



## **Comunicado do Banco de Portugal sobre as recomendações da Comissão de Avaliação às Decisões e à Atuação do Banco de Portugal na Supervisão do Banco Espírito Santo S.A.**

Na sequência do processo que conduziu à aplicação da medida de resolução ao Banco Espírito Santo, S.A., o Governador do Banco de Portugal, Carlos Costa, determinou a constituição de uma Comissão de Avaliação às Decisões e à Atuação do Banco de Portugal na Supervisão do Banco Espírito Santo S.A..

A Comissão foi incumbida de avaliar a atuação do Banco de Portugal nos três anos que antecederam a aplicação da medida de resolução ao BES para apurar eventuais deficiências e oportunidades de melhoria na organização e nos processos de supervisão.

Este tipo de exercício é próprio de organizações que avaliam o desempenho em função dos objetivos, estando disponíveis para permanentemente reverem os métodos de trabalho e introduzirem melhorias no seu funcionamento, tendo em consideração:

- A constante alteração da realidade que acompanham, por exemplo, a conjuntura económica e o aparecimento de novos produtos e serviços;
- As modificações do quadro doutrinal, legislativo e regulamentar;
- As fragilidades no desenho ou na aplicação de processos e procedimentos e as limitações das ferramentas analíticas e de pesquisa disponíveis.

A identificação de oportunidades de melhoria nos processos de supervisão com base na análise de casos concretos de instituições financeiras que enfrentaram problemas de solvência, embora não tenha precedente no caso do Banco de Portugal, é normal e boa prática no plano internacional.

### **Constituição e funcionamento da Comissão**

A Comissão de Avaliação às Decisões e à Atuação do Banco de Portugal na Supervisão do Banco Espírito Santo S.A. foi presidida pelo Presidente do Conselho de Auditoria do Banco de Portugal, João Costa Pinto, e integrou os Consultores do Banco de Portugal Maximiano Reis Pinheiro e Norberto Sequeira Rosa e duas personalidades externas, indicadas pelo Presidente da Comissão, José Robin de Andrade e Luís Silva Morais. A Comissão contou ainda com os serviços da empresa de consultoria estratégica *The Boston Consulting Group* (BCG).

A Comissão interpretou o mandato atribuído pelo Governador como circunscrito à avaliação do desempenho institucional do Banco de Portugal enquanto autoridade responsável pela



supervisão do grupo financeiro que incluía o BES. Nesta aceção, ficou fora do âmbito dos trabalhos da Comissão a investigação, e correspondente recolha de elementos, de eventuais ilícitos de naturezas sancionatória ou criminal praticados por acionistas, gestores e outros responsáveis pelo grupo financeiro. Os comportamentos destes foram, obviamente, tidos em conta, mas na perspetiva do enquadramento para a avaliação da atuação da supervisão do Banco de Portugal.

Por outro lado, a Comissão decidiu excluir da sua avaliação, no entendimento de que esse era o sentido do mandato que lhe tinha sido atribuído, acontecimentos imediatamente anteriores à aplicação da medida de resolução, em final de julho de 2014. Estes acontecimentos já não relevam para a avaliação da atuação da supervisão, dado que correspondem a desenvolvimentos autónomos em relação à esfera prudencial, com contornos técnico-jurídicos, económicos e fundamentos próprios à luz do regime de resolução.

A Comissão funcionou de forma totalmente independente em relação ao Conselho de Administração do Banco de Portugal e teve acesso a toda a informação relevante.

A avaliação da atuação da supervisão do Banco de Portugal foi realizada com base no levantamento sistemático e sequencial dos factos relevantes até ao colapso do BES, tomando em consideração o contexto em que as ações de supervisão ocorreram, incluindo as condicionantes legais, regulamentares e outras resultantes do comportamento dos diferentes intervenientes no processo. As conclusões da avaliação permitiram formular um conjunto de recomendações orientadas para a evolução futura dos processos internos de supervisão, da relação com outras autoridades de supervisão e do enquadramento legal e regulamentar. As recomendações tiveram em conta as substanciais alterações regulatórias e de supervisão, bem como as implicações resultantes da passagem ao Mecanismo Único de Supervisão (MUS).

As conclusões e recomendações da Comissão não foram sujeitas ao contraditório do Banco de Portugal e, por conseguinte, exprimem apenas a opinião da Comissão. O Conselho de Administração do Banco de Portugal analisará as recomendações da Comissão e outros contributos relevantes produzidos na sequência da aplicação da medida de resolução ao BES. Com base nessa análise, o Banco de Portugal definirá um plano de trabalhos para pôr em prática melhorias na organização e nos procedimentos da supervisão. Ao mesmo tempo, promoverá propostas legislativas que reforcem o enquadramento legal da supervisão e garantam a indispensável segurança jurídica das decisões do supervisor, sem a qual estas não poderão desempenhar adequadamente o seu papel de salvaguarda da estabilidade do sistema financeiro.

O Governador expressa publicamente o seu profundo agradecimento aos membros da Comissão pelo intenso trabalho realizado ao longo dos últimos meses.

### **Recomendações**

A Comissão formulou 19 recomendações ao Banco de Portugal (Quadro 1).

Foram identificadas oportunidades de melhoria nas práticas de supervisão e nos quadros regulamentar e legislativo.



As recomendações incidem sobre os seguintes temas:

1. Supervisão da vertente financeira de conglomerados mistos;
2. Exposição das instituições de crédito a acionistas e a empresas participadas;
3. Outros conflitos de interesse;
4. Exposições intragrupo financeiro;
5. Condições de emissão de papel comercial;
6. Monitorização da venda de produtos financeiros pelos bancos;
7. Modelo institucional de articulação entre supervisores financeiros;
8. Auditores externos;
9. Atitude da supervisão prudencial perante as entidades supervisionadas.



## Quadro 1 – Síntese das recomendações endereçadas ao Banco de Portugal pela Comissão de Avaliação às Decisões e à Atuação do Banco de Portugal na Supervisão do BES

1. Supervisão da vertente financeira de conglomerados mistos	
Práticas de supervisão	Regulamentação e legislação
<p><b>Recomendação 1.1.</b> Dar particular atenção a potenciais conflitos de interesse nos grupos financeiros supervisionados, em especial nos conglomerados mistos. Recomenda-se:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>i. Aplicar de forma estrita o regime de acumulação de cargos de gestão por parte de membros de órgãos de administração e fiscalização de instituições de crédito fora dos respetivos grupos financeiros;</li><li>ii. Aplicar de forma estrita a limitação de concessão de crédito a detentores de participações qualificadas nas instituições de crédito;</li><li>iii. Ser particularmente vigilante sobre o respeito da proibição de concessão de crédito a membros dos órgãos sociais e a entidades por estes controladas, retomando, nomeadamente, a exigência de entrega de declarações periódicas pormenorizadas e cruzando essas declarações com informação recolhida de forma independente sobre as entidades em causa.</li></ul>	<p><b>Recomendação 1.2. [Legislação nacional e regulamentação do Banco de Portugal]</b> Propor ao Governo o reforço do regime de escrutínio previsto no artigo 33.º do RGICSF, em articulação com o regime previsto no artigo 30.º-A, com vista a, para além das regras a aprovar por assembleia geral de instituições de crédito quanto a prevenção e sanção de conflitos de interesses, se preverem os seguintes deveres específicos dos membros do conselho de administração:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>i. De estabelecer princípios e orientações nesse sentido;</li><li>ii. De monitorizar periódica e regularmente a eficácia e o bom cumprimento dessas orientações.</li></ul> <p>Normas regulamentares especialmente exigentes nestes domínios deverão complementar tal disciplina reforçada do artigo 33.º em conjugação com o artigo 30.º-A do RGICSF.</p> <p><b>Recomendação 1.3. [Legislação europeia]</b> Propor ao Governo e nos fóruns europeus em que participa uma redução gradual do limite de grandes riscos a partes relacionadas. Desejavelmente, o processo deverá convergir para a proibição absoluta deste tipo de financiamento ou, pelo menos, para um limite baixo (por exemplo, de 5% ou 10% dos fundos próprios consolidados).</p> <p><b>Recomendação 1.4. [Legislação nacional]</b> Propor ao Governo a proibição de comercialização, pelas instituições de crédito, de títulos de capital e de dívida das empresas não financeiras do grupo a que pertencem.</p>



## 2. Exposição das instituições de crédito a acionistas e a empresas participadas

Práticas de supervisão	Regulamentação e legislação
<p><b>Recomendação 2.3.</b> Não tolerar, em nenhum caso, a falta de esclarecimento sobre quais os beneficiários últimos de participações que atinjam pelo menos 2% do capital ou dos direitos de voto das entidades pertencentes a grupos supervisionados e, em caso de dúvida e ao abrigo do artigo 105.º do RGICSF, deve inibir os direitos de voto relativos a essas participações (não só diretos, mas também indiretos, através de filiais, caso se aplique) até ao cabal esclarecimento da situação.</p>	<p><b>Recomendação 2.1. [Legislação nacional]</b> Propor ao Governo uma redução gradual do limite de exposição a detentores de participações qualificadas na instituição de crédito em percentagem dos seus fundos próprios (para 5% por grupo detentor de participação qualificada e 15% em termos agregados para o conjunto de todos os detentores de participações qualificadas).</p> <p><b>Recomendação 2.2. [Legislação nacional]</b> Propor ao Governo a proibição de comercialização, pelas instituições de crédito, a clientes não institucionais:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>i. De instrumentos financeiros emitidos por entidades detentoras de participações qualificadas, incluindo sociedades em relação de domínio com aquelas;</li><li>ii. De ações ou outros instrumentos que qualifiquem como fundos próprios regulamentares do grupo financeiro a que pertence a instituição de crédito para efeitos de supervisão em base consolidada.</li></ol> <p><b>Recomendação 2.4. [Legislação nacional]</b> Propor ao Governo as seguintes alterações ao RGICSF:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>i. Alínea g) do artigo 66.º – <u>“Identificação dos acionistas detentores de participações <del>qualificadas</del> que atinjam, pelo menos, 2% do capital ou dos direitos de voto, incluindo, no caso de os detentores serem sociedades, a identificação dos beneficiários últimos dessas participações”;</u></li><li>ii. N.º 1 do artigo 104.º – “Os atos ou factos de que tenha resultado a aquisição de uma participação que atinja, pelo menos, <del>2%</del>5% do capital ou dos direitos de voto de uma instituição de crédito devem ser comunicados ao Banco de Portugal no prazo de 15 dias a contar da respetiva verificação, <u>com a identificação, no caso de os detentores serem sociedades, dos beneficiários últimos dessas participações”;</u></li></ol>

**2. Exposição das instituições de crédito a acionistas e a empresas participadas (CONT.)**

Práticas de supervisão	Regulamentação e legislação
	<p>iii. N.º 2 do artigo 108.º – “Em abril de cada ano, as instituições de crédito comunicam ao Banco de Portugal a identidade dos detentores de participações <u>qualificadas que atinjam, pelo menos, 2% do capital social ou dos direitos de voto</u>, com especificação do capital social e dos direitos de voto correspondentes a cada participação <u>e, no caso de os detentores serem sociedades, dos respetivos beneficiários últimos</u>”.</p> <p><b>Recomendação 2.5. [Legislação nacional]</b> Propor ao Governo o estabelecimento de um limite à exposição total (crédito e capital) a empresas participadas (por exemplo, 10% dos fundos próprios em base consolidada). Propor também que a alteração correspondente tenha lugar na regulamentação europeia.</p>

**3. Outros conflitos de interesse**

Práticas de supervisão	Regulamentação e legislação
	<p><b>Recomendação 3.1. [Legislação nacional]</b> Propor ao Governo o alargamento do âmbito do artigo 85.º do RGICSF, de forma a proibir a concessão de crédito a todos os membros dos conselhos de administração, geral e de supervisão, bem como a sociedades ou outros entes coletivos por eles direta ou indiretamente dominados, sem prejuízo do disposto no n.º 4 daquele artigo (por exemplo, operações de carácter ou finalidade social).</p>



#### 4. Exposições intragrupo financeiro

Práticas de supervisão	Regulamentação e legislação
<p><b>Recomendação 4.1.</b> Monitorizar continuamente as exposições intragrupo. Caso ultrapassem um determinado patamar de alerta, por exemplo de 5% dos capitais próprios consolidados, as entidades envolvidas deverão obrigatoriamente passar a ser objeto de um acompanhamento mais próximo por parte da supervisão e, se for justificado, de determinações no sentido de ser reduzida ou anulada a exposição problemática.</p> <p><b>Recomendação 4.2.</b> Não conceder isenções de grandes riscos para exposições intragrupo a filiais em países terceiros se não estiver garantido o acesso, sem restrições, a toda a informação relevante para o exercício eficaz da supervisão em base consolidada.</p>	

#### 5. Condições de emissão de papel comercial

Práticas de supervisão	Regulamentação e legislação
	<p><b>Recomendação 5.1. [Legislação nacional]</b> Propor ao Governo e em articulação com a CMVM um aumento substancial do patamar mínimo para que uma emissão de papel comercial seja classificada como particular.</p>



## 6. Monitorização da venda de produtos financeiros pelos bancos

Práticas de supervisão	Regulamentação e legislação nacional
<p><b>Recomendação 6.1.</b> Desenvolver capacidade técnica para passar a monitorizar a comercialização de todos os produtos financeiros pelas instituições de crédito aos seus clientes, numa dupla perspetiva comportamental e prudencial, de modo a apurar se a instituição interveniente está em condições de os comercializar e qual a exposição direta ou indireta que essa comercialização pode envolver perante os condicionamentos que rodeiam a venda e o tipo de clientes visados.</p> <p>Desejavelmente, perante a deteção de qualquer irregularidade que não se refira a depósitos ou créditos, os elementos respetivos deverão ser prontamente comunicados à CMVM ou à ASF (consoante o tipo de produto em causa) com o pedido de intervenção corretiva. Em face dos condicionalismos da atuação da instituição de crédito em causa e à luz do problema prudencial identificado, deverá o Banco de Portugal, se a gravidade da situação o justificar, disciplinar diretamente o comportamento de risco.</p>	

## 7. Modelo institucional de articulação entre supervisores financeiros

Práticas de supervisão	Regulamentação e legislação
	<p><b>Recomendação 7.1. [Legislação nacional]</b> Promover junto dos outros supervisores financeiros nacionais e do Governo uma reflexão sobre possíveis melhorias no modelo institucional de supervisão financeira português, à luz das melhores práticas internacionais e da evolução previsível do enquadramento europeu.</p>



**8. Auditores externos**

<b>Práticas de supervisão</b>	<b>Regulamentação e legislação</b>
<p><b>Recomendação 8.2.</b> Desenvolver, no exercício da supervisão em base consolidada, uma metodologia de interação com os auditores externos dos vários grupos financeiros. Por exemplo, emitindo orientações que clarifiquem as suas expectativas em relação ao desempenho dos auditores externos e que reforcem as exigências sobre esse desempenho. Essas orientações deverão especificar:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>i. As exigências e os requisitos essenciais quanto a elementos de reporte a considerar pelos auditores;</li><li>ii. Metodologias-padrão de interação regular com os auditores, incluindo a frequência esperada de certas dessas interações.</li></ul>	<p><b>Recomendação 8.1. [Legislação nacional]</b> Propor ao Governo, sem prejuízo de se procurar acompanhar tendências internacionais neste domínio, e pelo menos no caso das instituições de crédito e grupos financeiros:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>i. A contratação do auditor externo por um órgão do Conselho de Administração independente da Comissão Executiva, como por exemplo a Comissão de Auditoria ou o Conselho Fiscal (outra hipótese seria a contratação pelo conselho geral e de supervisão, quando este existir, tendo em conta o modelo de governo da sociedade);</li><li>ii. Restrição ou proibição de prestação de serviços de consultoria pelas empresas que simultaneamente prestam serviços de auditoria ao grupo financeiro;</li><li>iii. Proibição de manutenção do mesmo auditor nas vertentes financeira e não financeira dos conglomerados mistos;</li><li>iv. Obrigatoriedade de rotação do auditor externo e do respetivo <i>partner</i> ao fim de três mandatos de três anos ou de dois mandatos de quatro anos;</li><li>v. Certificação prévia pelo Banco de Portugal (com posterior reavaliação periódica e possibilidade de revogação dessa certificação) das sociedades de auditoria que pretendam exercer a sua atividade em instituições de crédito e sociedades financeiras, garantindo o cumprimento de um código de conduta suficientemente explícito.</li></ul>



### 9. Atitude da supervisão prudencial perante as entidades supervisionadas

Práticas de supervisão	Regulamentação e legislação
<p><b>Recomendação 9.1.</b> Ter especial preocupação, no exercício das suas responsabilidades de supervisão direta das instituições menos significativas, de tomar as decisões de supervisão de forma mais tempestiva e determinada, mesmo que tal implique um maior risco de litigância.</p> <p><b>Recomendação 9.2.</b> Promover uma reflexão interna sobre o modelo organizacional das funções jurídicas e da sua articulação com a supervisão direta, à luz das melhores práticas de autoridades de supervisão.</p>	