“factores, internos e externos, que, em relação a cada categoria de risco, possam afectar a sua capacidade para implementar a estratégia ou atingir os objectivos definidos”*.



Por sua vez, o artigo 13.º do Aviso regula o processo de avaliação de riscos, estabelecendo que tal processo deve ser instituído tendo em vista possibilitar a *“avaliação da probabilidade de ocorrência de perdas e da respectiva magnitude em relação a cada categoria de risco”*, constando das respetivas alíneas um catálogo de exemplificativo de características-padrão de procedimentos (tipologia de avaliações, periodicidade, fidedignidade das fontes de informação).

Nos termos do artigo 14.º do Aviso n.º 5/2008, as entidades supervisionadas devem *“desenvolver, implementar e manter um processo sistematizado de acompanhamento da exposição a cada categoria de risco, o qual deve, nomeadamente, incluir a elaboração de relatórios periódicos e tempestivos, com informação clara, fiável e substantiva, relativos à exposição da instituição a cada uma das categorias de risco subjacentes à actividade desenvolvida”*.

Nos termos do artigo 15.º, n.º 2, do Aviso n.º 5/2008, as *“políticas e procedimentos referidas na alínea b) do n.º 1 devem assegurar, de forma tempestiva, a prevenção de situações não desejadas ou não autorizadas e a detecção destas situações quando, não obstante os procedimentos de prevenção, as mesmas ocorram de facto, de modo a permitir a adopção imediata de medidas correctivas.”*

Em concreto, tais políticas e procedimentos devem compreender, nomeadamente:

“a) Exigência de recolha e manutenção de elementos que documentem de forma objectiva as decisões tomadas e as operações realizadas, num formato que seja facilmente acessível e perceptível por terceiros e que permita a sua reconstituição por ordem cronológica;

b) Existência de formulários padronizados e tipificação clara e objectiva de todos os elementos necessários para o processamento das operações;

c) Definição e aplicação de requisitos para aprovar ou renovar as operações, devidamente ajustados ao risco existente, com a identificação clara das condições que devem ser previamente verificadas e a atribuição de competências inequívocas para a aprovação e renovação, as quais devem ser devidamente reforçadas e acompanhadas no caso de operações com entidades ou indivíduos relacionados com a instituição;

d) Existência de um grau adequado de segregação de funções que envolvam responsabilidades conflitantes, nomeadamente, nas operações de crédito e de mercado, entre a autorização, a execução, o registo, a guarda de valores e outra documentação e o respectivo controlo;

e) Imposição de restrições de segurança no acesso a activos, a recursos e à informação, através de barreiras físicas ou informáticas, que garantam a protecção contra utilizações não autorizadas, intencionais ou negligentes;

f) Existência de obrigações de reporte, análise e decisão, sempre que ocorram desvios, erros, fraudes, incumprimentos e outras situações de excepção relativamente às políticas, aos procedimentos e aos limites estabelecidos;

g) Implementação e manutenção de indicadores de alerta;

h) Imposição de limites objectivos e prudentes para cada um dos riscos incorridos na actividade desenvolvida, até onde for adequado e possível;

i) Realização de verificações e reconciliações periódicas, devidamente consubstanciadas, à exactidão, autenticidade e validade das operações registadas;

j) Implementação de métodos adequados de valorização de activos, passivos e elementos extrapatrimoniais e da sua aplicação com uma periodicidade adequada;



k) Definição, implementação e manutenção de planos de continuidade de negócio e ou de recuperação em caso de catástrofe.”.

Por último, nos termos dos artigos 16.º e 17.º do Aviso n.º 5/2008, é exigida às instituições de crédito a criação e manutenção de uma função de gestão de riscos e de uma função de “compliance”, sendo que, em particular, a função de gestão de riscos deve ser responsável por “[a]ssegurar a aplicação efectiva do sistema de gestão de riscos, através do acompanhamento contínuo da sua adequação e a eficácia, bem como da adequação e da eficácia das medidas tomadas para corrigir eventuais deficiências desse sistema”, bem como por “[p]restar aconselhamento ao órgão de administração e elaborar e apresentar a este e ao órgão de fiscalização um relatório, de periodicidade pelo menos anual, relativo à gestão de riscos, indicando se foram tomadas as medidas adequadas para corrigir eventuais deficiências.”.

Em face do exposto, saliente-se que sobre o órgão de administração da instituição de crédito recai, em especial, a responsabilidade de zelar pela eficácia do sistema de gestão de riscos, competindo-lhe, nesse âmbito, conhecer “(...) os tipos de riscos a que a instituição se encontra exposta e os processos utilizados para identificar, avaliar, acompanhar e controlar esses riscos, (...) sendo responsável pelo estabelecimento e manutenção de um sistema de gestão de riscos apropriado e eficaz”, bem como, “[a]provar políticas e procedimentos, concretos, eficazes e adequados, para a identificação, avaliação, acompanhamento e controlo dos riscos a que a instituição está exposta, assegurando a sua implementação e cumprimento” (cfr. n.º 1 e alínea b) do n.º 2 do artigo 18.º do Aviso n.º 5/2008).

O sistema de controlo interno deve ainda “garantir a existência de informação substantiva, actual, compreensível, consistente, tempestiva e fiável”, por forma a permitir “uma visão global e abrangente sobre a situação financeira, o desenvolvimento da actividade, o cumprimento da estratégia e dos objectivos definidos, o perfil de risco da instituição e o comportamento e evolução do mercado ou mercados relevantes.” (cfr. n.º 1 do artigo 19.º do Aviso n.º 5/2008). Consequentemente, cabe à entidade supervisionada, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, “desenvolver, implementar e manter processos formais de captação e tratamento da informação”, e ao respetivo órgão de administração “assegurar a implementação e manutenção de processos de informação e de comunicação adequados à actividade e aos riscos da instituição.” (cfr. n.º 1 do artigo 20.º do Aviso n.º 5/2008).

De igual forma, o artigo 21.º do Aviso n.º 5/2008 impõe a existência de um processo de monitorização do sistema de controlo interno, o qual compreende “todas as acções e avaliações de controlo desenvolvidas pelas instituições com vista a garantir a eficácia e adequação do seu sistema de controlo interno, nomeadamente, através da identificação de deficiências no sistema, quer na sua concepção, quer na sua implementação e ou utilização.”.

Ademais, dispõe o n.º 5 do artigo 21.º do Aviso n.º 5/2008 que cabe, igualmente, ao órgão de administração realizar acções de controlo, “ainda que focalizadas nas áreas de negócio principais e na evolução dos objectivos globais da instituição, bem como nas alterações internas e externas que possam comprometer a execução da estratégia e objectivos definidos.”.

Por último, o artigo 23.º do mesmo Aviso determina a responsabilização direta do órgão de administração “pela implementação e manutenção de um processo de monitorização do sistema de controlo interno adequado e eficaz”, competindo-lhe, designadamente, aprovar as políticas e procedimentos subjacentes a tal processo de monitorização, bem como assegurar a implementação efetiva das suas orientações e recomendações por forma a “introduzir correcções e ou melhorias no sistema de controlo interno” (cfr. alíneas a) e e) do n.º 2 do artigo 23.º do Aviso n.º 5/2008).



Apêndice V: Descrição das inspeções transversais³²

Programa Especial de Inspeções – SIP (2011)

Neste exercício, foram analisados os níveis de imparidade individual de uma amostra expressiva de mutuários, abrangendo os 50 grupos económicos com maior exposição creditícia junto de cada grupo bancário e outros grupos e entidades cujas exposições foram selecionados com base num conjunto alargado de indicadores de risco de crédito. **No total, foram objeto de análise individual 70 mil milhões de euros, 5 516 mutuários e 61 531 dossiês de crédito, cobrindo mais de 50% da carteira de crédito incluída no âmbito dos trabalhos de inspeção e sujeita a análise individual de risco.**

Relativamente à imparidade apurada por análise coletiva, foram apreciados os pressupostos, a metodologia e a base histórica de informação incorporados no modelo que suporta o respetivo cálculo em cada grupo bancário e realizada uma análise de sensibilidade dos principais parâmetros e uma estimativa do impacto das principais oportunidades de melhoria identificadas.

Foram também analisadas as políticas de gestão dos riscos de crédito, incluindo os principais procedimentos de controlo, com especial ênfase na avaliação das garantias e dos créditos problemáticos.

O exercício decorreu entre julho e novembro de 2011, envolveu 226 recursos externos e 69 recursos do BdP.

Com referência a 30 de junho de 2011, foi estimada uma necessidade de reforço de 838 milhões de euros no valor das imparidades registadas para a carteira analisada, de forma a atingir níveis de provisionamento robustos. Este montante correspondeu a cerca de 0,3% do montante global desses créditos.

Programa de Inspeções on-site – OIP (2012)

Na sequência do SIP, o BdP passou a realizar, no quadro da supervisão regular do sistema bancário, inspeções periódicas e transversais sobre classes de ativos expostas a desenvolvimentos macroeconómicos ou de mercado relevantes.

Neste contexto, em 2012, o BdP desenvolveu um Programa de Inspeções on-site (OIP – On-site Inspections Programme) sobre as exposições dos oito maiores grupos bancários aos setores da construção e promoção imobiliária em Portugal e em Espanha, com o objetivo de avaliar a adequação dos níveis de imparidade registados. Além das exposições diretas aos setores da construção e da promoção imobiliária, o OIP contemplou também exposições a (i) holdings das primeiras entidades, (ii) entidades do setor do turismo, (iii) entidades com atividade fortemente relacionada com o setor da construção (essencialmente fornecedores) e (iv) por efeito de contaminação, entidades pertencentes ao grupo económico das anteriores, sempre que a exposição das anteriores representasse mais de 25% da exposição global do grupo económico.

Para o conjunto dos oito grupos bancários, o total das exposições abrangidas ascendeu a 69 mil milhões de euros (61% aos setores da construção e promoção imobiliária, 39% a outras entidades relacionadas), representando o total cerca de 40% do segmento de empresas. Para efeitos de análise dos montantes

³² Informação disponível em: <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/combp20140328.pdf>.



de imparidade registados, foi selecionada uma amostra de 2.856 entidades, com exposição agregada de 39 mil milhões de euros, representando 56% da exposição total.

Os níveis de imparidade registados para as exposições da amostra foram avaliados de acordo com os termos de referência definidos pelo BdP, assegurando a aplicação de critérios conservadores e um tratamento consistente entre todos os grupos bancários.

Os trabalhos decorreram em julho e entre setembro e novembro, com recurso a duas empresas independentes de auditoria, envolvendo 98 recursos externos e 31 recursos do BdP.

Para o conjunto dos oito grupos bancários e com referência a 30 de junho de 2012, foi determinada a necessidade de reforço de 861 milhões de euros no valor das imparidades registadas para as exposições analisadas, de forma a atingir níveis de provisionamento robustos (cerca de 2,2% do montante global das exposições avaliadas).

Exercício Transversal de Revisão das Imparidades das Carteiras de Crédito – ETRICC (2013)

A terceira ação especial de inspeção efetuada pelo BdP às carteiras de crédito dos oito maiores grupos bancários nacionais, com referência a 30 de abril de 2013, consistiu num exercício transversal de revisão das imparidades das carteiras de crédito (ETRICC) mais afetadas pela evolução desfavorável da atividade económica.

A amostra de créditos apurada pelo BdP para análise individual cobriu aproximadamente 50% do crédito em balanço elegível para este exercício. A amostra foi definida, de forma criteriosa, através da aplicação de um conjunto de indicadores de risco, tendo em vista a seleção dos créditos com maior probabilidade de desvio de imparidades. Em particular, o BdP procurou aferir a imparidade do crédito concedido pelos grupos bancários a todos os segmentos (atendendo a critérios de materialidade), com exceção dos créditos alvo de imparidade coletiva (crédito à habitação e crédito ao consumo) e do crédito concedido a entidades do setor público.

O total do crédito incluído no âmbito deste exercício, no conjunto dos oito grupos bancários, ascendeu a 92,6 mil milhões de euros. Foram ainda consideradas as exposições extrapatrimoniais, nomeadamente garantias concedidas e linhas de crédito irrevogáveis. Para efeitos de análise dos montantes de imparidade registados, extraiu-se daquela população uma amostra de 2.206 entidades, o que implicou a análise de exposições num valor de 53 mil milhões de euros.

A análise de imparidades foi conduzida pelo auditor externo de cada grupo bancário, com base nos termos de referência e orientações definidos pelo BdP. O exercício contou ainda com a participação de um auditor externo independente que, com o BdP, assegurou a respetiva consistência, garantindo a aplicação harmonizada dos termos de referência e das orientações e minimizando o risco de divergência nas conclusões.

Os trabalhos decorreram em maio e julho e envolveram 218 recursos, dos quais 168 dos auditores externos dos grupos bancários e mais de 50 colaboradores do BdP e do auditor externo independente.

Para o conjunto dos oito grupos bancários e com referência a 30 de abril de 2013, foi determinado um reforço de cerca de 1,1 mil milhões de euros no valor das imparidades registadas para as exposições analisadas, de forma a atingir níveis de provisionamento robustos (cerca de 2,1% do montante global das exposições avaliadas). Os reforços de imparidade, constituídos pelos grupos bancários com referência a 30 de junho de 2013, cobriram a totalidade das necessidades de reforço de imparidade identificadas neste exercício.



Análise dos planos de negócio de clientes relevantes do sistema bancário – ETRICC2 (2013-2014)

O BdP decidiu conduzir o exercício ETRICC2 depois de, no exercício transversal de revisão das imparidades das carteiras de crédito que realizou em 2013 (ETRICC – 2013), ter identificado um conjunto de mutuários com exposições de natureza material, para os quais o nível de imparidade se encontrava dependente dos fluxos de caixa estimados para os projetos e negócios associados aos financiamentos. Atendendo às incertezas associadas aos pressupostos subjacentes ao cálculo de tais fluxos de caixa, o BdP entendeu ser necessário confirmar a prudência dos valores estimados para os níveis de imparidade constituídos, com referência a 30 de setembro de 2013.

No terceiro trimestre de 2013, o BdP iniciou assim uma análise dos planos de negócio de clientes relevantes do sistema bancário, abrangendo os oito maiores grupos bancários nacionais. Neste exercício, foram analisados, com detalhe, os modelos económico-financeiros utilizados pelos bancos para avaliar a capacidade financeira de um conjunto selecionado de 12 grupos económicos, com o objetivo de aferir a robustez e a adequação da informação de suporte e a razoabilidade dos principais pressupostos utilizados.

Os trabalhos do ETRICC2 foram realizados por um auditor independente, com base em termos de referência e orientações definidas pelo BdP. Os trabalhos decorreram entre outubro de 2013 e fevereiro de 2014 e envolveram 55 recursos, dos quais 18 colaboradores do BdP.

O total das exposições analisadas neste exercício, no conjunto dos oito grupos bancários, ascendeu a 8,4 mil milhões de euros, associadas a 227 entidades. Foram consideradas as posições de balanço, mas também as exposições extrapatrimoniais, nomeadamente garantias concedidas e linhas de crédito irrevogáveis.

Em resultado deste exercício e com referência a 30 de setembro de 2013, foi estimada a necessidade de reforço de imparidade e de provisões num valor global de mil milhões de euros, para assegurar uma adequada cobertura de riscos relativamente aos grupos económicos abrangidos.

Programa de avaliação da gestão de créditos problemáticos – SAP (2013)

Em 2013, foi também desenvolvido um programa especial de avaliação da gestão dos créditos problemáticos (Special Assessment Program - Management Distressed Loans (SAP), também com incidência sobre os oito maiores grupos bancários nacionais.

Esta ação transversal teve como principal objetivo avaliar a capacidade dos bancos para detetarem tempestivamente créditos com probabilidade significativa de incumprimento (crédito problemáticos), assim como as suas políticas de gestão de risco tendo em conta a maximização do valor atual dos créditos. Foram também analisados a estrutura de governo interno e os esquemas de incentivos dos fundos de recuperação.

O exercício foi desenvolvido por uma entidade independente de consultoria externa, com base em termos de referência definidos pelo BdP. Os trabalhos decorreram entre setembro e outubro de 2013 e envolveram cerca de 50 recursos, dos quais 23 colaboradores do BdP.

Esta ação permitiu avaliar a qualidade dos processos de identificação e gestão de créditos problemáticos (estrutura organizacional, processo de gestão de risco, gestão de recursos, ferramentas de gestão, informação de gestão, sistemas de informação, políticas e estratégias de recuperação).



Os resultados do exercício de avaliação demonstraram que a sofisticação e os recursos dos grupos bancários não eram homogêneos, tendo sido identificadas diversas oportunidades de melhoria relativamente às melhores práticas, com especial incidência sobre três das instituições analisadas. Relativamente a dois grupos bancários, o exercício concluiu que as respetivas políticas e procedimentos de gestão de créditos problemáticos se encontravam em linha com as melhores práticas internacionais.

Em resultado deste exercício, o BdP emitiu diversas recomendações, com vista à adoção de melhorias nos processos de gestão de créditos problemáticos, cuja implementação acompanha regularmente.

Asset Quality Review – AQR (2014)

Previamente à entrada em vigor do MUS em 4 novembro de 2014, o BCE conduziu um exercício de avaliação abrangente (Comprehensive Assessment) abrangendo 130 grupos bancários europeus, visando essencialmente: (a) melhorar a qualidade da informação disponível sobre a situação dos bancos (transparência); (b) identificar e implementar as medidas corretivas requeridas; e (c) assegurar a todos os intervenientes que os bancos são fundamentalmente sólidos e fiáveis (reforço da confiança), tendo exatamente em vista a preparação da implementação do MUS.

Esta avaliação compreendeu as seguintes dimensões: (a) revisão da qualidade dos ativos (AQR), incluindo uma avaliação detalhada da qualidade dos dados; a confirmação da classificação de ativos não produtivos; a avaliação de colaterais; e a confirmação dos níveis de imparidade dos bancos com base em metodologias harmonizadas; (b) avaliação prospetiva da adequabilidade da capacidade de absorção de choques dos bancos perante um cenário adverso.



Apêndice VI: As competências do BdP no contexto da entrada em vigor do MUS

No que se refere ao exercício das funções de supervisão pelo BdP, estas foram substancialmente alteradas na sequência da entrada em vigor do Mecanismo Único de Supervisão (MUS), em 4 de novembro de 2014.

O MUS é o sistema de supervisão bancária que integra o BCE e as autoridades nacionais competentes dos países da área do euro³³, de entre as quais o BdP, tendo como objetivos: garantir a segurança e a solidez do sistema bancário europeu; promover a integração e a estabilidade financeira na Europa; e garantir uma supervisão coerente, alicerçada na partilha de conhecimentos entre as autoridades participantes e o BCE.

O mandato e competências do BCE e das autoridades nacionais que integram o MUS encontram-se claramente definidas no Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito e Regulamento (UE) n.º 468/2014 do Banco Central Europeu de 16 de abril de 2014 que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do MUS, entre o BCE e as autoridades nacionais competentes (Regulamento-Quadro do MUS) (BCE/2014/17).

No contexto do MUS, por exemplo, o BCE é a autoridade competente responsável pela supervisão de todas as instituições de crédito, sendo delegados esses poderes às autoridades nacionais competentes no que concerne às chamadas instituições menos significativas, por oposição às instituições significativas, que são diretamente supervisionadas pelo BCE.

O Regulamento do MUS e o Regulamento-Quadro do MUS preveem diversos critérios para efeitos de classificação das instituições de crédito como significativas ou menos significativas, que dependem fundamentalmente do total de ativos da instituição, da sua relevância económica, do desenvolvimento de atividades transfronteiriças e da existência de apoio financeiro público direto do Mecanismo Europeu de Estabilidade³⁴.

O BCE supervisiona diretamente, com a assistência das autoridades nacionais, todas as instituições classificadas como significativas (incluindo as suas filiais), num total de 119 grupos bancários que compreendem 1200 instituições de crédito. Relativamente a estas instituições, o BCE detém plenos poderes de supervisão, de investigação e de contraordenação, competindo-lhe também autorizar o exercício de funções de membro de órgão de administração ou fiscalização nestas instituições.

Na lista das instituições significativas, incluem-se as três maiores instituições nacionais: Banco Comercial Português, Caixa Geral de Depósitos e Novo Banco. Os poderes de supervisão das filiais nacionais das instituições significativas estrangeiras, como é o caso do Banco BPI e do Banco Santander Totta, são também exercidos diretamente pelo BCE.

³³ Os países da União Europeia cuja moeda não é o euro podem participar no MUS. Se optarem por fazê-lo, as suas autoridades nacionais de supervisão estabelecem uma “cooperação estreita” com o BCE.

³⁴ Uma instituição de crédito será considerada significativa se preencher qualquer uma das seguintes condições: o valor total dos seus ativos excede 30 mil milhões de euros ou – no caso de o valor total dos seus ativos ser inferior a 5 mil milhões de euros – excede 20% do produto interno bruto (PIB) nacional; é uma das três instituições de crédito mais significativas num Estado-Membro; recebe assistência financeira pública direta do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE); o valor total dos seus ativos excede 5 mil milhões de euros e o rácio dos seus ativos/passivos transfronteiras em mais do que um Estado-Membro participante em relação aos seus ativos/passivos totais é superior a 20%. Independentemente do preenchimento destes critérios, o MUS pode classificar uma instituição como significativa para garantir a aplicação coerente de elevados padrões de supervisão.



No que se refere às instituições de crédito não consideradas significativas, o BdP retém as responsabilidades e competências de supervisão microprudencial, ainda que sob a superintendência do BCE, o qual tem a discricionariedade de avocar a supervisão de qualquer instituição menos significativa sempre que o considere necessário.

O facto de o BCE exercer os poderes de supervisão das instituições significativas não reduz as responsabilidades e o envolvimento das autoridades nacionais competentes no processo de supervisão. De facto, o MUS conjuga as capacidades do BCE e das autoridades nacionais, que desempenham as suas missões em regime de cooperação intensiva.

Em primeiro lugar, a supervisão de cada instituição de crédito significativa é assegurada por uma equipa de supervisão conjunta (JST), que integra colaboradores do BCE e das autoridades de supervisão dos países em que estão sedeadas essas instituições de crédito, as suas filiais bancárias ou sucursais significativas. Os trabalhos da JST são coordenados por um coordenador que pertence aos quadros do BCE, o qual é responsável pela orientação, organização e implementação das tarefas e atividades de supervisão incluídas no programa de supervisão para cada instituição de crédito significativa. As JST integram também subcoordenadores designados por cada autoridade nacional que apoiam o coordenador da JST na organização e coordenação das atividades de supervisão. O número de colaboradores que cada autoridade nacional aloca às equipas conjuntas de supervisão obedece a critérios mínimos definidos pelo BCE, de modo a assegurar um equilíbrio justo de esforços entre as autoridades que integram o MUS.

Na prática, parte substantiva dos trabalhos de supervisão continua a ser realizada pelas autoridades nacionais, através da participação nas equipas de supervisão conjuntas, ainda que o poder de direção dos trabalhos e a competência de decisão seja do BCE. O nível de influência positiva depende agora da capacidade da afirmação dos colaboradores nacionais no seio das JST, a qual está intimamente associada à sua experiência e competência técnica. A nível técnico, a influência das autoridades de supervisão nacionais encontra-se também dependente da sua capacidade para assegurar a realização de inspeções a instituições significativas nacionais e para participar em inspeções de instituições significativas de outros países do MUS, em ambas as situações sempre com o objetivo de promover um tratamento equilibrado dos bancos supervisionados.

Não menos importante, o processo de decisão no quadro do MUS envolve também representantes das autoridades de supervisão nacionais. O Conselho de Supervisão é o órgão responsável pelo planeamento e execução das atribuições de supervisão do MUS ³⁵, o qual é composto por um Presidente, um Vice-Presidente, por quatro representantes do BCE e por 19 representantes da autoridade de supervisão de cada Estado-Membro participante (normalmente o administrador com o pelouro da supervisão bancária).

Assim, o BdP participa agora, através do seu representante no Conselho de Supervisão, na supervisão prudencial de todas as instituições de crédito da zona Euro, indo assim muito além das instituições de crédito portuguesas. Trata-se de um desafio muito relevante e de grande responsabilidade para o BdP, que é exercido através de uma participação ativa destinada a contribuir para o processo de decisão a nível europeu, bem como para um tratamento justo e equilibrado das instituições nacionais no quadro do MUS. Em 2018, para além da realização de 21 reuniões do Conselho de Supervisão, a participação no MUS

³⁵ O processo de decisão do MUS baseia-se num procedimento de "não objeção", através da apresentação pelo Conselho de Supervisão de projetos de decisão completos para adoção pelo Conselho de Governadores do BCE. Se o Conselho de Governadores não se opuser a um projeto de decisão num prazo definido que não pode exceder dez dias úteis, a decisão é considerada adotada. O Conselho de Governadores pode adotar ou contestar os projetos de decisões, mas não os pode alterar.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

implicou a análise e ponderação de resposta a mais de 1 600 procedimentos escritos relacionados com as diversas instituições significativas supervisionadas pelo BCE.



Apêndice VII: A recapitalização da CGD em 2012

Enquadramento

O ano de 2011 ficou marcado por significativas alterações regulamentares que resultaram em maiores exigências em termos de qualidade e quantidade dos níveis de capital da banca portuguesa.

Em maio de 2011, no âmbito do PAEF foram definidas orientações específicas para o sistema financeiro e, em particular, para a CGD.

O Memorando estabeleceu, em termos de solvabilidade, diretrizes ao nível do reforço dos níveis de capitalização do sistema bancário nacional, as quais foram concretizadas por via do Aviso do BdP n.º 3/2011, datado de 10 de maio de 2011, o qual estabeleceu um rácio de Core Tier 1 mínimo de 9% a 31 de dezembro de 2011 e 10% a 31 de dezembro de 2012.

Na eventualidade dos bancos não conseguirem cumprir com estes novos rácios dentro do prazo estabelecido, encontrava-se previsto um mecanismo de apoio público à solvabilidade de bancos viáveis (Bank Solvency Support Facility), tendo ficado disponíveis para esse efeito fundos no valor total de 12 mil milhões de euros. Importa realçar que, de acordo com a terceira revisão do Memorando, datada de 15 de Março de 2011³⁶, no caso de eventual necessidade de reforço dos capitais da CGD, tal seria efetuado com recurso a fundos públicos fora do mecanismo de apoio à solvabilidade bancária.

O Memorando previa ainda, entre outras metas, (i) a desalavancagem do sector bancário³⁷, e em particular, de redução da dependência do financiamento do Eurosistema; e (ii) a continuação do apoio aos sectores mais produtivos da economia nacional, em especial as PME.

No que se refere em concreto à CGD, o Memorando previa a racionalização da estrutura do grupo CGD com o objetivo de aumentar a base de capital do seu negócio bancário e melhorar o modelo de governação do grupo. Tal incluía a definição de um calendário mais ambicioso para a venda do negócio segurador do grupo, de um programa para a alienação gradual de todas as subsidiárias não essenciais e, se necessário, de uma redução das atividades no estrangeiro.

Posteriormente, em Dezembro de 2011, no âmbito de um conjunto de medidas destinadas a restabelecer a confiança no setor bancário da UE, a Autoridade Bancária Europeia (EBA) emitiu uma recomendação (EBA/REC/2011/01) às autoridades de supervisão nacionais no sentido de reforçar os níveis de capitalização da banca de forma a dar conforto aos mercados em relação à capacidade de resistência a choques adversos e precaver o risco sistémico dada a situação de incerteza associada à crise da dívida soberana e o potencial agravamento da situação económica.

Em concreto, esta recomendação estabelecia um rácio objetivo de fundos próprios de nível 1 (CT1 ou Core Tier 1) mínimo 9% a atingir até 30 de Junho de 2012, ao qual acrescia uma almofada temporária de capital para exposições à dívida soberana calculado e fixado (i.e. sem posterior hipótese de revisão), após uma avaliação prudente a valores de mercado, das exposições a dívida soberana com referência a 30 de Setembro de 2011. Contudo, atendendo a que a almofada para risco soberano pretendia acautelar perdas contingentes, a EBA aceitou que um determinado tipo de instrumento híbrido convertível de elevada

³⁶ “In this context, we stand ready to support CGD in its efforts to meet its additional capital needs by end-June 2012, from cash buffers outside of the BSSF, in line with EU state aid rules”.

³⁷ Refletido nos seguintes objetivos: rácio de transformação inferior a 120% em Dezembro de 2014; utilização de funding do BCE inferior a 10 vezes as reservas mínimas de Caixa em Dezembro de 2014 e Stable funding ratio superior a 100% em Dezembro de 2014.



qualidade, que poderia ser subscrito por investidores privados, também fosse elegível para o mesmo fim, dentro de determinadas condições.

Este exercício de capital abrangeu 71 grupos bancários europeus, incluindo a CGD, BCP, BPI e ESFG no caso de Portugal.

De acordo com a recomendação da EBA, os bancos ficaram sujeitos à apresentação de planos de capitalização até 20 de Janeiro de 2012 destinados a demonstrar o cumprimento aos requisitos de capital previstos na recomendação.

Plano Estratégico da CGD (2011-2014)

Tendo em consideração os objetivos estabelecidos no Memorando de Entendimento e no Programa de Governo, a CGD promoveu uma revisão do seu plano estratégico com vista à migração de um grupo financeiro diversificado e com o negócio bancário sobretudo focado na concessão de crédito imobiliário, para um grupo multinacional centrado no negócio bancário, na concessão de crédito a empresas exportadoras e captador de poupanças em todos os segmentos de particulares e empresas.

A abordagem a estes desafios deveria ser realizada seguindo um conjunto de diretrizes estratégicas e iniciativas para o triénio 2011-2014, orientadas para o aumento da rentabilidade (incluindo a racionalização dos custos) e para o reforço da solvabilidade e do modelo governativo. Destacam-se a desalavancagem em ativos não essenciais (participações financeiras e atividade seguradora), a implementação de um programa de redução de custos (colaboradores e agências), a revisão do modelo de negócio em Espanha, a revisão do modelo de serviço para fazer face às necessidades e especificidades de segmentos chave, em particular das PME e o reforço dos processos de governo interno.

Situação financeira e solvabilidade em 2011

A 31 de Dezembro de 2010, a CGD apresentava, em base consolidada, um rácio Tier 1 de aproximadamente 8,9% (face a um mínimo de 8%), um valor total de balanço de 119.047 milhões de euros e resultados líquidos positivos na ordem dos 312 milhões de euros.

Contudo, o forte agravamento da situação macroeconómica em Portugal em 2011, conduziu a uma viragem no desempenho financeiro do Grupo CGD, que apresentou resultados líquidos negativos no final de 2011, devido essencialmente aos resultados de operações financeiras.

Não obstante, o Grupo CGD conseguiu cumprir com os requisitos prudenciais a 31 de Dezembro de 2011 exclusivamente com recurso a medidas internas geradoras de capital.

Na sequência da recomendação emitida pela EBA, a CGD comunicou ao mercado que a insuficiência de capital se situaria nos 1.834 milhões de euros: 1.073 milhões de euros destinados à criação da almofada temporária de capital para cobertura do risco associado às exposições à dívida soberana, depois de uma avaliação prudente, a valores de mercado, dessas exposições, e os restantes 761 milhões de euros para cumprimento do rácio Core Tier 1 definido pela EBA, cujas regras de cálculo eram mais conservadoras do que as estipuladas na legislação nacional vigente à data.

Na versão final do plano de capitalização submetido ao BdP, o montante das necessidades de capital foi revisto em baixa para 1.650 milhões de euros, tendo as menores necessidades de capital sido justificadas por uma maior redução dos ativos ponderados pelo risco face ao previsto no quarto trimestre de 2011.



O plano assumia que as necessidades de capital seriam cobertas via um aumento de capital no valor global de 750 milhões de euros e emissão de obrigações de capital contingente no valor de 900 milhões de euros, ambos integralmente subscritas pelo acionista Estado. A remuneração destas obrigações foi fixada em 8,5% para o primeiro ano, com acréscimos anuais de 25 pontos base nos dois anos seguintes e de 50 pontos base nos restantes.

A aprovação do plano de capitalização foi deliberada pelo Conselho de Administração da CGD em 27 de Junho de 2017 e aprovada por deliberação do acionista único do Banco na mesma data, nos termos estabelecidos no Despacho n.º 8840-C/2012.

Avaliação do plano de capitalização pelo BdP (2012)

O BdP efetuou uma validação do plano de capitalização e acompanhamento estrito do mesmo, em articulação com a EBA, o Ministério das Finanças e a CGD.

Plano de Reestruturação em 2013

Por decisão datada de 18 de Julho de 2012, a DG-COMP comunicou ao Governo Português que a injeção de fundos públicos na CGD constituía ajuda estatal ao abrigo do artigo 107(1) TFEU. Contudo, a Comissão decidiu que a medida seria temporariamente aceite, tendo por base razões de estabilidade do mercado financeiro previstas no artigo 107 (3)(b) TFEU. No entanto, o Governo Português teria que submeter um plano de reestruturação, até 29 de Dezembro de 2012, para aprovação da Comissão.

O Ministério das Finanças iniciou assim negociações com a DG-COMP tendo por objetivo definir um plano de reestruturação para a CGD, nos termos das regras e orientações da Comissão Europeia. O BdP prestou toda a colaboração solicitada ao longo do processo negocial, nomeadamente em termos de análise, comentários e sugestões à documentação trocada.

Neste âmbito, o Ministério das Finanças solicitou ao BdP, por carta datada de 17 de Julho de 2013, confirmação de que o plano acordado entre a CGD e a DG-COMP garantia “durante todo o período do investimento, designadamente, a viabilidade da CGD, a sua adequada situação financeira, patrimonial e prudencial a adequada capacidade de reembolso dos fundos injetados e a capacidade de contribuir para o financiamento da economia”.

Acompanhamento dos compromissos decorrentes da Recapitalização (2013-2016)

O BdP efetuou o acompanhamento do plano de recapitalização, tendo remetido ao Ministério das Finanças 11 relatórios de acompanhamento trimestral, entre 2013 e 2016.

O Plano de Reestruturação acordado com a DG-COMP foi também objeto de acompanhamento semestral por uma entidade constituída para o efeito (o *Monitoring Trustee*), a qual preparou com essa periodicidade um relatório de acompanhamento submetido à Comissão Europeia e do qual foi dado conhecimento à CGD e ao Ministério das Finanças.

Relativamente ao grau de cumprimento dos objetivos, e de um modo geral, os relatórios do *Monitoring Trustee* sempre deram conta de uma evolução positiva, ressaltando que os compromissos estavam a ser implementados de forma apropriada e efetiva.



Apêndice VIII: Projeções para o crescimento real do PIB e a taxa de juro subjacentes aos Funding and Capital Plans de Maio de 2012 e Maio de 2013

- As projeções para o PIB real elaboradas pelo BdP em maio de 2012 apontavam para um crescimento acumulado no período 2012-2015 relativamente fraco (0,7%). Nas projeções elaboradas em maio de 2013, a variação acumulada do PIB neste período viria a ser revista substancialmente em baixa (para -2,8%). Refira-se que a variação observada do PIB real acumulada no período 2012-2015 foi similar à projetada na primavera de 2013, situando-se portanto muito abaixo da projetada na primavera de 2012.
- As hipóteses relativas à taxa de juro de curto prazo consideradas nos dois exercícios de projeção do BdP (maio de 2012 e maio de 2013) apontavam para níveis claramente superiores aos que se vieram a observar.
- Comparando as projeções do BdP quer para o crescimento do PIB quer para a taxa de juro de curto prazo com as produzidas por instituições internacionais (CE, FMI e OCDE) em datas próximas, pode concluir-se por uma grande similaridade.

Projeções para o crescimento real do PIB e taxa de juro subjacentes aos Funding and Capital Plans de Maio de 2012 e Maio de 2013 e valores observados

	2011	2012	2013	2014	2015	Crescimento acumulado (PIB)/ Média (Tx de juro) 2012-2015
Crescimento do PIB real - Portugal						
<i>Projeções do Banco de Portugal - Maio 2012</i>	-1,6	-3,4	0,0	2,0	2,2	0,7
<i>Projeções do Banco de Portugal - Maio 2013</i>	-1,6	-3,2	-2,3	1,1	1,5	-2,8
<i>Observado - Julho 2016</i>	-1,8	-4,0	-1,1	0,9	1,5	-2,8
Tx de juro de curto prazo - área do euro						
<i>Projeções do Banco de Portugal - Maio 2012</i>	1,4	0,8	0,8	1,1	1,8	1,1
<i>Projeções do Banco de Portugal - Maio 2013</i>	1,4	0,6	0,2	0,4	0,7	0,5
<i>Observado - Julho 2016</i>	1,4	0,6	0,2	0,2	0,0	0,2

Crescimento real do PIB - comparação com as projeções de instituições internacionais (taxa de variação anual)

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Projeções do Banco de Portugal - Maio 2012</i>	-1,6	-3,4	0,0	2,0	2,2
<i>CE (abril 2012)</i>	-1,6	-3,3	0,3		
<i>FMI (abril 2012)</i>	-1,5	-3,3	0,3	2,1	1,9
<i>OCDE (junho 2012)</i>	-1,6	-3,2	-0,9		
<i>Projeções do Banco de Portugal - Maio 2013</i>	-1,6	-3,2	-2,3	1,1	1,5
<i>CE (abril 2013)</i>		-3,2	-2,3	0,6	
<i>FMI (abril 2013)</i>		-3,2	-2,3	0,6	1,5
<i>OCDE (junho 2013)</i>		-3,2	-2,7	0,2	

Taxa de juro de curto prazo da área do euro - comparação com as hipóteses de instituições internacionais

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Projeções do Banco de Portugal - Maio 2012</i>	1,4	0,8	0,8	1,1	1,8
<i>CE (abril 2012)</i>		0,8	0,8		
<i>FMI (abril 2012)</i>	1,4	0,8	0,8		
<i>OCDE (junho 2012)</i>	1,4	0,6	0,3		
<i>Projeções do Banco de Portugal - Maio 2013</i>	1,4	0,6	0,2	0,4	0,7
<i>CE (abril 2013)</i>			0,2	0,3	
<i>FMI (abril 2013)</i>		0,6	0,2	0,4	
<i>OCDE (junho 2013)</i>		0,6	0,1	0,0	

Fontes: BCE, CE, FMI, OCDE, INE e Banco de Portugal.