



Desenvolvimento da análise do Banco de Portugal ao Relatório sobre a Reforma do Modelo de Supervisão Financeira, elaborado pelo Grupo de Trabalho nomeado pelo Despacho n.º 1041-B/2017

1. Introdução e indicação de sequência

O presente documento enquadra e desenvolve os *Comentários do Banco de Portugal ao Relatório sobre a Reforma do Modelo de Supervisão Financeira, elaborado pelo Grupo de Trabalho nomeado pelo Despacho n.º 1041-B/2017* (“Grupo de Trabalho”).

O documento inicia com o enquadramento ao atual modelo de supervisão financeira em Portugal no quadro europeu de supervisão e resolução (ponto 2.), para, em seguida, se centrar na proposta de criação do Sistema Nacional de Supervisão Financeira (ponto 3.). Nesta parte, analisam-se os aspetos relevantes em que se desdobra o Relatório, partilhando, como ponto de partida, as lições da crise que apontam a direção para um modelo setorial de cooperação reforçada (ponto 3.1), ao mesmo tempo que se caracterizam, para cada área funcional cometida ao Banco de Portugal, as limitações, as condicionantes e as oportunidades de melhoria que devem estar presentes na ponderação das soluções que melhor respondem aos desafios atualmente colocados à supervisão e à regulação financeiras, bem como às respetivas instituições (pontos 3.2 a 3.5). No ponto 3.6, o presente documento debruça-se sobre a proposta de criação do Conselho Superior de Política Financeira, enquanto órgão de articulação e cooperação entre as autoridades e as entidades que integram o Sistema Nacional de Supervisão Financeira.

São ainda objeto de atenção, no presente documento, alguns aspetos do estatuto, governação e *accountability* das entidades e órgãos que integrariam o Sistema Nacional de Supervisão Financeira, tal como apresentados pelo Grupo de Trabalho (ponto 4.).

2. O atual modelo de supervisão financeira em Portugal no quadro europeu de supervisão e resolução

I. Existe uma grande diversidade de modelos em termos de arquitetura institucional da supervisão financeira, quer a nível Europeu, quer mundial. Tendo presente esta variedade de opções, e atendendo aos



desenvolvimentos recentes, os quais, fruto das crises financeiras da última década, implicaram a atribuição de novos poderes às autoridades competentes (veja-se o caso da supervisão mas, sobretudo, da resolução), reconhece-se que não há um modelo de supervisão que possa ser considerado, em abstrato, claramente melhor do que os restantes, associando-se a cada modelo teórico um conjunto de vantagens e desvantagens. O ponto de partida, bem como o contexto específico de cada país, são naturalmente aspetos muito relevantes na decisão sobre qual o modelo que melhor permite prosseguir as atividades de supervisão com eficácia.

Por outro lado, o modelo de supervisão financeira nacional opera hoje num contexto que é decisivamente marcado pelo enquadramento institucional e pelas regras instituídas ao nível da União Europeia e, especificamente, da União Bancária (que abarca os países que integram a moeda única). Com efeito, a reflexão sobre o modelo nacional de supervisão financeira não pode deixar de atender aos fundamentos e às condicionantes decorrentes do modelo europeu de regulação e supervisão.

Neste contexto, destaca-se a existência do Sistema Europeu de Supervisão Financeira (“SESF”), criado em 2011 e composto pelas Autoridades de Supervisão Europeia, bancária (“EBA”), seguradora (“EIOPA”) e de mercados (“ESMA”), pelo seu Comité Conjunto, pelas autoridades nacionais de supervisão, e ainda pelo Comité Europeu de Risco Sistémico (“CERS”), sendo esta uma entidade de natureza transversal com competências de articulação no domínio macroprudencial, presidida pelo Presidente do Banco Central Europeu (“BCE”). De igual modo, deve atender-se à criação mais recente da União Bancária, a qual, não obstante ainda não estar completa nas suas diversas vertentes, apresenta um pilar de supervisão prudencial bancária (o Mecanismo Único de Supervisão – “MUS”), um pilar de resolução bancária (Mecanismo Único de Resolução – “MUR”) e um pilar de garantia europeia de depósitos (ainda por concretizar). Estes desenvolvimentos significativos na esfera institucional operam, por sua vez, no quadro de um impressionante avanço a nível legislativo europeu, no domínio financeiro, designadamente na vertente bancária com a aprovação de vários normativos de relevo (e.g. CRD IV, CRR e BRRD) ¹.

¹ Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (“CRD IV”), Regulamento n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (“CRR”), e Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014 (“BRRD”).



II. Quanto ao SESF as Autoridades de Supervisão Europeias (“ASE”) assentam numa lógica setorial e o seu trabalho tem estado mais focado nas áreas regulamentares prudenciais e de convergência de supervisão, embora nos últimos anos se tenha verificado um maior enfoque nas matérias comportamentais, em consequência nomeadamente da necessidade de desenvolver normativos de nível 2 relativamente a regulamentos e a diretivas versando matérias relativas a normas de conduta na venda de produtos financeiros. Interessa ainda notar que a legislação da União relativa à venda de produtos financeiros estabelece regras autónomas para os setores bancário, de mercados e da área dos seguros, vindo a clarificar os respetivos espaços de atuação do ponto de vista da supervisão.

A este propósito, é de evidenciar, a nível dos mercados financeiros, a Diretiva dos Mercados de Instrumentos Financeiros recentemente revista (DMIF II), no setor dos seguros a Diretiva relativa à Mediação de Seguros recentemente revista pela Diretiva sobre Distribuição de Seguros e, relativamente aos mercados bancários de retalho, um conjunto de diplomas por produto (a Diretiva do Crédito aos Consumidores, a Diretiva do Crédito Hipotecário, a Diretiva das Contas de Pagamento, a Diretiva dos Serviços de Pagamento, recentemente revista). A exceção a esta realidade respeita aos depósitos estruturados, produtos bancários que, pelas suas características, foram considerados similares a alguns produtos de investimento, pelo que a recente revisão da DMIF (DMIF II) e o Regulamento dos PRIIPs veio estender aos depósitos estruturados (e a alguns produtos de seguros) um conjunto de regras aplicáveis à venda de instrumentos financeiros. Em qualquer caso, estes diplomas reconhecem a diferente natureza dos produtos em causa – em particular, a natureza de depósito dos depósitos estruturados – o que justificou a manutenção das responsabilidades da EBA na articulação da atuação dos supervisores relativamente a matérias que cobrem estes produtos.

III. Por seu turno, ainda em sede do SESF, o CERS – que tem responsabilidades na política macroprudencial do sistema financeiro da União – visa contribuir para a prevenção ou mitigação dos riscos sistémicos para a estabilidade financeira da União, tendo sido dotado de instrumentos de intervenção não vinculativos, podendo dirigir às entidades destinatárias alertas e recomendações, as quais devem ser implementadas de acordo com um mecanismo de “*comply or explain*”. No modelo de organização e funcionamento do CERS, verifica-se um papel preponderante dos bancos centrais. Trinta dos trinta e oito membros votantes do Conselho Geral do CERS (órgão que toma as decisões necessárias para assegurar o exercício das atribuições confiadas ao CERS) são oriundos dos bancos centrais, incluindo o Presidente e Vice-Presidente do BCE e os Governadores dos bancos centrais nacionais, que são os únicos representantes nacionais com



direito de voto. Esta estrutura reconhece, assim, a relevância muito significativa dos bancos centrais para a estabilidade financeira da União, sem prejuízo da coordenação, que será cada vez mais necessária, entre as diversas autoridades de supervisão setoriais².

Na área macroprudencial, o papel do CERS deve hoje ser articulado com os poderes que foram conferidos nesse domínio ao BCE, no âmbito do MUS. De facto, o Regulamento do MUS confere ao BCE não apenas competências microprudenciais, mas também poderes de uma autoridade macroprudencial³. Essas competências permitem que o BCE, em vez das autoridades nacionais competentes ou das autoridades nacionais designadas do Estado-Membro participante, aplique medidas macroprudenciais mais exigentes do que as aplicadas a nível nacional pela respetiva autoridade, designadamente quanto a reservas de fundos próprios (incluindo as reservas contracíclicas). Ao contrário do que refere o Relatório, que alude a uma “vertente de supervisão financeira [macroprudencial] marcadamente nacional, sem prejuízo das competências supranacionais do CERS” (p. 33) as medidas macroprudenciais são, atualmente, para os países da União Bancária, uma competência partilhada entre as autoridades nacionais, responsáveis, em primeira linha, pelas decisões macroprudenciais, e o BCE, que pode impor requisitos mais exigentes, a partir do catálogo definido na legislação europeia aplicável (i.e. CRD IV e CRR).

IV. O MUS funciona sob a égide do BCE, ao qual foram conferidas competências específicas de supervisão prudencial das instituições de crédito sujeitas àquele Mecanismo, sem prejuízo dos mecanismos de cooperação que reconhecem às autoridades nacionais competentes um papel de particular relevo no acompanhamento e supervisão das denominadas instituições menos significativas⁴. O pilar da supervisão microprudencial é, por isso, enquadrado por uma forte integração europeia, através da atribuição ao BCE

² Conforme refere o Relatório do Grupo de Trabalho, o projeto da “*Capital Markets Union*” tem como objetivo o aumento, precisamente, do financiamento não bancário da economia e os desenvolvimentos que possam vir a ocorrer nesse domínio devem, portanto, ser incorporados na estratégia nacional de supervisão e na integração das diferentes responsabilidades setoriais.

³ Artigo 5.º do Regulamento do MUS.

⁴ Conforme reconhecido pelo Tribunal Geral, no Processo T-122/15 (*Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank v ECB*), o BCE exerce competências exclusivas no que respeita à supervisão de todas as instituições de crédito abrangidas pelo MUS, sem prejuízo da implementação descentralizada de poderes de supervisão pelas autoridades nacionais competentes no que se refere às instituições menos significativas.



das competências relevantes e da participação ativa das autoridades nacionais num modelo de supervisão liderado pelo BCE, independentemente da dimensão das instituições supervisionadas. Neste sentido, afigura-se inadequada a asserção do Relatório segundo a qual as “autoridades nacionais mantêm toda a competência sobre as instituições menos significativas” (p. 29)⁵.

V. Já o Regulamento n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho (Regulamento do MUR) estabelece a criação de um quadro institucional integrado para assegurar a resolubilidade e resolução ordenada de instituições de crédito nos Estados-Membros da União Bancária. O MUR compreende uma autoridade de resolução única, o Conselho Único de Resolução (CUR) e um mecanismo comum para o financiamento de medidas de resolução, o Fundo Único de Resolução (FUR), financiado por contribuições das próprias instituições participantes.

A responsabilidade direta da autoridade de resolução bancária portuguesa exerce-se sobre uma parcela do sistema bancário nacional, tendo em atenção as responsabilidades diretas do CUR. Acresce ainda que, ao invés do que se refere no Relatório, as autoridades nacionais de resolução mantêm apenas uma competência circunscrita e não plenamente autónoma (mesmo) sobre as instituições menos significativas. Isto porque, em primeiro lugar, no que se refere às instituições menos significativas que tenham atividade transfronteiriça no espaço da união bancária, a competência de resolução reside integralmente no CUR, tal como para as instituições significativas. Por outro lado, mesmo em relação às restantes entidades estabelecidas nos Estados-Membros da União Bancária e grupos menos significativos que ao abrigo do Regulamento do MUR estão sob responsabilidade das autoridades nacionais de resolução, estas autoridades

⁵ Nos termos do artigo 4.º do Regulamento do MUS, foram conferidas ao BCE competências exclusivas pela supervisão de todas as instituições de crédito sujeitas ao MUS. Sem prejuízo disso, o Regulamento do MUS estabelece, em sede de mecanismos de cooperação entre o BCE e as autoridades nacionais competentes, que estas exercem um conjunto de responsabilidades de supervisão direta das instituições de crédito consideradas menos significativas no MUS (artigo 6.º, n.º 4). Essa intervenção das autoridades nacionais competentes convive com o poder do BCE de emitir regulamentos, orientações e instruções gerais dirigidos às autoridades nacionais competentes quanto ao exercício de poderes de supervisão no âmbito das instituições menos significativas, e com a responsabilidade do BCE pela supervisão do funcionamento do sistema. O BCE pode ainda, a qualquer momento, decidir exercer diretamente todos os poderes relevantes quanto a instituições consideradas menos significativas (artigo 6.º, n.º 5).



apenas são responsáveis pelas decisões de resolução se as medidas de resolução aplicadas não exigirem a utilização de mecanismos de financiamento da resolução, que são, desde janeiro de 2016, assegurados pelo FUR (e já não pelos mecanismos de financiamento da resolução criados a nível nacional).

VI. Em suma, o modelo europeu foi evoluindo a partir de competências essencialmente regulatórias e de convergência de supervisão (constituição das ASE)⁶, sendo hoje marcado pela existência de verdadeiras autoridades de supervisão e resolução europeias (BCE e CUR, no âmbito da União Bancária). Se, por um lado, esta transformação diminui a margem de atuação das autoridades nacionais nos respetivos domínios, também reforça a importância de uma boa articulação e atuação efetiva destas autoridades nacionais junto das autoridades europeias. Neste quadro, sem prejuízo das especificidades de cada Estado-Membro, interessa garantir, no desenho do modelo nacional, que os mecanismos de representação supranacional existentes são plenamente aproveitados e potenciados. A atuação das ASE recomenda igualmente clareza na atribuição de responsabilidades a nível nacional, evitando-se complexidades ou entropias desnecessárias que não favoreceriam, precisamente, a desejável participação célere e pró-ativa nas instâncias europeias, na prossecução dos interesses públicos relevantes.

O enquadramento legislativo e institucional a nível europeu e do G-20 caracteriza-se por um forte compromisso com a proteção da independência dos reguladores e supervisores, em linha com as melhores recomendações e práticas internacionais⁷. Na área da supervisão prudencial (MUS) e da resolução (MUR) os respetivos enquadramentos normativos estabelecem regras que salvaguardam inequivocamente a independência dessas autoridades europeias⁸. Acresce que, como esses sistemas integram as respetivas autoridades europeias (BCE e CUR) e as autoridades nacionais relevantes, as normas de independência

⁶ Encontra-se em curso uma iniciativa de revisão das ASE, após uma consulta pública que foi concluída em maio de 2017.

⁷ Veja-se, por exemplo, o relatório do Comité de Basileia de Supervisão Bancária (“Core Principles for Effective Banking Supervision”), de setembro de 2012 (Princípio 2)

⁸ Veja-se o artigo 19.º do Regulamento do MUS e o artigo 47.º do Regulamento do MUR.



definidas abrangem também estas últimas, numa lógica de independência operacional, bem como o estatuto dos representantes nacionais nessas estruturas europeias, com o objetivo, precisamente, de reforçar a coordenação, a efetividade e a credibilidade desses sistemas⁹.

3. A proposta de criação do Sistema Nacional de Supervisão Financeira

3.1. A necessidade de um modelo setorial de coordenação reforçada

I. O Relatório aponta como objetivo da proposta de reforma a instituição de um mecanismo de *troca institucionalizada e regulada de informação* e de *coordenação efetiva* dos supervisores setoriais, através de um Conselho de Supervisão e Estabilidade Financeira (“CSEF”).

O Banco de Portugal, como já anteriormente preconizado, partilha o objetivo de reforço da articulação entre as autoridades de supervisão, mas considera que a proposta do Grupo de Trabalho de substituir o atual CNSF por um novo CSEF beneficiaria com a introdução de ajustamentos relevantes na formulação vertida no Relatório, compatibilizando-a plenamente com o enquadramento jurídico vigente na União Europeia e com o estatuto de independência das autoridades de supervisão financeira nacionais. Note-se que o atual quadro legal do CNSF já sistematiza, no essencial, os instrumentos em torno dos quais essa articulação se pode organizar, pelo que futuras alterações deverão procurar dotá-los de maior eficácia, coerência e efetividade.

Em qualquer caso, dever-se-á procurar conjugar o desafio de maior cooperação com a necessidade de preservar a capacidade de atuação das autoridades na realização dos interesses públicos que lhes estão confiados, tendo em atenção experiências nacionais e europeias – algumas até muito recentes –, que

⁹ Segundo o artigo 19.º, n.º 1 do Regulamento do MUS: “No exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo presente regulamento, o BCE e as autoridades nacionais competentes que compõem o MUS devem agir de forma independente. Os membros do Conselho de Supervisão e o comité diretor agem de forma independente e objetiva, no interesse da União no seu conjunto, e não devem procurar obter nem receber instruções das instituições ou órgãos da União, do Governo de qualquer Estado-Membro ou de qualquer outro organismo público ou privado.”. Nos termos do artigo 47.º, n.º 1 do MUR: “O CUR e as autoridades nacionais de resolução exercem as competências que lhe são atribuídas pelo presente regulamento, de forma independente e no interesse geral.”



mostram a importância crítica para a estabilidade financeira que assumem a proximidade, complementaridade e a boa articulação entre as diferentes funções e dimensões da supervisão e até de outras valências, designadamente em situações de crise ou de elevada complexidade, mitigando, na prática, a relevância em abstrato de conflitos de interesses, igualmente evocados no Relatório. Estes aspetos serão abordados em maior detalhe ao longo da exposição subsequente. Assim, afigura-se ao Banco de Portugal ser especialmente importante evitar que o CSEF se traduza na criação de uma macroestrutura de artificial complexificação institucional e procedimental, acima ou a par do âmbito de intervenção do Banco de Portugal, da ASF e da CMVM, com risco sério de desresponsabilização recíproca nas diversas instâncias de decisão supervisora ou regulamentadora ou ainda podendo ver ser replicado, afinal, o risco de conflitos de interesses que o Grupo de Trabalho entendeu elencar em relação ao atual modelo, bem como com os incontornáveis custos e efeitos disruptivos acrescidos para o setor financeiro, globalmente considerado. Cabe também sinalizar que a arquitetura institucional da supervisão europeia, tal como já acima apresentada, condiciona seriamente a extensão e profundidade do caráter institucionalizado e regulado de que se pretende rodear, na perspetiva do Grupo de Trabalho, quer a troca de informações, quer a coordenação da atuação dos supervisores setoriais.

Também se aproveita esta oportunidade para, a par de outras propostas, suscitar, de seguida, que se aperfeiçoem os instrumentos e meios afetos à cooperação técnica entre supervisores no âmbito da atividade regulatória financeira em Portugal, nomeadamente através da criação de um secretariado permanente ao nível do CSEF. O Banco de Portugal considera ainda indispensável que o projetado CSPF assumam um papel primordial de acompanhamento e decisão política de alto nível no domínio da atividade regulatória, particularmente nos espaços que o legislador europeu confere à livre opção legislativa dos Estados-Membros. Tal permitirá habilitar o CSEF com apropriada orientação política e avaliação tempestiva das opções de âmbito preparatório quanto a anteprojetos legislativos que por este Conselho forem trabalhadas e apresentadas, mesmo em áreas que não são explicitamente indicadas no Relatório, concorrendo para que o processo de preparação dos diplomas legais na área financeira, nomeadamente para transposição e regulamentação da legislação europeia, se processe em prazos mais curtos e com acrescida coerência.

II. No que respeita à partilha de informações, a legislação europeia (em particular a CRD IV) e os normativos nacionais que a transpõem solucionam a questão da licitude da divulgação de informações relevantes entre supervisores para efeitos do desempenho das respetivas atribuições de supervisão, subtraindo-



a à aplicação dos deveres de segredo profissional que incumbem a cada uma delas. Num outro plano, a criação do MUS e a atribuição ao BCE da responsabilidade exclusiva pela supervisão das instituições de crédito, sem prejuízo dos mecanismos de cooperação instituídos, veio entretanto transferir para a esfera do BCE a responsabilidade e o domínio (*ownership*) da informação recolhida no desempenho das atribuições de supervisão prudencial das instituições de crédito, ainda que a regra seja a de que as entidades supervisionadas reportam a informação através das autoridades nacionais competentes, que assim servem de porta de entrada da informação no sistema.

No quadro do MUS, torna-se por isso indispensável conjugar a previsão de mecanismos eficazes de troca de informação com as prerrogativas do BCE enquanto verdadeiro responsável legal pela informação de supervisão de cariz prudencial, e a quem terá, assim, de caber a decisão sobre a oportunidade e o âmbito da efetivação de tais mecanismos. No contexto do MUR, ainda que sujeito a especificidades decorrentes da natureza desse sistema, encontramos igualmente condicionantes na configuração de um sistema reforçado de coordenação e de troca de informações entre supervisores nacionais, não só no plano das competências exclusivamente atribuídas ao CUR, como também na hierarquização, normativamente assumida, da precedência de comunicação de informação relevante – em contexto de resolução ou preparação de aplicação de medidas resolutivas – entre autoridades, incluindo entre as europeias e nacionais. O Banco de Portugal chama também a atenção para previsíveis dificuldades graves de compatibilização entre, por um lado, uma “coordenação da supervisão” com “emissão de recomendações concretas”, e, por outro, as atribuições que o Regulamento (UE) n.º 1024/2013 (Regulamento do MUS) confere ao BCE, incluindo o papel de assegurar o funcionamento eficaz e coerente do MUS. Neste âmbito, cabe salientar que impendem sobre o Banco de Portugal, enquanto autoridade nacional competente, deveres legais de cooperação e coadjuvação do BCE, e que o Banco de Portugal, no exercício das atribuições do BCE, deve observar as instruções dadas pelo BCE, conforme acima ficou exposto.

A desconsideração deste condicionalismo conduziria, muito provavelmente, a que pudesse ser afetada a independência operacional que o legislador europeu simultaneamente impõe e garante ao BCE e às autoridades nacionais competentes.

O que fica exposto, não eliminando a desejável opção pelo reforço dos instrumentos de coordenação e intercâmbio de informação relevante entre supervisores, exige, no entendimento do Banco de Portugal, uma prudente densificação desse modelo de cooperação reforçada à luz dos diversos normativos europeus, evitando elementos de vinculatividade que possam prejudicar uma adequada compatibilização com o enquadramento jurídico vigente na União Europeia.



O Banco de Portugal entende, também, que será de aproveitar esta oportunidade para assegurar o robustecimento estatutário do CSEF em relação ao CNSF, através, designadamente, de: (i) mecanismos de acrescida *accountability* e transparência, bem como regras claras de procedimento e funcionamento; (ii) instrumentos de *comply or explain* no âmbito da atuação dos respetivos membros; e (iii) atribuição, de forma permanente, de recursos humanos e materiais suficientes.

III. Em aditamento ao elenco de matérias enunciadas no Relatório a propósito da esfera de coordenação entre supervisores financeiros, entende o Banco de Portugal que a preparação técnica das propostas de legislação financeira se apresenta como um domínio em que, no seio de um órgão de cooperação robustecido no seu estatuto e capacitação, como se pretende que venha a ser o CSEF, a coordenação intersectorial deverá ser mais aprofundada no quadro do novo modelo de supervisão financeira nacional, não só pelos benefícios que uma abordagem de conjunto poderá trazer ao sistema financeiro na mitigação das fontes de vulnerabilidade e risco, como também na prossecução de um modelo mais eficaz na promoção da estabilidade financeira. Há que reconhecer, porém, que, na prática, o CNSF tem já vindo a contribuir de modo relevante para este objetivo, tendo sido preparado nessa sede um conjunto significativo de propostas legislativas. Vê-se, contudo, mérito em reforçar a coordenação não só no seio do CSEF, como entre este Conselho e o Ministério das Finanças, em particular através de especial articulação com o proposto CSPF, tal como preconizado adiante.

Há várias razões que depõem a favor do reforço do papel regulatório do CSEF, por analogia com o papel transversal do Comité Conjunto das ASE, no qual que se verifica uma equilibrada separação entre regulação e supervisão. Com efeito, podem destacar-se como prováveis vantagens, além da apontada visão de conjunto do sistema, a separação acrescida entre a função regulatória e a função de supervisão (sem prescindir da intervenção setorial especializada a nível de cada uma das autoridades).

Uma estrutura intersectorial renovada, dotada de instrumentos reforçados de coordenação, deverá contribuir, assim, para que a legislação incorpore uma melhor ponderação de todos os valores e interesses relevantes e adote metodologias regulatórias comuns, que procurem tornar o sistema mais integrado e coerente, mantendo suficiente flexibilidade, num contexto de adaptação a novas realidades resultantes, nomeadamente, da inovação tecnológica. O reforço desta componente do CSEF contribuiria, também, para o objetivo de reduzir os custos de *compliance* associados às diferentes abordagens entre reguladores.



Assim, o reforço através do CSEF das funções do atual CNSF no apoio à produção legislativa, a cargo da Assembleia da República e do Governo, nos espaços de liberdade normativa conferidos aos Estados-Membros, constituirá um fator muito importante para uma melhor prevenção de situações de conflito de interesses entre funções de supervisão e de sobreposição ou indefinição de competências entre as autoridades de supervisão, tal como apontadas no Relatório, permitindo, igualmente, responder, por exemplo, aos desafios colocados aos reguladores pelo *shadow banking*. Poderiam ainda ser atribuídas ao CSEF outras áreas de atuação privilegiada no domínio da regulação e em que, precisamente, se possa beneficiar de uma visão articulada intersectorial e ter em conta os diversos tipos de supervisão, nomeadamente ao nível da comercialização de produtos financeiros, da prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo, dos conglomerados financeiros e dos grupos financeiros com componentes não financeiras significativas, da atividade dos peritos avaliadores de imóveis ou ainda da atividade de auditoria financeira.

Paralelamente, o reforço da articulação técnica intersectorial deve ser complementado pela assunção, no projetado CSPF, de um papel central de acompanhamento e decisão de política legislativa no domínio financeiro, em particular para concretização das opções e espaços de regulamentação que o legislador europeu confere à livre opção legislativa dos Estados-Membros.

De facto, a experiência de vários anos mostra que o processo legislativo, no domínio financeiro, ganharia em eficácia e eficiência se estivesse claramente prevista a existência de uma instância de orientação e decisão de política legislativa, junto da qual o secretariado permanente do CSEF e/ou grupos de trabalho especializado com representação dos supervisores financeiros pudessem apresentar as opções normativas em confronto e obter, de forma tempestiva, apropriada avaliação e orientação políticas, com base em mecanismos de reporte previamente definidos. Uma boa e precoce ligação entre a estrutura técnica encarregada da preparação dos projetos legislativos e o órgão de orientação política (por nele estar representado o órgão de soberania com competência ou iniciativa legislativa e, sempre que necessário, os *stakeholders* relevantes) concorreria para que o processo legislativo na área financeira se processasse em prazos mais curtos e com acrescida coerência.

3.2. As funções de autoridade macroprudencial nacional

I. Antes da crise internacional, a preocupação fundamental da regulação e supervisão financeiras era, sobretudo, a solidez das instituições financeiras individualmente consideradas. Com a crise, a necessidade



de adquirir uma visão holística dos riscos para o sistema financeiro, que fosse para além de uma justaposição de riscos de instituições individuais ou setores financeiros específicos, tornou-se evidente. Efetivamente, a propagação de riscos entre agentes, a sua exposição a fatores de risco comuns, a sua dimensão excessiva, ou o seu comportamento coletivo provam que não é suficiente adicionar os riscos individuais para conhecermos o risco sistémico. E a ação sobre instituições ou mercados individuais não é suficiente para mitigar os riscos do sistema. A atribuição de funções macroprudenciais a uma autoridade específica constitui o reconhecimento, a nível internacional, da importância de uma política económica autónoma desenhada para lidar com este tipo de riscos sistémicos excessivos, que possam fazer perigar a estabilidade financeira.

II. Em Portugal, a responsabilidade de autoridade macroprudencial foi explicitamente atribuída em 2013 ao Banco de Portugal, por via da alteração à sua Lei Orgânica pelo Decreto-Lei n.º 142/2013, de 18 de outubro. De acordo com este mandato, “compete ao Banco de Portugal definir e executar a política macroprudencial, designadamente identificar, acompanhar e avaliar riscos sistémicos, bem como propor e adotar medidas de prevenção, mitigação ou redução desses riscos, com vista a reforçar a resiliência do setor financeiro”. Todavia, já antes a preservação da estabilidade financeira constituía uma função do Banco de Portugal, conforme estabelecido na sua Lei Orgânica, tendo a missão de “velar pela estabilidade do sistema financeiro nacional, assegurando, com essa finalidade, designadamente a função de refinanciador de última instância”. Para além de ser refinanciador de última instância, o exercício desta missão consubstanciava-se, por um lado, na função de supervisão microprudencial do sistema bancário, e, por outro lado, na identificação e acompanhamento dos riscos para o sistema financeiro português, integrando as várias valências de banco central.

O novo enquadramento legislativo nacional para a política macroprudencial conferiu também um papel consultivo ao CNSF, tal como estabelecido no Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 143/2013, de 18 de outubro, de forma a assegurar a necessária articulação com as outras autoridades relevantes, em particular as restantes autoridades de supervisão, mas também o Ministério das Finanças que tem estatuto de observador na sessão macroprudencial do CNSF.

III. A atribuição de funções desta natureza ao Banco de Portugal teve em consideração a experiência e conhecimento acumulados por via da assunção de responsabilidades na esfera da estabilidade financeira.



Atente-se, a este propósito, ao envolvimento histórico do Banco de Portugal no acompanhamento e tratamento de questões de estabilidade financeira e na análise do risco sistémico decorrente das funções de autoridade monetária e refinanciador de última instância, nos termos do “duplo mandato” conferido aos bancos centrais no âmbito da União Económica e Monetária (visando a estabilidade de preços e a estabilidade financeira), bem como enquanto supervisor do setor bancário e de autoridade responsável pela superintendência dos sistemas de pagamentos. Quanto ao “duplo mandato”, não colocando em causa o objetivo primordial do SEBC, que é a estabilidade de preços, o próprio Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia confere um claro mandato ao SEBC no sentido de contribuir para a estabilidade do sistema financeiro.¹⁰ O objetivo de salvaguarda da estabilidade financeira é, de resto, assumido como constituindo um objetivo do Eurosistema¹¹, tendo ganho relevância acrescida no contexto da crise financeira recente.¹² A atribuição da função de autoridade macroprudencial nacional teve em conta, adicionalmente, o papel que o Banco de Portugal e o seu Governador já assumiam no plano europeu e nos mecanismos associados à política macroprudencial, como o CERS, em que os representantes nacionais com direito de voto são os Governadores dos Bancos Centrais.

Por outro lado, a importância que o setor bancário assume no sistema financeiro em Portugal e o mais que provável impacto de qualquer crise sistémica sobre aquele foi também um argumento incontornável na decisão de atribuição desta função ao Banco de Portugal, beneficiando adicionalmente de sinergias com a supervisão microprudencial do setor bancário e vice-versa.

¹⁰ “O SEBC contribuirá para a boa condução das políticas desenvolvidas pelas autoridades competentes no que se refere à supervisão prudencial das instituições de crédito e à estabilidade do sistema financeiro.” (Artigo 127.º, n.º 5). O interesse do SEBC num sistema financeiro estável prende-se também (mas não apenas) com as suas responsabilidades na promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamentos (artigo 127.º, n.º 2).

¹¹ *Eurosystem Mission Statement*: “O Eurosistema, constituído pelo Banco Central Europeu e pelos bancos centrais nacionais dos Estados-Membros que adotaram o euro, é a autoridade monetária da área do euro. No Eurosistema, o nosso objetivo primordial é a manutenção da estabilidade de preços para o bem comum. Ao desempenharmos igualmente o papel de autoridade financeira de primeiro plano, visamos salvaguardar a estabilidade financeira e promover a integração financeira europeia.”

¹² Veja-se quanto a este ponto: “*The Great Financial Crisis – Lessons for Financial Stability and Monetary Policy*” – An ECB Colloquium held in honour of Lucas Papademos, 20-21 May, 2010, European Central Bank



IV. De facto, existe uma diversidade de razões para atribuir ao banco central as responsabilidades de autoridade macroprudencial e tem havido consenso alargado, a nível institucional e académico, relativamente à preferência por um modelo em que os bancos centrais são a autoridade macroprudencial ou assumem um papel primordial na definição e condução desta política.

Em primeiro lugar, reconhece-se a complementaridade dos objetivos de política macroprudencial (estabilidade financeira) e da política monetária (estabilidade de preços). Estas políticas encontram-se profundamente interligadas, dado que ambas afetam as condições monetárias e de crédito através do seu impacto no crescimento deste último e, em ambos os domínios, as preocupações extravasam o curto-prazo, com foco no médio-longo prazo.^{13 14} Em segundo lugar, decorrente do seu papel na definição da política monetária, nos sistemas de pagamento e como refinanciador de última instância, os bancos centrais são as instituições mais bem posicionadas em termos de concentração de competências técnicas na análise de risco sistémico, na monitorização dos mercados financeiros e de desenvolvimentos setoriais e agregados, bem como na avaliação e clarificação dos custos e benefícios da política macroprudencial.

Por último, tendo em consideração que as medidas de política macroprudencial podem ser impopulares, quer na sua vertente contracíclica, quer na vertente estrutural, a independência operacional dos bancos centrais é um fator decisivo no desempenho atempado desta função. Dito de outra forma, a atribuição de poderes macroprudenciais aos bancos centrais, instituições independentes do ponto de vista jurídico, operacional e financeiro¹⁵, pode contribuir para atenuar um problema potencial de tendência à inação associado à política macroprudencial quando esta atua no sentido de evitar períodos de crescimento excessivo de crédito e de formação de bolhas especulativas associadas a períodos de expansão do ciclo económico, bem como no sentido de impor requisitos mais exigentes a instituições ou subsectores bancários mais sistémicos.

¹³ Veja-se a este propósito o recente discurso do Presidente do BCE, Mario Draghi, “*The interaction between monetary policy and financial stability in the euro area*”, a 24 de maio de 2017, em Madrid.

¹⁴ Por seu turno, a crise financeira contribuiu para demonstrar a importância de uma política macroprudencial autónoma com o objetivo principal de contribuir para a promoção da estabilidade financeira através da prevenção e mitigação de riscos sistémicos. As interações entre a política monetária e a política macroprudencial são múltiplas e processam-se por diversas vias pelo que a condução de ambas as políticas deverá levar em conta os efeitos sobre os objetivos de cada uma.

¹⁵ *Vd.* designadamente CERS/2011/3 Rec E.1 e IMF 2013 §81 e §105.



V. A importância dos bancos centrais na definição da política macroprudencial foi reconhecida no enquadramento institucional da União Europeia (UE). Primeiro, o Conselho Geral do CERS tem como membros votantes nacionais apenas os Governadores dos Bancos Centrais, o que se pode explicar pelos fatores acima referidos e pela experiência e responsabilidade adquirida em matéria de análise de estabilidade financeira, a qual os coloca numa posição privilegiada para uma visão integrada do sector financeiro. Segundo, este papel de liderança do banco central foi acentuado com a criação do MUS, no contexto da União Bancária, cujo Regulamento atribui também ao BCE competências em matéria de política macroprudencial relativamente a medidas e instrumentos previstos na legislação europeia. Estas competências macroprudenciais do BCE, no contexto do MUS, não se encontram refletidas no Relatório do Grupo de Trabalho, que alude a uma “vertente de supervisão financeira [macroprudencial] marcadamente nacional, sem prejuízo das competências supranacionais do CERS” [p.36]. Porém, para os países da União Bancária, o BCE pode impor medidas macroprudenciais mais exigentes, a partir do catálogo definido na legislação europeia aplicável (i.e. CRD IV e CRR).¹⁶

No âmbito do MUS, a competência do BCE a nível macroprudencial exerce-se não só na tomada de posição sobre as medidas (harmonizadas) que lhe são notificadas, mas pode também exercer-se de modo incremental à decisão que tenha sido tomada a nível nacional, podendo ainda substituir-se às autoridades nacionais na ausência de decisão por parte destas. A natureza deste modelo, e em particular as exigências de cooperação rápida com o BCE, recomenda clareza na definição das responsabilidades nacionais nesta área. De resto, na vasta maioria dos países da área do euro e mais globalmente da União, o exercício das

¹⁶ O Regulamento MUS atribui ao BCE competências em matéria de política macroprudencial relativamente a medidas e instrumentos previstos na legislação europeia (artigo 5.º). Por um lado, as autoridades nacionais, quando pretendam adotar medidas macroprudenciais previstas na legislação europeia, têm de notificar previamente o BCE, que se pode opor às medidas propostas, explicando as razões da sua discordância. Neste caso, a autoridade nacional deverá considerar a posição do BCE antes de tomar a decisão que considerar adequada. Por outro lado, o BCE pode, em vez das autoridades nacionais, impor requisitos mais elevados ou medidas mais rigorosas do que as aplicadas pelas autoridades nacionais.



funções de supervisão prudencial e de autoridade nacional designada (para efeitos de aplicação dos instrumentos macroprudenciais harmonizados a nível europeu) compete à mesma instituição, a saber em 17 dos 19 países que integram a moeda única.¹⁷

A atribuição da responsabilidade pelo exercício da função de autoridade macroprudencial nacional ao Banco de Portugal tem, com efeito, a vantagem de replicar o modelo institucional do MUS, no qual o BCE tem responsabilidades de supervisão microprudencial e poderes quanto à aplicação de medidas macroprudenciais. O enquadramento institucional semelhante ao do BCE veio, por sua vez, facilitar a cooperação entre as autoridades neste domínio, ao mesmo tempo que permitiu ao Banco de Portugal continuar a acompanhar as melhores práticas internacionais de governo interno e segregação funcional de competências. O papel atribuído ao BCE em matéria de política macroprudencial no seio do MUS vem, em nosso entender, reforçar, assim, a conveniência em manter junto do Banco de Portugal a responsabilidade pela condução da política macroprudencial a nível nacional.

Neste modelo de atribuição ao banco central do papel de autoridade macroprudencial assegura-se, ainda, o cumprimento da recomendação do CERS (Recomendação CERS/2011/3 relativa ao mandato macroprudencial das autoridades nacionais) segundo a qual os bancos centrais nacionais devem ter um papel primordial na política macroprudencial, atendendo às responsabilidades existentes na área da estabilidade financeira e à *expertise* nestas matérias.¹⁸ A referida Recomendação do CERS estabelece ainda que o exercício da política macroprudencial não deve comprometer a independência dos bancos centrais nacionais, consagrada no artigo 130.º do Tratado (v. Recomendação B.3). Adicionalmente, tendo os Governadores dos bancos centrais direito de voto nos órgãos decisórios das instituições com funções macroprudenciais da União Europeia – o Conselho Geral do CERS para toda a UE, e o Conselho de Governadores do BCE, no

¹⁷ Recordar-se ainda que, no âmbito do MUS, as matérias macroprudenciais são debatidas no Financial Stability Committee (comité técnico do BCE) e no Supervisory Board (órgão de preparação das decisões do BCE no MUS) e decididas pelo Governing Council, órgãos em que tem assento o Banco de Portugal.

¹⁸ Este princípio já emanava do considerando 24 do Regulamento (UE) nº 1092/2010 que cria o Comité Europeu de Risco Sistémico: «*os bancos centrais deverão desempenhar um papel de primeiro plano na supervisão macroprudencial devido à sua experiência e responsabilidades que têm na área da estabilidade financeira*». A referida Recomendação CERS/2011/3 vai mais além e refere, no seu considerando 7, que «*esta asserção ganha particular pertinência quando os bancos centrais têm também a seu cargo a supervisão microprudencial*».



contexto do MUS da União Bancária – assegurar a predominância do banco central na autoridade macroprudencial tem a vantagem adicional de fazer coincidir o representante máximo da autoridade a nível nacional com o representante nos órgãos decisórios europeus.

VI. O Relatório propõe cometer a função de autoridade macroprudencial ao CSEF.¹⁹ Tendo em conta que o órgão de administração do CSEF é, na proposta apresentada pelo Grupo de Trabalho, composto apenas por 2 representantes do banco central, num total de 9 membros, não é garantida a sua predominância. Reconhece-se que é proposto atribuir ao representante do Banco de Portugal com responsabilidade pela área da estabilidade financeira a presidência do Comité de Política Macroprudencial, que na proposta é responsável por apreciar e propor medidas macroprudenciais ao conselho de administração do CSEF. Todavia, também no caso deste Comité, o banco central, tendo a presidência, estaria em clara minoria (1 membro num máximo de 7), sendo de acrescentar que não se garantiria a predominância do banco central na tomada de decisão, mas antes ao conselho de administração do CSEF. O Banco de Portugal considera que o papel primordial do banco central na política macroprudencial tem de ser efetivo e consequente. Em termos pragmáticos, isto significa um papel de liderança na condução da política e que deve ser entendido como tendo capacidade decisória real. Um modo de o assegurar é designar o banco central como autoridade macroprudencial, o que acontece hoje em dia em Portugal, capitalizando as responsabilidades existentes na área da estabilidade financeira e a *expertise* nestas matérias. O Banco de Portugal considera, precisamente, ser esta a opção preferencial.

É importante referir que a manutenção do mandato macroprudencial no banco central não invalida a necessidade de manter um mecanismo que assegure a devida articulação com outras autoridades relevantes²⁰, em particular, as restantes autoridades de supervisão. Tal articulação poderá ser assegurada através do proposto CSEF, numa vertente consultiva. Recorda-se aliás que, atualmente, o CNSF faz, tri-

¹⁹ A motivação para se retirar ao Banco de Portugal a função de autoridade macroprudencial, transferindo-a para o CSEF, parece residir, nos termos expostos no Relatório, no “objetivo de envolvimento de todos os supervisores na definição da política macroprudencial e de considerar o papel crescente que o financiamento de origem não bancária deve ter (objetivo expresso da “Capital Markets Union”)”. Ver página 57 do Relatório.

²⁰ *Vd.* designadamente CERS/2011/3 Rec B.2 e IMF 2014 §88.



mestralmente, uma identificação de riscos para o sistema financeiro nacional e para a estabilidade financeira em geral e tem já um papel consultivo para com a autoridade macroprudencial. Considera-se, porém, que haveria ganhos em reforçar esta articulação entre as autoridades, com vista a assegurar uma maior integração nessa avaliação de riscos e na sua mitigação.

Adicionalmente, o regime atual, que atribui o papel de autoridade macroprudencial ao Banco de Portugal e um papel consultivo ao CNSF, é insuficiente quanto aos detalhes inerentes à implementação da política macroprudencial. Assim, no quadro da criação do CSEF, importa desenvolver o regime macroprudencial nacional²¹, definindo as condições concretas do exercício das inerentes funções, designadamente o quadro de atuação da autoridade macroprudencial nacional²² e dos supervisores financeiros nacionais, os seus poderes e a sua delimitação, a finalidade da política macroprudencial e os seus princípios orientadores e os moldes de articulação entre a autoridade macroprudencial e os supervisores financeiros nacionais. Efetivamente, sem prejuízo das competências atribuídas à autoridade macroprudencial nacional, a implementação da política macroprudencial carece de uma estreita articulação entre esta autoridade e os supervisores financeiros nacionais, que desempenham um papel de extrema relevância na mitigação dos riscos sistémicos. Sublinha-se, ainda, que um modelo em que o banco central é a autoridade macroprudencial é perfeitamente consistente com a atribuição de poder de iniciativa na propositura de medidas macroprudenciais às autoridades de supervisão setoriais, bem como com a possibilidade de serem estas últimas quem, após a decisão de política pela autoridade macroprudencial, implementa e fiscaliza a aplicação dessas medidas nos setores não bancários. O Banco de Portugal mantém-se, naturalmente, disponível para colaborar no desenvolvimento deste regime legal, o qual permitirá prosseguir a eficácia macroprudencial quando estejam em causa, de modo significativo, setores financeiros não bancários.

²¹ Procurando colmatar esta lacuna, o Banco de Portugal apresentou ao Ministério das Finanças, em abril de 2015, uma proposta de regime legal para a definição e implementação da política macroprudencial, que visava estabelecer o quadro de atuação do Banco de Portugal enquanto autoridade macroprudencial nacional e dos supervisores financeiros nacionais, a qual não veio, contudo, a ter seguimento.

²² Na proposta do Banco de Portugal de 2015, a atuação relativamente a entidades fora da esfera de competências do Banco de Portugal seria assegurada primordialmente pelo respetivo supervisor, em implementação de uma recomendação da autoridade macroprudencial nacional.



Há ainda que considerar que, como acima referido, um modelo adequado deve assegurar que não existe uma tendência à inação²³. Um modelo comitológico autónomo, como o CSEF na proposta do Grupo de Trabalho, definido como um agregado das autoridades existentes e alguns membros executivos, é mais propício à inação e à difusão de responsabilidades. Este tipo de modelo corre o risco de induzir a autoridade macroprudencial a atuar por mera justaposição de análise de riscos setoriais, quando, ao invés, o modelo deve assegurar uma monitorização transversal efetiva do sistema financeiro, incluindo das respetivas interligações, com capacidade efetiva e pró-ativa sobre as fontes de risco sistémico.

É certo que um órgão comitológico tem a vantagem de congregar num mesmo órgão os intervenientes fundamentais para a preservação da estabilidade financeira e da solidez das diferentes instituições e setores financeiros. Porém, a estrutura comitológica proposta (soma de autoridades existentes sem preponderância do banco central) vem complexificar o órgão decisório, tornando-se mais propícia ao bloqueio de ação por impasse²⁴ ou falta de pertença institucional para impulsionar a tomada de decisões por vezes impopulares cuja responsabilidade final surge diluída nas instituições participantes.

Acresce que congregar num Comité, o CSEF, um número significativo de competências - macroprudenciais, de resolução, bem como funções nas esferas microprudencial e comportamental - pode ser considerado paradoxal face ao argumento de prevenção do risco de conflitos de interesses explanado no Relatório. É importante sublinhar que existem formas de minimizar eventuais conflitos de interesse e essas formas são mais facilmente aplicáveis numa instituição não comitológica, como é o Banco de Portugal, do que num órgão comitológico.

Na opinião do Banco de Portugal um modelo assente na designação do banco central como autoridade macroprudencial, apoiado por um Comité Consultivo, obrigatoriamente acionado na fase prévia da adoção de medidas macroprudenciais – que poderia ser o CSEF – ou um modelo assente numa estrutura comitológica, cujo órgão decisório fosse constituído maioritariamente por representantes do banco central e presidido pelo Governador do Banco de Portugal, permitiria ultrapassar as desvantagens fundamentais identificadas no modelo proposto pelo Grupo de Trabalho, observando os princípios fundamentais de independência, papel primordial do banco central, responsabilidade, cooperação e eficiência.

²³ *Vd.* designadamente IMF 2013 §87 e IMF 2014 §83.

²⁴ Mesmo que assente num número ímpar de membros.



VII. Pelo contrário, as já mencionadas razões que fundamentam a atribuição de um papel decisivo do banco central no exercício das funções de autoridade macroprudencial, sendo amplamente reconhecidas a nível académico e institucional²⁵ não estão, no entender do Banco de Portugal, adequadamente ponderadas na proposta apresentada no Relatório do Grupo de Trabalho.

Recorda-se que o papel preponderante do banco central na política macroprudencial – quer com a sua designação como autoridade macroprudencial quer, nas estruturas em que existem Comitês/Conselhos (conforme acima referido, no âmbito do CERS e do BCE/MUS), com a presidência e maior *ownership* desses órgãos - é um elemento caracterizador da grande maioria dos países não só na área do euro, mas também da União Europeia globalmente considerada.

Ora, apesar de o Relatório referir a necessidade de ter em conta o papel primordial que o Banco de Portugal deve ter neste domínio, o modelo proposto não o assegura, atribuindo ao Banco de Portugal “na sua qualidade de banco central e de supervisor prudencial” o mesmo papel que o previsto para os restantes supervisores setoriais²⁶. Nos termos do Relatório, este papel adviria apenas do facto de a maior parte dos instrumentos macroprudenciais dizerem respeito ao setor bancário²⁷, para além da já mencionada presidência deste Comité ser atribuída ao membro do conselho de administração do Banco de Portugal com responsabilidade sobre a área da estabilidade financeira. Em qualquer caso, nos termos do enquadramento europeu e internacional existente, o que se afiguraria adequado seria reconhecer ao Banco de Portugal a liderança e iniciativa pró-ativa no seio do processo de decisão da política macroprudencial.

²⁵ O papel dos bancos centrais na política macroprudencial está bem sustentado, por exemplo, no Relatório Anual do BIS (*Bank for International Settlements*) de 2011 (p. 14 e ss.): (i) A instabilidade financeira tende a afetar o ambiente macroeconómico, com consequências muito significativas para os níveis de atividade e preços e para o funcionamento do mecanismo de transmissão da política monetária; (ii) Os bancos centrais são a primeira e última fonte de fornecimento de liquidez à economia, um papel que é crucial na perspetiva de preservação da estabilidade do sistema financeiro; (iii) Os bancos centrais têm uma perspetiva macroeconómica e um conhecimento sobre o funcionamento dos mercados financeiros, instituições e infraestruturas que são fundamentais para o exercício de funções no âmbito da política macroprudencial.

²⁶ “A aplicação dos instrumentos relativos à política macroprudencial permanece na competência dos supervisores do respetivo setor, que têm igualmente o poder de iniciativa relativamente às propostas das respetivas medidas”, ver página 52 do Relatório.

²⁷ “(...) haverá que reconhecer que a maioria das medidas e instrumentos de natureza macroprudencial dizem respeito ao setor bancário, garantindo desde logo o papel primordial do banco central no quadro da política macroprudencial, conforme recomendado pelo CERS.”. Ver página 52 do Relatório.



Ao invés, a estrutura proposta pelo Grupo de Trabalho parece assentar sobretudo num somatório de visões setoriais. Recorda-se que, nos termos da proposta constante do Relatório, cabe a cada uma das autoridades setoriais o direito de iniciativa das propostas em matéria macroprudencial a submeter ao CSEF, sem prejuízo de o próprio Conselho poder emitir recomendações dirigidas às autoridades setoriais. Negligenciam-se, assim, os objetivos que presidiram à necessidade de explicitação de um mandato macroprudencial na sequência da crise financeira iniciada em 2007, em particular: (i) a necessidade de assegurar uma visão holística dos riscos sistémicos - designadamente uma visão integrada dos riscos no setor financeiro decorrentes de exposições comuns à mesma fonte de risco ou dos riscos de desequilíbrios provenientes do setor não financeiro, e (ii) um mandato claro para adoção de medidas que mitiguem esses riscos, respeitando os princípios definidos na Recomendação do CERS de unicidade, independência, garantia de recursos, papel primordial do banco central, responsabilidade, cooperação, eficácia e eficiência.

VIII. De resto, pelas razões já enunciadas, a função de autoridade nacional designada deve também continuar a ser exercida pelo Banco de Portugal, no âmbito do quadro e competências macroprudenciais previstos no Regulamento do MUS (artigo 5.º). Reforça-se que, embora existam na CRD IV e no CRR instrumentos de natureza exclusivamente macroprudencial, essas medidas e instrumentos têm uma forte ligação ao exercício da supervisão prudencial bancária, tal como o legislador europeu a concebeu.

IX. O modelo que aqui se propõe assegura a compatibilidade com os atuais mecanismos de representação institucional ao nível do CERS, em que os Governadores dos bancos centrais nacionais têm assento com direito de voto no Conselho Geral, existindo ainda nesse órgão um representante de alto nível das autoridades nacionais de supervisão competentes de cada Estado-Membro (sem direito de voto), os quais podem revezar-se em função das matérias a debater no CERS, a menos que as autoridades nacionais de supervisão de um dado Estado-Membro acordem num representante comum.

X. Beneficiando da experiência do CNEF, que infelizmente não foi ativado em diversos momentos do sistema financeiro nacional, frustrando-se a oportunidade de cooperação, articulação e troca de informações entre as diversas autoridades de supervisão financeira e o Ministério das Finanças, o Banco de Portugal concorda com a proposta de envolver de forma mais efetiva o Ministério das Finanças, através do CSPF, no acompanhamento da adoção e execução das medidas de natureza macroprudencial que venham a ser decididas pela autoridade macroprudencial nacional. Deste modo, seria assegurado que a instância



política/executiva é efetiva e atempadamente informada pela autoridade macroprudencial nacional e envolvida sempre que estejam em causa medidas com impacto relevante em termos legislativos ou de política económica, o que, naturalmente, não contenderia com a necessária salvaguarda da independência da autoridade macroprudencial nacional.

Sugere-se, assim, que o enquadramento normativo que vier a ser adotado quanto ao estatuto e funcionamento deste Conselho Superior permita consagrar as modalidades e termos da estreita articulação entre, por um lado, a autoridade macroprudencial nacional e, por outro, o Ministério das Finanças, assim como a ASF e a CMVM. Desse modo, acautelar-se-ia a desejável função atribuída ao CSPF de, sempre que necessário, ser promovida a troca de informações relevantes no contexto da ponderação de medidas de âmbito macroprudencial que estejam a ser consideradas pela autoridade macroprudencial, sobretudo as que evidenciem impacto intersectorial significativo, bem como a discussão de matérias de interesse comum às autoridades envolvidas, designadamente na ótica da prossecução da estabilidade financeira.

3.3. A supervisão microprudencial

I. Na vertente da supervisão microprudencial bancária, as propostas do Grupo de Trabalho têm impacto sobre o exercício desta função, sobretudo, na medida em que se visa desenvolver e atribuir ao CSEF, designadamente, a gestão de um sistema institucionalizado e regulado de troca de informação e de coordenação regulatória e de supervisão. O Banco de Portugal salienta, a este respeito, que a criação do MUS e a transferência de poderes de supervisão para a esfera do BCE operada por via desse mecanismo geram fortes condicionalismos à oportunidade e possibilidade de concretização daquelas propostas, sobretudo se o referido sistema se aproximar de um modelo imperativo de troca de informações. Importa, na verdade, dar relevo às implicações decorrentes da responsabilidade do BCE pelo funcionamento eficaz e coerente do MUS, bem como à necessidade de acautelar a independência das autoridades competentes de supervisão prudencial no exercício de funções no âmbito do MUS.

Por outro lado, embora o Grupo de Trabalho defenda que o Banco de Portugal deve continuar a exercer a supervisão prudencial do setor bancário, o Relatório sugere ainda que se ponderem soluções que assegurem maior autonomia institucional e funcional na prossecução desta função. A esse propósito, o Banco de Portugal preconiza o aprofundamento dos instrumentos de segregação decisória e funcional entre as supervisões microprudencial e comportamental, evoluindo para “áreas de competência delegada”, uma para cada segmento da supervisão bancária, replicando boas experiências internacionais nesta sede,



como por exemplo o caso britânico na articulação entre supervisão microprudencial e a natureza e atividade do banco central ou ainda, em certa medida, o modelo gaulês, com a convivência, na mesma estrutura de supervisão, de áreas segregadas de supervisão financeira, inclusive extra-bancária.

II. Conforme referido, em termos gerais, parece-nos que, no que se refere à supervisão microprudencial, o Relatório não incorpora de forma adequada as alterações decorrentes do funcionamento do MUS, na sequência da entrada em vigor Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro (Regulamento MUS).

Com efeito, no quadro do MUS, a supervisão prudencial é exercida pelo BCE, em cooperação com as autoridades nacionais de supervisão dos Estados-Membros participantes. Este novo enquadramento institucional não elimina o papel relevante que cabe às autoridades nacionais exercer na supervisão prudencial das instituições de crédito estabelecidas na respetiva jurisdição, quer no que se refere às instituições menos significativas, quer no acompanhamento das instituições significativas, mas obriga, sem dúvida, a ponderar de forma acrescida as implicações da transferência de poderes de supervisão para a esfera do BCE que ocorreu com a entrada em funcionamento do MUS.

De facto, conforme recentemente reconhecido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, no Processo T-122/15 (*Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank v ECB*), ao BCE foram conferidas competências exclusivas no que respeita à supervisão de todas as instituições de crédito abrangidas pelo MUS, sem prejuízo da implementação descentralizada de poderes de supervisão pelas autoridades nacionais competentes no que se refere às instituições menos significativas.

Em geral, o BCE assume a responsabilidade pelo funcionamento eficaz e coerente do MUS e supervisiona o funcionamento do sistema, o qual integra o próprio BCE e as autoridades nacionais de supervisão competentes.

No regime de cooperação estabelecido, as instituições de crédito consideradas significativas estão sujeitas à supervisão direta do BCE, e o exercício da supervisão das instituições menos significativas é cometida às autoridades nacionais de supervisão, num quadro de implementação descentralizada de competências que em última instância são do BCE, e sem prejuízo de algumas matérias específicas, que ficam em qualquer caso cometidas ao BCE.

Sem prejuízo deste esquema de atribuição de competências, deve ser sublinhado o papel das autoridades nacionais competentes no âmbito da supervisão das instituições de crédito significativas, na medida em que lhes compete, designadamente, trabalhar com o BCE na preparação e aplicação de quaisquer atos de



supervisão em relação a todas as instituições de crédito, incluindo a coadjuvação em atividades de verificação e na aplicação das suas decisões. A participação do Banco de Portugal na supervisão de instituições de crédito significativas dá-se, essencialmente, por via da integração dos seus colaboradores nas Equipas Conjuntas de Supervisão²⁸. Relativamente às instituições de crédito menos significativas, o BCE tem a responsabilidade de supervisionar o funcionamento do sistema, cabendo ao Banco de Portugal assegurar a supervisão direta das instituições. O BCE pode emitir regulamentos, orientações ou instruções gerais dirigidos às autoridades nacionais competentes, de acordo com os quais estas autoridades exercem os poderes de supervisão relevantes. As instruções do BCE podem ter como objeto poderes específicos de supervisão em relação a grupos ou categorias de instituições crédito, de modo a assegurar a coerência dos resultados da supervisão no contexto do MUS. Em situações de maior gravidade, e quando necessário para garantir a aplicação de elevados padrões de supervisão, o BCE pode, a qualquer momento e depois de consultar as autoridades nacionais competentes, decidir exercer diretamente todos os poderes relativamente a uma instituição menos significativa.

Conforme antes referido, neste novo contexto, qualquer alteração, ainda que indireta ou incidental, à arquitetura de supervisão microprudencial terá que tomar em consideração a atribuição de competências nucleares de supervisão prudencial ao BCE em resultado da entrada em vigor do MUS, bem como, naturalmente, os custos e benefícios inerentes a eventuais ajustamentos. Importa a este propósito tomar em consideração que, atualmente, mais de 80% da atividade bancária em Portugal é desenvolvida por instituições que integram grupos bancários considerados significativos, sendo conseqüentemente supervisionadas diretamente pelo BCE.

Nesta medida, uma reforma que afete o exercício da supervisão microprudencial não deverá criar regras ou instâncias decisórias, ou mesmo recomendatórias, que sejam suscetíveis de afetar o “*level playing field*” entre instituições significativas – diretamente supervisionadas pelo BCE – e menos significativas -

²⁸ Nos termos do artigo 6.º do Regulamento-Quadro do MUS (n.º 468/2014, aprovado pelo BCE), cabe ao Coordenador da Equipa Conjunta de Supervisão, *coadjuvado pelo subcoordenador das ANC, assegurar a coordenação do trabalho no âmbito da equipa conjunta de supervisão. Neste contexto, os membros da equipa conjunta de supervisão devem seguir as instruções do coordenador da Equipa Conjunta de Supervisão no que diz respeito às respetivas funções no âmbito da respetiva equipa, sem prejuízo das suas funções e deveres na respetiva ANC.*” (n.º 1).



supervisionadas diretamente pela autoridade nacional competente, nos termos e dentro dos condicionamentos acima expostos.

De igual modo, qualquer proposta de ajustamento ao modelo ou, mais limitadamente, a determinados aspetos do governo ou das práticas de supervisão microprudencial deve ter presente que atualmente a supervisão é exercida, mesmo no que se refere às instituições menos significativas, no contexto e de acordo com as regras do MUS e das orientações emitidas pela EBA. Este enquadramento insere-se numa reformulação da estrutura de supervisão europeia que visou precisamente a convergência das práticas de supervisão das diferentes autoridades nacionais, de modo a assegurar um adequado *“level playing field”* no setor bancário europeu.

III. Outro aspeto que importa sublinhar, nesta fase, é a indefinição do modelo concreto que é proposto no Relatório para a governação do exercício da supervisão financeira microprudencial, conforme se aludiu acima.

Com efeito, refere o Relatório que *“As funções de supervisão prudencial do sector bancário são mantidas no BdP, podendo conceber-se (i) a criação no seio do BdP de uma autoridade de supervisão microprudencial, com órgãos de governo próprio ou (ii) soluções de governação interna que garantam a autonomia desta área de competência do supervisor bancário. (...) Uma vez mais, a proposta de autonomia funcional não afasta a responsabilidade do órgão de administração executiva do BdP (maxime do Governador)”*.

Ora, desde logo, os dois modelos enunciados são significativamente distintos entre si para se identificar com clareza o alcance da eventual reforma proposta no Relatório na vertente microprudencial e, nessa medida, para se avaliarem os riscos / benefícios e de se tecerem as considerações apropriadas a respeito da mesma. Ainda que admitindo diversos graus de autonomização interna no âmbito do Banco de Portugal, a função microprudencial afigura-se poder vir, no entender do Grupo de Trabalho, a ser exercida a partir de um modelo de autonomia reforçada assente em estruturas autónomas de governação, complementadas com instrumentos que garantam a participação do banco central na administração da autoridade de supervisão microprudencial e com os mecanismos adicionais que assegurem uma efetiva troca de informação e cooperação.

A evolução proposta do modelo de supervisão microprudencial não é, assim, clara nos seus contornos (incluindo até alguns indícios que lançam dúvidas adicionais) e, por isso, não é exequível, nesta fase, identificar os seus benefícios ou riscos. De qualquer modo, a complexificação institucional e, por certo, funcional, a partir da multiplicação de estruturas de governação da função de supervisão microprudencial, a



par do nível de coordenação de supervisão proposto para o CSEF, suscitam, desde já, um juízo preliminar de preocupação e de ceticismo quanto às vantagens subjacentes a uma reforma deste tipo no segmento da função microprudencial.

IV. Por seu turno, identificam-se, nesta sede, nítidos riscos para a independência da função de supervisão microprudencial, os quais resultam essencialmente da articulação do exercício desta função com os poderes do designado CSEF. Com efeito, resulta do Relatório a intenção de conferir poderes reforçados e institucionalizados à atuação do referido Conselho, não sendo claros os contornos e limites para a sua atuação.²⁹

Caso fosse concebido um modelo de intervenção direta, ou mesmo indireta, do CSEF – seja no plano decisório (ainda que em última instância), seja através de determinações que de alguma forma revistam caráter imperativo, no que se refere a práticas ou metodologias de supervisão, ou ainda através da definição de planos de supervisão / inspeção – para além da incompatibilidade desse modelo com o MUS, o mesmo seria suscetível de afetar a independência do exercício da supervisão microprudencial. Nesse quadro, *stakeholders* externos poderiam afetar, condicionar ou alterar decisões ou práticas de supervisão, as quais, nos termos da legislação europeia e nacional, devem decorrer de uma avaliação autónoma, isenta e fundamentada da autoridade de supervisão competente. Este aspeto é, aliás, decisivo para a necessária prestação de contas (*accountability*) da autoridade de supervisão perante o parlamento nacional e face ao MUS.³⁰

²⁹ Suscita preocupação, por exemplo, a proposta segundo a qual: “*De modo a tornar conseqüente o exercício dessas funções de coordenação, o CSEF teria competência para, no quadro das normas aplicáveis, solicitar informações e emitir pareceres e recomendações, cujo não acatamento implicaria a necessária justificação por parte da autoridade de supervisão visada, designadamente demonstrando atingir os mesmos objetivos por uma via diferente da recomendada.*” (p. 57 do Relatório) [ênfase nosso].

³⁰ Na medida em que o BCE perceciona riscos para a independência da autoridade nacional de supervisão no exercício da atividade de supervisão no MUS, não é de excluir que exerça a faculdade de avocar os poderes de supervisão direta sobre as entidades menos significativas.



V. Por fim, nesta fase necessariamente preliminar e subordinada a clarificação adicional subsequente do Grupo de Trabalho quanto ao que se pretende recomendar no âmbito da supervisão microprudencial, considera-se relevante formular ainda duas observações:

- Os planos de recuperação, a par de outras ferramentas de intervenção precoce que se encontram previstas na BRRD (por exemplo, a aplicação de medidas de intervenção corretiva), constituem importantes instrumentos de supervisão microprudencial (*early intervention*), já atualmente usados no exercício corrente desta função quer pelo Banco de Portugal quer pelo BCE, recomendando-se, em particular, a correção da referência constante da página 42 (i). Sublinhe-se que, relativamente a esta matéria, prevalecem as competências de supervisão anteriormente descritas para as instituições significativas e menos significativas;

- Sendo indubitável que a supervisão microprudencial e a supervisão comportamental têm âmbitos distintos, importa realçar a importância que a conduta das instituições de crédito – por exemplo, a sua apetência ao risco – tem na própria avaliação do perfil de risco prudencial das mesmas. Concretamente, as decisões de instituição de crédito na configuração das condições de emissão dos instrumentos financeiros, a política de seleção dos instrumentos a comercializar junto dos clientes, as regras de conduta que são definidas para a relação comercial com os clientes, e os incentivos (políticas remuneratórias) definidos para os colaboradores com funções comerciais, constituem elementos importantes de avaliação do risco prudencial atual ou prospetivo de uma instituição de crédito.

3.4. A supervisão comportamental

I. No âmbito da supervisão financeira comportamental, o Banco de Portugal concorda com o Grupo de Trabalho quando se preconiza, a par de uma maior coordenação entre as três autoridades de supervisão que exercem responsabilidades nesta área, que a função de supervisão comportamental bancária continue a ser exercida pelo Banco de Portugal.

Consequentemente, o Banco de Portugal discorda do cenário, equacionado como alternativo no Relatório, que admite que esta vertente de supervisão passasse a ser exercida por uma única autoridade, considerando-se nocivo, para o bom desempenho desta função de supervisão – especialmente num contexto como o atual em que, por exemplo, é muito importante responder a desafios como o da comercialização de produtos financeiros através de canais digitais – que fique a pairar uma dúvida, publicamente assumida, sobre a eficácia do atual modelo institucional.



II. Conforme já referido, existe uma grande diversidade de modelos de arquitetura institucional da supervisão financeira, quer a nível Europeu, quer a nível mundial. No que em particular respeita à supervisão comportamental, reconhece-se crescentemente que não há um modelo que possa ser considerado melhor do que os restantes, associando-se a cada modelo teórico um conjunto de vantagens e desvantagens, sendo que o ponto de partida, bem como o contexto específico de cada país, são extremamente relevantes na determinação de qual o modelo que permitirá, afinal, prosseguir as atividades de supervisão comportamental com maior eficácia.

A função de supervisão comportamental do Banco de Portugal incide sobre a atividade desenvolvida pelas instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica nos mercados bancários de retalho, ou seja, no âmbito da comercialização de depósitos (depósitos à ordem e a prazo, mas também depósitos estruturados), de produtos de crédito (crédito aos consumidores, crédito com garantia hipotecária e crédito a empresas), bem como da prestação de serviços de pagamento e de moeda eletrónica.

Embora as instituições de crédito possam disponibilizar, aos seus balcões, outros produtos financeiros, a supervisão da sua conduta no âmbito da comercialização desses produtos é exercida pela ASF, no que respeita à mediação de seguros e a fundos de pensões, e pela CMVM, no que toca a valores mobiliários e outros instrumentos financeiros.

Às atividades de supervisão comportamental encontra-se associado, em qualquer dos setores financeiros, o objetivo de proteção do consumidor de produtos financeiros (nas suas vertentes de depositante, tomador de crédito, tomador de seguros, utilizador de serviços de pagamento, investidor). Existem, contudo, especificidades dos mercados bancários de retalho que implicam necessariamente diferenças ao nível das respetivas atividades de supervisão e que geram um conjunto importante de sinergias entre as atividades de supervisão comportamental bancária e outras áreas de atuação de um banco central que não se verificam, por exemplo, ao nível da supervisão mobiliária e dos mercados de capitais.

Com efeito, por exemplo, a supervisão comportamental destes mercados, que passa pela regulação e fiscalização das características de depósitos e créditos e da sua forma de comercialização, pode ter impacto direto na rendibilidade e nos riscos tomados pelas instituições, gerando impactos sobre a sua solvabilidade e liquidez e, dessa forma, pode acarretar consequências significativas sobre o sistema financeiro como um todo. Existe, assim, uma forte interligação entre a supervisão comportamental bancária e



a supervisão micro e macroprudencial das instituições de crédito, contribuindo estas três vertentes para o mesmo objetivo final de preservação da estabilidade do sistema financeiro.

A supervisão comportamental da banca de retalho também incide sobre a prestação de serviços de pagamento³¹, o que a torna particularmente relevante no âmbito da prossecução, com eficácia, das funções de regulação, fiscalização e promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamento. Uma adequada articulação entre a supervisão comportamental dos serviços de pagamento e a função de superintendência dos sistemas de pagamento assume, aliás, atualmente relevância acrescida face aos desafios colocados pela digitalização da atividade bancária.

Assim, enquanto não se perspetiva, afinal, uma efetiva situação de conflito de interesses entre aquelas três vertentes, já essa preocupação de prevenção e mitigação de conflitos de interesses assume contornos distintos na supervisão dos mercados de capitais, caso em que o objetivo primeiro é o de assegurar o funcionamento eficiente e equitativo desses mercados.

III. No Relatório do Grupo de Trabalho sobre a reforma do modelo de supervisão refere-se que, relativamente à questão do “conflito” entre a supervisão comportamental e a supervisão prudencial, haverá que ter em conta que, desde a transposição da DMIF, *“existe já uma integração significativa da supervisão comportamental na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM)”* [Ênfase acrescentado].

Neste contexto, é importante clarificar que o funcionamento dos mercados bancários de retalho é enquadrado por um corpo normativo específico aplicável às relações das instituições financeiras com os respetivos clientes cuja supervisão está atribuída ao Banco de Portugal. A supervisão dos mercados bancários de retalho está sujeita ao RGICSF e ao RJSPME, bem como a um conjunto de outros diplomas específicos de cada um dos produtos bancários. Também a nível europeu a legislação relativa à comercialização de produtos bancários de retalho é autónoma da dos restantes produtos financeiros, sendo regulada por um conjunto de diplomas por produto – a Diretiva do Crédito aos Consumidores, a Diretiva do Crédito Hipotecário, a Diretiva das Contas de Pagamento, a Diretiva dos Serviços de Pagamento, recentemente revista (PSD2) – que cabem no âmbito de atuação da EBA, tendo as respetivas competências de supervisão sido atribuídas ao Banco de Portugal.

³¹ Desde o processamento dos cheques, às transferências a crédito, aos débitos diretos, até aos efeitos comerciais ou os pagamentos com cartões bancários e transações com moeda eletrónica.



A única exceção a esta realidade respeita aos depósitos estruturados e apenas a este tipo de depósitos (não incluindo, por conseguinte, os depósitos a prazo simples), produtos bancários que, pelas suas características, foram considerados similares a alguns produtos de investimento. Por esta razão, a recente revisão da DMIF (DMIF II) e o Regulamento dos PRIIPs vieram estender aos depósitos estruturados um conjunto de regras aplicáveis à venda de instrumentos financeiros. Não obstante uma uniformização de certas regras de conduta, é ainda assim reconhecida, nestes diplomas, a diferente natureza dos produtos em causa – em particular, a natureza de depósito dos depósitos estruturados, comprovada pela respetiva cobertura pelos sistemas de garantia de depósitos – o que justifica, nomeadamente, a manutenção da EBA enquanto Autoridade de Supervisão Europeia com responsabilidades sobre a articulação da atuação dos supervisores relativamente a matérias que cobrem estes produtos.

É assim importante assinalar a desadequação da perspetiva veiculada no Relatório segundo a qual a supervisão comportamental parece respeitar (quase) exclusivamente aos produtos de aforro e investimento e, em particular, aos abrangidos pela DMIFII. Esta perspetiva parece ignorar que a supervisão comportamental bancária, de que o Banco de Portugal está incumbido, incide sobre componentes estruturantes do ativo e do passivo do balanço das instituições – no qual os depósitos estruturados têm um peso residual – as quais assumem particular relevância dado o peso preponderante da banca de retalho no setor financeiro nacional.

IV. A supervisão comportamental exercida pelo Banco de Portugal, volvidos dez anos após a criação de uma estrutura de supervisão dedicada a este segmento de supervisão, tem, assim, prosseguido uma estratégia que visa a proteção do cliente bancário, procurando contribuir, no âmbito das competências que lhe são legalmente cometidas, para a promoção da confiança no sistema financeiro e, desse modo, para a defesa da estabilidade financeira. Esta estratégia, permitindo uma visão abrangente e coerente dos desafios com que a supervisão comportamental está confrontada, tem hoje três grandes vetores de atuação: (i) um quadro normativo e regulamentar que enquadra e disciplina as condições de comercialização dos produtos bancários; (ii) exigências no cumprimento de princípios e regras na informação sobre produtos e serviços que deverá ser disponibilizada pelas instituições aos seus clientes; e (iii) contributo ativo na informação e formação dos clientes bancários.

A este respeito, há que salientar que da análise de diferentes estruturas de supervisão financeiras existentes a nível mundial pode constatar-se que, de forma geral, onde existe integração da supervisão comportamental do setor bancário e do setor do mercado de capitais numa mesma estrutura, esta última



acaba por prevalecer face à supervisão dos produtos bancários, aos quais está habitualmente associado um menor nível de risco e menor complexidade. Pelo contrário, verifica-se que os países onde se têm verificado maiores desenvolvimentos ao nível da supervisão comportamental dos produtos bancários, são aqueles, precisamente, onde esta supervisão se encontra numa entidade diferente da responsável pela supervisão comportamental dos produtos de investimento, em particular quando esta entidade é o banco central.

Com efeito, a eficácia da supervisão comportamental bancária é potenciada pelas sinergias decorrentes da sua integração no Banco de Portugal, seja no plano regulatório (por exemplo, no âmbito da supervisão prudencial e dos serviços de pagamento e da moeda eletrónica, tendo em conta a intervenção do Banco de Portugal na superintendência dos sistemas de pagamento), no exercício da atividade de fiscalização (tendo em conta, nomeadamente, o acesso à informação constante das bases de dados existentes no Banco de Portugal como seja, entre outras, a Central de Responsabilidades de Crédito) ou no âmbito da formação financeira (destacando-se a capacidade de dispersão territorial das iniciativas de formação financeira proporcionada pela existência da rede regional de agências e delegações do Banco de Portugal). Por seu turno, de forma a assegurar a necessária transparência e uma prestação adequada de contas no exercício da função de supervisão comportamental, o Banco de Portugal tem, designadamente, estabelecido um diálogo regular com um conjunto de *stakeholders* relevantes - associações de defesa dos consumidores, associações do setor financeiro, confederações empresariais e entidades públicas cuja atividade incide sobre as matérias relacionadas com a proteção dos consumidores -, como seja, por exemplo, no contexto das atividades do *Fórum para a Supervisão Comportamental Bancária* (estrutura consultiva de apoio ao exercício da supervisão comportamental).³² Esta interação implica, portanto, a sujeição das atividades de supervisão comportamental a um processo de avaliação regular por parte de entidades com interesses por vezes divergentes (consumidores e instituições financeiras).

³² A nível internacional, a função de supervisão comportamental do Banco de Portugal tem promovido um envolvimento ativo em diversas entidades internacionais, nomeadamente por via da nomeação de representantes do Banco de Portugal para posições na *International Financial Consumer Protection Organisation* (FinCoNet), no Comité para a Proteção dos Consumidores da EBA e no *Advisory Board* da OCDE/INFE, ou através da participação em reuniões do G20/GPFI relativamente a matérias do âmbito da proteção de consumidores de produtos financeiros.



V. Pela importância que assume em Portugal o funcionamento da banca comercial, entende-se que é crucial assegurar as melhores condições para o exercício da supervisão bancária, considerando-se como condição muito relevante para a sua robustez e eficácia a integração da supervisão prudencial e comportamental na mesma entidade de supervisão, salvaguardando-se, como até agora, a total autonomia operacional na prossecução das duas funções.

A este propósito, o presente modelo de organização do Banco de Portugal assegura, já hoje, a efetiva autonomia das áreas de supervisão prudencial e comportamental bancárias, com responsáveis distintos no conselho de administração do Banco, sem prejuízo das competências colegiais deste órgão e da possibilidade de se avançar mais ainda nessa segregação funcional e orgânica das duas estruturas operacionais de supervisão bancária. A nível operacional, as funções de supervisão comportamental bancária estão atribuídas ao Departamento de Supervisão Comportamental, que funciona de forma autónoma relativamente ao Departamento de Supervisão Prudencial (bem como a todos os restantes departamentos do Banco de Portugal). O reporte, por estes departamentos, a diferentes membros do conselho de administração assegurando uma independência de atuação – sem prejuízo de existir troca de informações e cooperação quando relevante.

De notar ainda que, com base na experiência do exercício da supervisão comportamental no Banco de Portugal, as propostas de atuação da componente comportamental sempre foram exercidas com independência face à supervisão prudencial. Este risco potencial ficou, aliás, substancialmente reduzido com a criação do MUS. De resto, ambas as funções concorrem em última análise, conforme referido, para o mesmo objetivo, que é a estabilidade financeira. As medidas de supervisão comportamental têm ainda um efeito de reforço das práticas seguidas pelas instituições junto dos seus clientes (nomeadamente em termos de transparência), aumentando a sua resiliência, o que constitui um fator importante e claramente benéfico, numa ótica de complementaridade, para a própria supervisão prudencial.

Considera-se, assim, desejável, conforme já antes adiantado, a manutenção das competências de supervisão comportamental bancária na esfera do Banco de Portugal, por ser a opção que assegura, de forma mais eficaz, a prossecução – sem disrupções, no atual contexto do sistema bancário nacional – desta atividade, possibilitando a manutenção de importantes sinergias com outras áreas de atuação do Banco de Portugal. Simultaneamente, esta é a opção que comporta menores custos e riscos.

Com efeito, há que referir que a integração da supervisão comportamental bancária numa nova entidade, para além de uma incontornável disrupção na prossecução das atividades de supervisão e regulatória na vertente comportamental, acarretaria elevados custos que não deixariam de se repercutir no universo



dos supervisionados. Os custos de integração do atual Departamento de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal numa nova entidade seriam muito consideráveis – seja pelos recursos envolvidos, seja pelas estruturas (de regulação, fiscalização e *enforcement*) especialmente vocacionadas apenas para os mercados bancários de retalho, já existentes no Banco de Portugal – sem esquecer a específica cultura e distintas práticas de supervisão comportamental em cada um dos supervisores setoriais.

O modelo aqui defendido corresponde, assim, ao “cenário base” apresentado no Relatório, ou seja, de manutenção na esfera do Banco de Portugal da supervisão comportamental relativa a produtos estritamente bancários – cenário cuja adoção é, afinal, recomendada pelo Grupo de Trabalho.

VI. Neste quadro, o Banco de Portugal considera que as razões que fundamentam uma preferência pelo cenário base excedem claramente a mera ponderação dos custos imediatos (que serão, todavia, consideráveis) inerentes ao também enunciado “cenário alternativo” no Relatório, que se traduziria na concentração numa nova entidade (a criar a partir da atual CMVM) das competências em matéria de supervisão dos deveres de conduta e de natureza comportamental atualmente atribuídas ao Banco de Portugal e à CMVM, bem como dos relativos a produtos de natureza financeira emitidos e/ou comercializados por entidades sujeitas à supervisão da ASF.

De facto, e como antes referido, existem significativas vantagens numa estreita articulação das funções de supervisão comportamental bancária com outras funções do Banco de Portugal, que prevalecem sobre as desvantagens que podem ser assacadas ao modelo base, atendendo em particular a que a potencial existência de conflitos de interesses se encontra devidamente acautelada pela atual estrutura de governação do Banco de Portugal e cumprindo os muito prudentes parâmetros gizados pelo Grupo de Trabalho de não favorecer soluções desnecessariamente disruptivas ou que comportem custos acrescidos para a comunidade financeira supervisionada. Questiona-se, assim, desde já, a indiciada supremacia daquele cenário alternativo, como uma eventual solução a adotar no futuro, sem que se encontrem, com efeito, apresentados argumentos que justifiquem a introdução de uma alteração tão profunda à estrutura de supervisão existente, nem devidamente explicitados todos os prejuízos e desnecessários riscos daí decorrentes.

VII. Reconhece-se, todavia, tal como também referido no Relatório, que há melhorias que podem ser introduzidas no modelo atual, as quais permitirão potenciar a eficácia da supervisão, justificando-se um reforço da articulação entre os supervisores em matérias de interesse comum. Já existem, aliás, situações em que esta cooperação se desenvolve atualmente, como seja na gestão de reclamações, no que respeita



às iniciativas de literacia financeira no âmbito do Plano Nacional de Formação Financeira ou ainda no que se refere à preparação de iniciativas legais comuns, podendo estes exemplos ser, naturalmente, aprofundados e alargados a outras áreas de atuação comuns, desde logo ao nível do CSEF.

A este respeito, o Relatório refere que “mantendo-se a supervisão comportamental repartida, deveria existir um Comité de Supervisão Comportamental que assegurasse a articulação dos três supervisores na regulação dos instrumentos financeiros complexos distribuídos através das instituições supervisionadas.” (pg. 56). O Banco de Portugal subscreve as vantagens identificadas no reforço da cooperação intersectorial, através da participação no referido comité de coordenação especializado ao nível do CSEF, envolvendo o Banco de Portugal, a ASF e a CMVM, potenciando assim o tratamento e decisões mais coerentes face a problemas comuns, seja ao nível da supervisão, seja, conforme já proposto anteriormente, ao nível da regulação, admitindo-se ainda que essa colaboração possa desenvolver-se para além da esfera dos instrumentos financeiros complexos distribuídos através das instituições supervisionadas.

No Relatório refere-se que “[e]ste Comité deveria integrar o Presidente da CMVM, o Vice-Governador (ou Administrador) do Banco de Portugal e o Administrador da ASF responsáveis pela Supervisão Comportamental, um Administrador Executivo do CSEF e ainda os responsáveis diretivos máximos pela Supervisão Comportamental em cada supervisor. *A Presidência do Comité seria assegurada pelo Presidente da CMVM e o secretariado técnico pelo CSEF.*” (pg. 56).

Em relação a esta proposta julga-se importante referir, por um lado, que a designação “Comité de Supervisão Comportamental” parece desadequada para um comité cujas funções se propõe estarem limitadas ao âmbito dos produtos financeiros complexos. Mantendo-se este âmbito de atuação para o Comité, então o seu nome deverá ser ajustado em conformidade, por exemplo, Comité de Produtos Financeiros Complexos.

Conforme referido no ponto anterior, o âmbito de produtos abrangidos pela supervisão comportamental excede em muito os produtos de aforro e investimento e, por maioria de razão, os produtos financeiros complexos. No que ao setor bancário diz respeito, encontram-se abrangidos pela supervisão comportamental do Banco de Portugal todos os depósitos (e não apenas os estruturados), créditos ao consumo, à habitação e outros e serviços de pagamento.

Discorda-se, assim, da proposta de que tal Comité venha a ser presidido de forma permanente pelo Presidente da CMVM, devendo esta presidência ser assegurada de forma rotativa pelas três Autoridades com competências no âmbito da supervisão comportamental.



VIII. O Relatório apresenta uma proposta de modelo institucional de Certificação e Registo de colaboradores, que consiste na “constituição de uma entidade público-privada, sem fins lucrativos, ligada funcionalmente ao CSEF e participada pela APB, pela APS, pela APFIPP e pela APC, com funções de:

- i. acreditação das entidades que possam ministrar cursos de formação a colaboradores de instituições financeiras ligados à comercialização de produtos de retalho;
- ii. avaliação e certificação desses colaboradores quer no momento inicial, quer através de requisitos de atualização periódica de conhecimentos;
- iii. manutenção de um registo dos colaboradores certificados, podendo proceder à suspensão desse registo em casos de infrações graves, sob proposta dos supervisores setoriais;
- iv. promoção das ações de formação financeira dirigidas a clientes (particulares e PME) das instituições financeiras.

Os requisitos mínimos dos cursos de formação para cada tipo de serviço seriam estabelecidos por normas regulamentares harmonizadas da CMVM, do BdP e da ASF, conforme aplicável.”

Esta proposta decorre, segundo o Relatório, da necessidade de cumprir as exigências da DMIF II e IMD. Contudo, o Relatório refere as vantagens de criação de um sistema efetivo de qualificação, certificação e registo de colaboradores de instituições financeiras que tenham funções ligadas à comercialização de produtos financeiros de retalho.

Não é, assim, totalmente claro se o âmbito de aplicação do modelo de certificação proposto no Relatório se aplicaria apenas aos produtos abrangidos por estas Diretivas (instrumentos financeiros, depósitos estruturados e produtos de seguros) ou se seria aplicável a todos os produtos e serviços financeiros comercializados junto de clientes de retalho.

Caso seja esta segunda hipótese a subjacente a esta proposta, há que salientar que, no âmbito dos produtos bancários de retalho, mais concretamente no que respeita ao crédito hipotecário e às atividades de intermediação de créditos ou de prestação de consultoria relativamente a contratos de crédito, foi recentemente estabelecido, no enquadramento legal nacional, um regime de certificação de entidades formadoras que diverge do modelo defendido no Relatório.

Com efeito, nos termos do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, os mutuantes com sede ou sucursal em Portugal devem assegurar que os seus trabalhadores e prestadores de serviços que intervêm na elaboração, comercialização e celebração de contratos de crédito hipotecário e dos serviços acessórios habitualmente



propostos em associação aos referidos contratos, possuem um nível adequado de conhecimentos e competências, de forma a prestar a devida assistência aos consumidores e a promover a concessão responsável de crédito.

De acordo com o disposto no artigo 6.º, n.º 3, alínea a) deste Decreto-Lei, considera-se, designadamente, que possuem um nível adequado de conhecimentos e competências os trabalhadores e os prestadores de serviços que cumpram com a escolaridade obrigatória legalmente definida e que possuam certificação profissional. Por sua vez, os n.ºs 6 e 7 do mesmo artigo estabelecem que aquela certificação tem de ser obtida através da realização de formação ministrada por entidade formadora reconhecida no âmbito do sistema Nacional de Qualificações e certificada pelo Banco de Portugal, nos termos do regime de certificação das entidades formadoras adaptado por portaria dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças, da educação e da formação profissional.

Modelo similar é estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 81-C/2017, relativo aos requisitos de acesso e de exercício da atividade de intermediário de crédito e da prestação de serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito. Nos termos previstos no regime jurídico aprovado por este Decreto-Lei, as pessoas singulares e os membros dos órgãos de administração das pessoas coletivas que pretendam obter autorização para exercer atividade como intermediário de crédito devem possuir um nível adequado de conhecimentos e competências em matéria de contratos de crédito, considerando-se que possuem um nível adequado de conhecimentos e competências, designadamente, as pessoas singulares que cumpram com a escolaridade obrigatória legalmente definida e possuam certificação profissional obtida através de formação ministrada por entidade formadora reconhecida no âmbito do sistema Nacional de Qualificações e certificada pelo Banco de Portugal.

Neste contexto, considera-se que a proposta de criação de uma nova entidade à qual caberia a acreditação de entidades formadoras – que acarretará certamente custos elevados e que contraria um modelo recentemente estabelecido no enquadramento jurídico nacional – poderá não ser a mais adequada, sendo porventura preferível a adoção, para os restantes produtos e serviços financeiros, de um modelo similar ao adotado para o crédito hipotecário, em que a certificação de entidades formadoras caberia à Autoridade de Supervisão competente para o produto ou serviço financeiro em causa – sem prejuízo de uma necessária e desejável articulação, ao nível do CSEF, relativamente a matérias que envolvem mais do que uma autoridade (como por exemplo as exigências que decorrem da DMIF II).

Adicionalmente, as propostas referidas nas alíneas (ii) e (iii) suscitam-nos as maiores interrogações por implicarem uma transferência de responsabilidades para o supervisor que, pela sua natureza, se considera



que são da esfera específica das entidades formadoras. Acresce que a promoção de ações de formação financeira dirigidas a clientes das instituições financeiras, referida na alínea (iv), deve estar vedada às instituições financeiras para prevenção dos conflitos de interesses que tal situação gera.

IX. Por fim, e ainda no âmbito da proteção dos consumidores de produtos financeiros, o Banco de Portugal considera que seria desejável a criação de mecanismos de resolução alternativa de litígios com competência especializada para o setor financeiro.

Os mecanismos de resolução alternativa de litígios (conciliação, mediação e arbitragem) permitem aos clientes e aos fornecedores de bens ou prestadores de serviços a resolução de conflitos de forma mais célere e menos onerosa do que o recurso aos tribunais. No caso de conflitos relativos a produtos e serviços bancários de retalho, o direito de acesso a mecanismos adequados de reparação é reconhecido como um princípio essencial para a proteção dos direitos dos clientes bancários e para a promoção da confiança no funcionamento dos mercados.

Com efeito, e no que se refere aos produtos e serviços comercializados nos mercados bancários de retalho, embora os clientes tenham o direito a reclamar da atuação das instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica, a intervenção do Banco de Portugal na análise das reclamações está limitada por lei à verificação do cumprimento das normas específicas que regulam a atividade das instituições reclamadas no âmbito da comercialização de produtos e serviços bancários de retalho. O Banco de Portugal não dispõe de competência para apreciar questões de natureza exclusivamente contratual ou para impor a reparação de eventuais danos sofridos pelos clientes bancários. Nestes casos, os clientes devem dirigir-se aos tribunais ou recorrer aos mecanismos de resolução alternativa de litígios.

Nos últimos anos, o legislador europeu tem vindo a dedicar particular atenção a esta matéria, estabelecendo regras relativas à adoção de mecanismos de resolução alternativa de litígios por parte dos prestadores de serviços financeiros³³. Na sequência da transposição das normas europeias, o legislador nacional

³³ São os casos, a título de exemplo, da PSD1 – Diretiva 2007/64/CE (*cf.* capítulo V), PSD2 – Diretiva (UE) 2015/2366 (*cf.* capítulo VI), PAD – Diretiva 2014/92/UE (*cf.* capítulo V) e MCD – Diretiva 2014/17/UE (*cf.* artigo 39.º).

Além da consagração legal de mecanismos ADR (*Alternative Dispute Resolution*), especificamente em matéria bancária, a Diretiva 2013/11/EU (transposta para o ordenamento jurídico nacional pela Lei n.º



consagrou a obrigatoriedade de as instituições supervisionadas pelo Banco de Portugal aderirem a mecanismos de resolução alternativa de litígios no âmbito da prestação de serviços de pagamento e de emissão de moeda eletrónica, prevendo-se que, a partir de 1 janeiro de 2018, passe a ser também obrigatória a disponibilização desses mecanismos relativamente a outros produtos e serviços bancários (cfr. designadamente, crédito à habitação e hipotecário, e crédito aos consumidores, por força da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho).

Todavia, as entidades que atualmente possibilitam a resolução alternativa de litígios têm, em regra, competência genérica e estão vocacionadas para a resolução de conflitos de consumo. Assim, face às particularidades decorrentes dos litígios relativos a produtos e serviços bancários, bem como aos demais produtos e serviços financeiros, em boa parte relacionados com a existência de um quadro normativo muito específico, considera-se desejável a criação de entidades de resolução alternativa de litígios com competência especializada em matéria financeira.

Finalmente, anota-se que a existência de mecanismos de resolução alternativa de litígios com competência especializada para o setor financeiro é uma solução que tem vindo a ser adotada noutros países (como sucede no caso do Reino Unido, em que a resolução alternativa de litígios está a cargo do *Financial Ombudsman Service*³⁴, de Itália, em que a resolução de litígios é promovida pelo *Arbitro Bancario Finanziario*³⁵ ou da Austrália, em que, à semelhança do modelo inglês, também existe um *Financial Ombudsman Service*, entidade não governamental dedicada à resolução alternativa de litígios entre consumidores e os prestadores de serviços financeiros³⁶).

3.5. As funções de autoridade nacional de resolução

144/2015, de 8 de setembro) regula o dever genérico de os Estados-Membros assegurarem o acesso a formas simples, eficazes, céleres e económicas de resolver litígios nacionais e transfronteiriços, entre consumidores e comerciantes, relativos a obrigações contratuais decorrentes de contratos de venda ou de serviços.

³⁴ <http://www.financial-ombudsman.org.uk/>

³⁵ <http://www.bancaditalia.it/servizi-cittadino/servizi/abf/index.html> e <https://www.arbitrobancariofinanziario.it/>

³⁶ <https://www.fos.org.au/about-us/what-we-do.jsp>



I. O Relatório propõe que as funções de autoridade nacional de resolução sejam atribuídas a uma entidade autónoma e distinta do supervisor prudencial bancário, prevendo-se que essas responsabilidades sejam assumidas pelo CSEF.

O Banco de Portugal reconhece que se justifica reconsiderar a estrutura institucional que enquadra o exercício dos poderes nacionais de resolução, designadamente criando uma Autoridade Nacional de Resolução, autónoma face ao Banco de Portugal, devendo, nesse âmbito, caber ao Ministério das Finanças a liderança do processo de decisão conducente à adoção e execução de medidas de resolução bancária que se inscrevam, fora do âmbito do MUR, na margem de decisão e discricionariedade nacionais. Deve, também, no entender do Banco de Portugal, proceder-se a uma revisão prioritária do funcionamento e gestão do Fundo de Resolução nacional de modo a fazê-lo transitar da atual dependência do Banco de Portugal para junto, precisamente, da nova Autoridade Nacional de Resolução.

II. No que se refere às propostas do Grupo de Trabalho relativas à função de resolução, verifica-se que estas assentam num conjunto de argumentos, em parte filiados no quadro das atribuições nacionais no âmbito do MUS e no MUR referido na parte introdutória deste documento, sobre os quais o Banco de Portugal gostaria de tecer alguns comentários, fundamentando, assim, a sua discordância relativamente às mesmas.

Em primeiro lugar, contrariamente ao que poderia ser percecionado a partir da leitura do Relatório, no que se refere ao requisito estabelecido na BRRD quanto à segregação entre a função de resolução e as funções de supervisão, importa referir que a legislação nacional, e conseqüentemente a atual solução institucional para a prossecução das competências inerentes à função resolutiva bancária, respeita integralmente o disposto na Diretiva.

Com efeito, a Lei Orgânica do Banco de Portugal impõe, expressamente, que o desempenho das funções de autoridade de resolução nacional por parte do Banco de Portugal “é exercido de forma operacionalmente independente das funções de supervisão e das demais funções desempenhadas pelo Banco de Portugal.” (artigo 17.º-A, n.º 2, da Lei Orgânica).

Em concretização do disposto nesse artigo, o Banco de Portugal implementou, e tem vindo a reforçar, no seio da sua organização interna, mecanismos de segregação de funções, cometendo a função de resolução a uma estrutura organizacional distinta das restantes, atualmente denominada Departamento de Resolução, coordenada por um responsável com funções de nível de Direção, assegurando deste modo a



autonomia administrativa, de capacidade de decisão e de alocação de recursos desta estrutura, bem como linhas hierárquicas separadas.

Assim, sendo legítimo argumentar que a separação de funções pode ser reforçada, não se afigura adequado colocar em causa a compatibilidade da atual organização da função de resolução bancária com o referido requisito imposto pela BRRD.

Acresce que o requisito de separação previsto na BRRD também se aplica a qualquer outra função exercida pela entidade a quem está confiada a função de resolução. Nessa perspetiva, caso se entendesse que o requisito da BRRD aconselharia, afinal, uma completa separação institucional, então a proposta constante no Relatório de acumulação da função de resolução e da função macroprudencial no CSEF não poderia, manifestamente, constituir uma solução adequada ou mesmo viável, para quem, precisamente, sustentasse essa eventual interpretação do enquadramento normativo europeu.

III. Em segundo lugar, no que se refere à separação de funções existente no plano das autoridades europeias (entre BCE e CUR), não se nos afigura rigoroso estabelecer um paralelo direto entre essa arquitetura e os modelos institucionais adotados a nível nacional.

Na verdade, com a transferência de poderes da esfera nacional para a esfera das autoridades europeias, o argumento relativo à separação de funções perde relevância no plano das autoridades nacionais e é mais vincado no plano das autoridades europeias. Complementarmente, porque no plano supranacional colocam-se, afinal, questões de escala que são menos relevantes no plano nacional, em que os argumentos de eficiência podem desaconselhar iniciativas de autonomização.

Além disso, a estrutura institucional da União Bancária é multidimensional porque nem o BCE/MUS nem o CUR/MUR funcionam autonomamente, mas sim em complemento com as autoridades nacionais de supervisão e de resolução, pelo que acabam por incorporar no seu funcionamento os modelos e estruturas de organização que as próprias autoridades nacionais adotem.

IV. A este propósito o Relatório identifica duas linhas principais na tendência europeia quanto à designação das autoridades nacionais de resolução.

Na realidade, até com base na Tabela 1 do Relatório, constata-se que existe, conforme antes referido, uma prevalência claríssima pela opção de acumulação de funções de supervisão e de resolução na mesma autoridade. A acumulação verifica-se em 21 dos 28 Estados-Membros, dos quais em 16 a autoridade em causa é o banco central. Acresce que também na Alemanha, um dos 7 dos 28 Estados-Membros em que



não se verifica a acumulação, está prevista a integração, até ao final do corrente ano, da função de resolução (até ao momento na FMSA) na estrutura da autoridade de supervisão (Bafin), reforçando a tendência para a proximidade institucional das funções, sem prejuízo da necessária segregação interna. Em Espanha, outro dos 7 dos 28 Estados-Membros identificado no Relatório em que não se verifica a referida acumulação de funções, salvaguarde-se que, em rigor, apenas parte das atribuições da autoridade nacional de resolução estão cometidas a uma entidade autónoma (“vertente executiva”), sendo as restantes competências (“vertente preventiva”) exercidas pelo banco central.

Por outro lado, constata-se que existem variantes no modelo de acumulação de funções, existindo soluções que preveem – como assinala, com rigor, o Relatório – uma segregação de funções mais clara no seio das autoridades, incluindo ao nível do órgão de decisão. Ainda assim, mesmo no seio da União Europeia, entre os 21 Estados-Membros em que se verifica a acumulação, a opção de segregação de funções ao nível do órgão de decisão apenas se encontra implementada em dois Estados Membros (França e Bélgica). Sendo, por conseguinte, inteiramente correto colocar-se em relevo, como faz o Relatório, que as opções de outros Estados-Membros revelam a especificidade das soluções de *governance* para a função de resolução (quer através da designação de autoridades específicas para o efeito, quer, pelo menos, através da previsão de órgãos de decisão com uma composição distinta e mais alargada, quando o banco central seja designado como autoridade de resolução) não se nos afigura devidamente fundamentada a necessidade de uma radical autonomização institucional da função de resolução face à função de supervisão, pelo menos no panorama europeu, no qual, como se referiu, o que se constata é que a opção prevalecente dos Estados Membros vai no sentido de manter as duas funções na mesma entidade, ainda que, como vimos no ponto anterior, em alguns casos com a criação interna de órgãos decisórios especiais.

O mérito da proximidade entre as funções de resolução e de supervisão prudencial foi, aliás, recentemente posto à prova no quadro do tratamento de filial de instituição de crédito com sede fora de Portugal em contexto resolutivo, tendo-se mostrado uma solução muito vantajosa (sem prejuízo da incontestável necessidade de segregação operacional) do ponto de vista da eficácia da cooperação entre as duas funções, conducente à preservação da estabilidade do sistema financeiro nacional e proteção do erário público.

V. Entretanto, o quadro de atribuições das autoridades nacionais, no contexto do MUS e do MUR, tem vindo a sofrer evoluções cujo impacto não se encontra totalmente refletido no Relatório. Na realidade, no que se refere ao regime de resolução, e ao contrário do referido no Relatório, as autoridades nacionais



de resolução mantêm apenas uma competência decisória residual e não autónoma sobre as instituições menos significativas.

Em primeiro lugar, para as instituições menos significativas que tenham atividade transfronteiriça no espaço da União Bancária, a competência reside integralmente no CUR, tal como para as instituições significativas.

Em segundo lugar, mesmo em relação às restantes entidades estabelecidas em Portugal e grupos menos significativos que ao abrigo do Regulamento MUR estão sob a responsabilidade das autoridades nacionais de resolução, o Banco de Portugal apenas é responsável pelas decisões de resolução desde que as medidas de resolução aplicadas não requeiram a utilização dos mecanismos de financiamento da resolução, que, no atual quadro normativo, só pode ser o Fundo Único de Resolução (FUR). Com efeito, desde 1 de janeiro de 2016, com a integração no MUR, as necessidades de financiamento das medidas de resolução aplicadas a todas as entidades abrangidas pelo Regulamento MUR passaram a ser asseguradas pelo FUR e já não pelos mecanismos de financiamento da resolução criados a nível nacional. Além disso, mesmo nos casos em que não seja necessária a utilização de quaisquer recursos do FUR, a decisão das autoridades nacionais de resolução não é totalmente autónoma, uma vez que existe uma obrigação de articulação prévia com o CUR, e este pode determinar alterações ao projeto de decisão preparado pelas autoridades nacionais e, no limite, vir a exercer diretamente todos os poderes relevantes.

A exceção a esta lógica de transferência de poderes da esfera nacional para a esfera europeia são as entidades não abrangidas pelo MUR, que em Portugal são apenas 6 entidades de dimensão e relevância exíguas.

Neste novo enquadramento chega-se, imperativamente, à conclusão de que as atribuições de resolução do Banco de Portugal foram significativamente transferidas para o CUR e que o espaço de intervenção do Fundo de Resolução nacional na aplicação de medidas de resolução praticamente se extinguiu.

Sem prejuízo das competências cometidas localmente às autoridades nacionais de resolução, no quadro da sua participação no MUR, a sua capacidade de decisão encontra-se, assim, muito diminuída e, ao contrário do que é referido no Relatório, são limitados os poderes das autoridades nacionais de resolução sobre as instituições objeto de resolução, em especial as instituições de transição ou os veículos de gestão de ativos, que serão detidos ou participados pelo FUR e não pelo Fundo de Resolução nacional. Aliás, a partir do momento em que o MUR entrou em pleno funcionamento o Fundo de Resolução nacional, relativamente às entidades abrangidas pelo Regulamento MUR, deixou de poder ter qualquer participação em processos de resolução futuros.



Por sua vez, sem prejuízo da perda de competências das autoridades nacionais de resolução com a criação do MUR, é importante que a autoridade nacional de resolução mantenha no novo quadro institucional a necessária capacidade de intervenção efetiva a nível europeu, em particular junto do CUR, sendo para tal decisivo assegurar a existência da necessária experiência e conhecimentos técnicos adequados no seio da autoridade nacional.

À luz do referido, os argumentos que, com base na necessidade de segregação adequada de funções (tal como é exigido pela BRRD), procuram daí deduzir uma vantagem na prossecução das funções de supervisão e de resolução por instituições distintas a nível nacional, encontram-se em grande medida esvaziados visto que as autoridades nacionais têm, no âmbito do MUR, o seu espaço de intervenção próprio e autónomo extremamente limitado.

VI. No quadro atual, e pelas razões expostas, mostram-se também imprecisas as referências feitas no Relatório ao impacto financeiro das decisões tomadas pelo Banco de Portugal enquanto autoridade nacional de resolução e aos seus reflexos no Fundo de Resolução nacional e nas contribuições das demais instituições do sistema e, conseqüentemente, nos seus resultados.

O mecanismo de financiamento de resolução relevante é hoje, essencialmente, o FUR. A sua utilização não depende de decisões tomadas pelo Banco de Portugal enquanto autoridade nacional de resolução e o impacto dessa utilização reflete-se tanto nas instituições do sistema financeiro nacional, como em todas as instituições que operam na União Bancária, na respetiva proporção.

VII. Especificamente no que se refere à participação das diferentes autoridades de supervisão seguradora e mobiliária no processo de decisão relativo à função de resolução bancária, o Relatório não detalha a fundamentação técnica que permita sustentar tal proposta. Todavia, o Banco de Portugal, ao advogar o desejável incremento da partilha atempada de informação relevante, no quadro legal vigente e à luz da própria BRRD, entre a autoridade de resolução e as autoridades de supervisão financeira setoriais preconiza a adoção de um novo modelo nacional para a resolução bancária que acautele esse desiderato.

VIII. Assim, contrariamente ao que é preconizado pelo Grupo de Trabalho, que advoga a recondução da função de resolução bancária ao CSEF, o Banco de Portugal perfilha antes um modelo assente na criação de uma Autoridade Nacional de Resolução autónoma, a qual seria dotada de personalidade jurídica, de-



vendo funcionar junto do Banco de Portugal, para efeitos de apoio e alocação dos recursos que se afigurem necessários à luz das suas atribuições. Estabelecer-se-ia, no âmbito desta Autoridade, um Conselho de Resolução, presidido pelo Ministro das Finanças ou um seu representante, devendo ainda esse Conselho integrar, além de personalidades a indicar pelo Ministério das Finanças, o Governador e o membro do conselho de administração do Banco de Portugal com o pelouro da resolução bancária, e ainda os Presidentes da ASF e da CMVM, os quais em caso de situações de resolução bancária deteriam estatuto de observadores no Conselho e, por essa via, seriam envolvidos e informados da conceção, adoção e execução das medidas de resolução.

As competências relacionadas com a resolução bancária deveriam, ainda assim, ser asseguradas em alinhamento com o modelo prevalente na União Europeia (21 Estados-Membros), i.e. de manutenção, tanto quanto possível, da proximidade das funções de supervisão e de resolução, propondo-se, por isso, que coexista com o Conselho de Resolução uma Comissão Executiva, órgão da Autoridade Nacional de Resolução, que assegurasse, na fase preventiva, com o apoio do departamento especializado nas matérias de resolução bancária, a monitorização corrente da resolubilidade das instituições bancárias, designadamente no que respeita aos respetivos planos de resolução e interação e representação junto do CUR, devendo aquela Comissão ser presidida pelo membro do conselho de administração do Banco de Portugal com o pelouro da resolução bancária, o qual, por sua vez, teria assento por inerência no Conselho de Resolução, de modo a habilitar o adequado e regular reporte a este órgão, mormente por ocasião da sua ativação em contexto de necessidade de ponderação, adoção e execução de medidas de resolução bancária.

Por outro lado, deveria também proceder-se a uma revisão prioritária do funcionamento e gestão do Fundo de Resolução Nacional, de modo a fazê-lo transitar da atual dependência do Banco de Portugal para junto, precisamente, da Autoridade Nacional de Resolução, reforçando-se, no contexto desta entidade, designadamente, o envolvimento de todas as partes materialmente interessadas, incluindo o Ministério das Finanças.

3.6. O Conselho Superior de Política Financeira

I. O Grupo de Trabalho propõe dois tipos de objetivos para o CSPF, enquanto novo órgão a constituir no seio do SNSF. Por um lado, cabe-lhe a articulação entre todas as entidades no âmbito da estabilidade financeira, nomeadamente quando estejam em causa a adoção de medidas com impacto nas finanças



públicas, e, por outro lado, competir-lhe-ia assegurar a articulação entre a regulação financeira e a política económico-financeira, a cargo do Governo.

O primeiro tipo de funções recupera, no essencial, os domínios de cooperação presentemente atribuídos ao CNEF, e que foram objeto do protocolo assinado entre o Ministério das Finanças e as três Autoridades de Supervisão em 2007.

O segundo tipo de funções – de articulação entre a regulação financeira e a política económico-financeira – suscita ao Banco de Portugal alguns comentários de ordem geral, no sentido de aprofundar, de forma mais ambiciosa, as recomendações enunciadas no Relatório a propósito do papel do CSPF, sem prejuízo da independência do banco central na condução da política macroprudencial. Com efeito, o CSPF pode e deve desempenhar no (novo) modelo nacional de supervisão financeira, uma função de articulação e concatenação dos interesses públicos em presença na ótica da política financeira e económica global, com evidente interseção no plano regulatório, macroprudencial e resolutivo, por exemplo.

II. A atribuição de um amplo e algo indefinido leque de competências ao CSPF, a par de uma significativa dispersão de centros de iniciativa, podem favorecer situações de indesejável sobreposição de competências, especialmente na relação com o CSEF. Em nosso entender, o CSPF deverá ter um papel preponderante na vertente legislativa e de assunção de funções como instância de consulta regular e, no respeito pelo enquadramento normativo nacional e europeu que rege a atividade dos supervisores financeiros, de troca de informações junto do Ministério das Finanças, desde logo à luz do objetivo comum de prossecução da estabilidade financeira.

Este tipo de articulação – bem-vinda, sublinhe-se, conforme já assumido anteriormente no presente documento – que tem subjacente, no fundo, o exercício de poderes legislativos, deverá compaginar-se com a distribuição/separação constitucional de poderes entre o legislativo e o executivo (o que poderá suscitar dúvidas quanto à adequação da representação da COFMA), bem como entre a esfera nacional e a esfera europeia.

Por sua vez, não se afigura evidente como poderá ser operacionalizada a regra prevista no Relatório do Grupo de Trabalho de que as deliberações e recomendações do CSPF deverão ser tidas em conta pelo órgão de coordenação intersectorial e pelos próprios supervisores setoriais, “na medida em que tal não ponha em causa os respetivos estatutos de independência”, tanto pela natureza dessas deliberações e recomendações (p. ex., medidas de natureza macroprudencial e eventuais medidas de resolução), como pela impossibilidade de arbitrar os limites da independência – decisão que terá de ser confiada às próprias



autoridades que gozam desse estatuto e não pelo CSPF, desde logo pela sua natureza de pendor governamental e de formação alargada a entidades e *stakeholders* exteriores ao banco central e aos supervisores financeiros.

Por fim, atendendo a que a criação do CSPF está prevista enquanto órgão que deverá assumir um papel relevante na “cooperação entre todas as entidades a quem cabe a missão de assegurar a estabilidade financeira do país (Governo, Banco Central e Supervisores)”, é naturalmente necessário assegurar que a intervenção desse órgão não prejudica de qualquer forma a independência do Banco de Portugal nos termos do artigo 130.º do TFUE e do artigo 7.º do Estatutos do BCE e do Sistema Europeu de Bancos Centrais no âmbito das funções que cabe ao Banco desempenhar no Eurosistema.³⁷ A própria salvaguarda de que o CSPF “não deverá poder deliberar com oposição dos representantes do Banco de Portugal em matérias que digam respeito à sua qualidade de membro do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC)”, ainda que procure atenuar as dificuldades assinaladas, não é compatível com as mencionadas garantias de independência, pois pressupõe a atribuição ao CSPF de uma competência deliberativa em domínios que os Tratados e os Estatutos do SEBC/BCE conferem exclusivamente à esfera do SEBC.

4. Estatuto, governação e *accountability* no âmbito do Sistema Nacional de Supervisão

I. O Relatório do Grupo de Trabalho apresenta um conjunto de propostas relativas ao estatuto, governação e *accountability* no contexto da proposta de criação SNSF.

Neste contexto, como pressuposto de uma efetiva e conseqüente reforma do modelo nacional de supervisão financeira, importa, desde logo, assegurar aos supervisores financeiros a plenitude de um estatuto de independência, também na sua vertente operacional e de autonomia de gestão dos respetivos recur-

³⁷ Nos termos do referido artigo do Tratado (e da norma assinalada dos Estatutos) “*os bancos centrais nacionais, ou qualquer membro dos respetivos órgãos de decisão, não podem solicitar ou receber instruções das instituições, órgãos ou organismos da União, dos governos dos Estados membros ou de qualquer outra entidade*”, acrescentando-se depois que as “*instituições, órgãos e organismos da União, bem como os governos dos Estado membros, comprometem-se a respeitar este princípio e a não procurar influenciar os membros dos órgãos de decisão do Banco Central Europeu ou dos bancos centrais nacionais no exercício das suas funções*”.



mentos humanos, financeiros e patrimoniais, permitindo acautelar a adequada capacitação técnica dos supervisores, o que se afigura especialmente problemático no contexto da atual sujeição da ASF e da CMVM ao âmbito de aplicação da Lei-quadro das entidades reguladoras, conforme salientado pelo Grupo de Trabalho.

II. Tendo em conta as sugestões de aperfeiçoamento apresentadas pelo Banco de Portugal face às recomendações formuladas pelo Grupo de Trabalho no que respeita à criação do CSEF, no contexto da supra referida plena conformação de um futuro modelo de supervisão financeira nacional com o regime vigente na União Europeia e, em particular, na União Bancária, o Banco gostaria de destacar a importância que atribui às propostas que seguidamente apresenta.

Em primeiro lugar, preconiza-se que o CSEF seja antes presidido rotativamente, mediante mandato de dois anos e sem direito de voto nessa qualidade, pelos Presidentes da ASF e da CMVM e pelo Governador do Banco de Portugal, permitindo ora (i) acautelar a independência dos três supervisores financeiros nacionais face a entidades ou personalidades externas aos seus órgãos de decisão e gestão, e, no que tange especificamente ao Banco de Portugal, em obediência ao imposto pelo exposto enquadramento europeu, ora (ii) prevenindo, num outro possível sentido, o aparecimento de uma instância formal externalizada de coordenação, desligada do conhecimento operacional que advém da atividade dos supervisores, sem correspondência na representação internacional da supervisão nacional, nos diversos fora bancários, seguradores e de mercado de capitais, e ainda implicando a desnecessária sobrecarga quanto ao financiamento desta estrutura, a cargo, direta ou indiretamente, dos supervisionados e/ou contribuintes e ainda a própria problematização da viabilidade jurídica do mesmo, desde logo à luz do enquadramento do Banco de Portugal como autoridade monetária.

Considera-se, em segundo lugar, que deve ser consagrada uma estrita regra de paridade na composição do CSEF (designadamente, assegurando que os membros dos conselhos de administração do Banco de Portugal, da ASF e da CMVM participariam efetivamente nas deliberações do CSEF em função dos assuntos que acompanham em cada uma das respetivas autoridades de supervisão), bem como no exercício dos mesmos direitos de voto pelos três supervisores que integrariam este Conselho.

Afigura-se ainda do maior relevo que se proceda à designação, por deliberação unânime no seio do CSEF, de secretário-geral do CSEF, com mandato de cinco anos, nomeadamente com a atribuição de funções de



direção em relação ao *staff* técnico e administrativo permanente que venha a apoiar o Conselho, de coordenação e acompanhamento dos trabalhos que venham a decorrer ao nível dos diversos comités e grupos de projeto no âmbito do CSEF e, ainda, se necessário, de representação deste Conselho.

III. Permitimo-nos aduzir, ainda, dois comentários críticos relativamente ao modelo de governação proposto pelo Grupo de Trabalho:

- Por um lado, quanto à composição do CSEF, o Relatório propõe que o conselho de administração do CSEF pudesse integrar, além do Presidente, os Presidentes da ASF e da CMVM, o Vice-Governador do Banco de Portugal responsável pela supervisão prudencial, o Vice-Governador (ou Administrador) do Banco de Portugal com o pelouro da supervisão comportamental ou da estabilidade financeira, consoante as matérias tratadas, e dois administradores executivos em regime de exclusividade. A este propósito, no que se refere à associação automática entre o estatuto de Vice-Governador do Banco de Portugal e a assunção do pelouro da supervisão prudencial, observa-se que a competência pela distribuição dos pelouros e a respetiva alocação a um Vice-Governador ou a um Administrador é uma matéria do foro interno do Banco, que não deve naturalmente estar limitado pelo estatuto de uma autoridade pública distinta. Pelo exposto, deveria a esse respeito referir-se que, num figurino deste tipo, integraria o órgão de administração do CSEF o membro do conselho de administração do Banco de Portugal responsável pela supervisão prudencial;

- Por sua vez, quanto à integração de dois representantes do Banco de Portugal no órgão de administração do CSEF, na vertente prudencial e comportamental, afigura-se ao Banco de Portugal que idêntico modelo justificar-se-ia também para a CMVM e ASF, cujas áreas de intervenção se desdobram em ambas as vertentes, no âmbito dos respetivos domínios de atuação.

IV. No que diz respeito especificamente ao Banco de Portugal, o Relatório enuncia um conjunto de medidas de reforço da sua estrutura interna de governo, propondo, nomeadamente, que o conselho de administração passe a incluir administradores não executivos, parte dos quais constituiriam uma Comissão de Auditoria, e a criação de comissões de Ética e Boas Práticas e de Nomeações e avaliações. O Relatório retoma ainda a temática da autonomia das duas áreas de supervisão (comportamental e prudencial), preconizando, como já acima referido, soluções organizativas e funcionais tendentes a assegurar uma efetiva autonomia.



A este propósito, o Banco de Portugal, nos limites consentidos pela sua atual Lei Orgânica, tem vindo já a adotar desde 2011 um conjunto de medidas que, precisamente, se inscrevem no âmbito de preocupações identificadas pelo Grupo de Trabalho. Com efeito, na sequência da apresentação ao Governo de um projeto de Estatuto no contexto do designado *Safeguards Assessment* conduzido pelo FMI, o Banco de Portugal empenhou-se em concretizar ou aprofundar a segregação de diversas funções, prosseguindo, nomeadamente, a autonomização da supervisão comportamental, a separação da área de averiguação e ação sancionatória face às áreas de supervisão e regulamentação, através de um departamento dedicado a essas funções, bem como a autonomização quer da função de estabilidade financeira, quer da função de risco e controlo interno, primeiramente pela dinamização da Comissão para o Risco e Controlo Interno e, pouco depois, pela autonomização das próprias competências de gestão de risco. Mais recentemente, a área de resolução, que já dispunha de autonomia operacional e de uma linha de reporte a um membro do conselho de administração distinto dos que asseguram a gestão dos pelouros da supervisão microprudencial e macroprudencial, foi constituída em departamento formalmente autónomo.

O ano de 2011 marca também, no Banco de Portugal, o início da criação de um conjunto de comissões especializadas, como a Comissão Especializada para a Supervisão e Estabilidade Financeira (CESEF), enquanto fórum de partilha de informação, orientação estratégica e de preparação decisória, além da já mencionada Comissão de Risco e Controlo Interno. No domínio da ética e conduta, foram aprovados, ou profundamente revistos, os normativos internos aplicáveis aos membros dos órgãos de decisão e a todos os trabalhadores do Banco de Portugal – o Código de Conduta dos Membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal, o Código de Conduta dos Trabalhadores do Banco de Portugal e o Regulamento da Comissão de Ética e dos Deveres Gerais de Conduta dos Trabalhadores do Banco de Portugal. Paralelamente, foram criadas duas estruturas autónomas, o Gabinete de Conformidade e a Comissão de Ética, em linha com os mais exigentes *benchmarks* internacionais, em particular no âmbito do SEBC e do BCE.

Por seu turno, neste período, foram também instituídos ou revistos outros importantes instrumentos ligados ao governo interno e à responsabilização do Banco, como o Regulamento do Conselho de Administração, o documento sobre os Princípios Orientadores para Gestão do Risco Operacional ou a Norma de Aplicação Permanente relativa às Reclamações sobre os serviços prestados pelo Banco de Portugal, com vista, neste último caso, a estabelecer procedimentos uniformes para o tratamento das reclamações de particulares no âmbito do relacionamento com os serviços do Banco de Portugal, designadamente os que envolvem atendimento ao público.



Ainda na esteira das soluções propostas no projeto de Estatuto do Banco de Portugal de 2011, o conselho de administração, em diálogo com os membros do conselho de auditoria, foi dando, ao longo dos últimos anos, passos relevantes no sentido do reforço das condições de funcionamento deste órgão de fiscalização da atividade da administração executiva, tendo para esse efeito aperfeiçoado e diversificado, em diversas áreas, os mecanismos de informação e reporte ao conselho de auditoria, bem como a participação ativa deste órgão nas reuniões do conselho de administração do Banco de Portugal.

O Relatório contém, portanto, várias propostas de reforço da governação e *accountability* do Banco de Portugal que seguem no sentido que tem sido trilhado pela instituição nos últimos anos, estando a sua implementação concreta refletida, de resto, em diversos documentos plurianuais de planeamento estratégico, pelo menos desde 2011.

V. É certo, por outro lado, que algumas outras inovações propostas pelo Grupo de Trabalho recomendam uma cuidada ponderação, já que suscitam ao Banco de Portugal algumas dúvidas e, portanto, a necessidade de subsequente clarificação e reflexão acrescida, nomeadamente visando acautelar, de forma plena, a independência das entidades envolvidas e a adequação dos membros dos respetivos órgãos ao exercício das funções públicas em causa. O Banco de Portugal entende, por isso, a par da necessária consulta prévia ao BCE, que essas propostas merecem um estudo mais aprofundado, pelo que reserva os seus comentários para uma fase de análise posterior.

Todavia, o Banco de Portugal desde já transmite algumas considerações sobre três aspetos específicos, os quais não parecem reconduzir-se ao estrito plano da ponderação político-legislativa.

VI. O Grupo de Trabalho propõe que o conselho de administração do Banco de Portugal passe a integrar administradores não executivos, em número não especificado, parte dos quais passaria a constituir um novo órgão, a Comissão de Auditoria, cujas competências concretas permanecem ainda por definir.

Sem prejuízo de a emanação do órgão de fiscalização do seio conselho de administração (a comissão de auditoria, que se supõe viesse substituir, na orgânica atual do Banco de Portugal, o conselho de auditoria) ser uma solução com raiz na estrutura das sociedades comerciais (artigo 278.º, n.º 1, alínea b), do Código das Sociedades Comerciais), e estranha à tradição legislativa de governação do Banco de Portugal e, em geral, à orgânica das autoridades administrativas dotadas de independência ou autonomia (em que a ausência de administradores não executivos, em regra desvinculados dos interesses dos acionistas, é com-



pensada pela subordinação ao princípio da prossecução do interesse público e o respetivo papel substituído pela existência de um órgão de fiscalização autónomo), uma tal forma de organização poderá ser equacionada num quadro de revisão institucional mais amplo, em que a escolha de todos os membros do conselho de administração se pautar por idênticos critérios de adequação profissional, transparência e isenção, em processos necessariamente alinhados com as melhores práticas ao nível do Eurosistema.

VII. Por sua vez, ao abordar a estrutura de financiamento do proposto CSEF, o Relatório prevê que este Conselho seria dotado de recursos próprios e teria o financiamento assegurado por contribuições dos três supervisores, estabelecidas com base em orçamento aprovado pelo Ministro das Finanças e em proporção do orçamento de cada supervisor imputável a atividades de supervisão, procurando-se que esta fórmula não implique acréscimos significativos dos custos das entidades supervisionadas.

Nos termos do artigo 123.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e do Regulamento (CE) 3603/93 do Conselho, os bancos centrais nacionais estão impedidos de financiar as entidades do setor público (proibição do financiamento monetário), incluindo pela via da assunção direta de responsabilidades e funções que pertencem originariamente aos Estados-Membros. Esta proibição não impede que o legislador nacional confie outras funções não compreendidas no âmbito estrito da política monetária aos bancos centrais nacionais, desde que tais funções possam ser classificadas como “central bank tasks” (por oposição a “government tasks”). A classificação de uma função como “central bank task” permite a sua assunção e financiamento pelo banco central, sem interferência com a proibição do financiamento monetário.

Segundo as orientações definidas pelo BCE neste domínio, reconhece-se que existem benefícios em acoplar as responsabilidades dos bancos centrais no Eurosistema à sua intervenção nas áreas da supervisão micro e macro prudencial, o que de resto é confirmado pelas próprias competências do BCE no MUS. Quanto à resolução, o BCE tem validado a atribuição de competências deste foro aos bancos centrais nacionais, desde que tal não interfira, do ponto de vista financeiro e operacional, com o exercício das respetivas funções no âmbito do Sistema Europeu de Bancos Centrais (“SEBC”). A função de resolução não é, com efeito, uma função atípica de banco central, especialmente se couber a esse banco central a responsabilidade por assegurar a estabilidade financeira.³⁸

³⁸ ECB Opinion, setembro de 2015, CON/2015/33.



A qualificação de certas funções como “central bank tasks”, fora daquelas que cabem necessariamente ao SEBC prosseguir nos termos do Tratado, não obriga naturalmente o legislador nacional a confiar esse tipo de responsabilidades ao respetivo banco central; permitindo, isso sim, a alocação dessas funções ao banco central e o seu financiamento por este, não violando a proibição do financiamento monetário. Se, por outro lado, conforme se sustenta no Relatório, fossem transferidas funções atualmente confiadas ao Banco de Portugal para uma nova entidade pública distinta do banco central, tal implicaria que as mesmas fossem qualificadas como funções de natureza governamental (“government tasks”) e não típicas de banco central.

Com efeito, suscitam-se ao Banco de Portugal sérias dúvidas sobre a ideia de impor ao banco central um dever de contribuir para o orçamento de uma entidade pública autónoma com competências e esferas de atuação distintas, uma vez que desapareceria, nesse caso, onexo funcional que justifica presentemente que o orçamento do Banco de Portugal ocorra integralmente a despesas que lhe advêm do exercício da função de autoridade macroprudencial nacional e de autoridade nacional de resolução. Os encargos que resultariam da contribuição prevista configurariam, sem margem para grandes dúvidas, o “financiamento de obrigações do setor público em relação a terceiros”, ou seja, de responsabilidades pertencentes ao próprio Estado (como atesta a sujeição do orçamento do CSEF à aprovação do Ministro das Finanças).

Por fim, sem prejuízo de aprofundamento da necessária ponderação jurídica em matéria especialmente complexa, entende, preliminarmente, o Banco de Portugal que idênticas reservas não se verificariam num cenário que se traduzisse no reforço do estatuto e modo de funcionamento e alocação de recursos ao órgão de coordenação dos supervisores setoriais, atenta, é certo, a natureza que viesse a ser conferida ao CSEF e, de qualquer modo, acautelado o referido nexofuncional em relação à assunção dos encargos com o funcionamento desse órgão.

VIII. Finalmente, no âmbito da governação das autoridades de supervisão no novo modelo, o Relatório propõe ainda que seja criado um mecanismo extrajudicial das decisões das autoridades de supervisão, o qual se inspira no “*Board of Appeal*” criado para as ASE. Assim, o Relatório sugere a criação de uma Câmara de Recurso, que não excluiria a hipótese de recurso judicial alternativo ou subsequente, mas que poderia porventura dirimir conflitos decorrentes de decisões administrativas fora do âmbito das contra-ordenações. Essa câmara de recurso estaria ligada ao CSEF mas teria autonomia relativamente a este.



Esta proposta, tendo embora o mérito de procurar uma maior prestação de contas e capacidade de resposta perante recurso de decisões públicas por particulares, suscita um conjunto de dúvidas, desde logo pelo paralelismo que estabelece com o modelo das ASE. Ao contrário do que sucede com o Banco de Portugal e com o BCE na supervisão prudencial das instituições de crédito, bem como com as restantes autoridades de supervisão setoriais em Portugal, que exercem comumente, numa base corrente, poderes que afetam diretamente um vasto conjunto de pessoas singulares ou coletivas que atuam nos respetivos setores, os poderes de intervenção diretos das ASE são muito limitados, e estão em geral construídos de forma subsidiária face aos poderes das autoridades nacionais competentes. Com efeito, são muito poucos os casos em que as ASE adotam decisões que têm como destinatárias ou que dizem direta e individualmente respeito a pessoas singulares e coletivas, incluindo as autoridades nacionais competentes.³⁹ Embora na prática o mecanismo tenha muito pouco uso, os poderes do *Board of Appeal* são relevantes já que, se o recurso for considerado admissível e fundamentado, o órgão competente da ASE em causa fica vinculado à decisão do *Board of Appeal* e está por isso obrigado a adotar uma decisão alterada no que respeita ao processo em questão.

Esta realidade deve ser claramente distinguida da dimensão em que o Banco de Portugal atua ao exercer a supervisão prudencial de instituições de crédito e de empresas de investimento, e em particular na supervisão direta das instituições menos significativas no MUS, desde logo pela inevitabilidade de um número muito superior de recursos em razão da natureza dos poderes exercidos. Neste contexto, parece-nos que uma alternativa a considerar seria a de um modelo semelhante ao instituído no BCE (MUS), onde foi criada uma Comissão de Reexame (*“Administrative Board of Review”*). Essa Comissão está encarregue de proceder a uma revisão administrativa interna das decisões adotadas pelo BCE no MUS após um pedido de uma pessoa singular ou coletiva que seja destinatária de uma decisão ou que lhe diga direta e individualmente respeito.

A Comissão de Reexame do BCE é composta por cinco figuras de grande reputação dos Estados-Membros, com conhecimentos e experiência relevantes no setor, em particular de supervisão, não podendo estas

³⁹ No ano de 2016, por exemplo, o *Board of Appeal* das ASE conheceu apenas um recurso (de uma decisão da EBA), tendo ainda assim o *Board of Appeal* concluído que não era competente para conhecer esse recurso, que não foi por isso considerado admissível.



ser recrutadas a partir de atuais funcionários do BCE ou das autoridades nacionais competentes. Os membros da Comissão de Reexame agem com independência e em defesa do interesse público. Depois de se pronunciar sobre a admissibilidade do pedido de revisão da decisão administrativa, a Comissão de Reexame emite um parecer dentro de um prazo adequado à urgência da questão (o qual não pode em qualquer caso exceder dois meses a contar da receção do pedido), e remete o processo ao Conselho de Supervisão do BCE, o qual deve “ter em conta” o parecer da Comissão de Reexame. O Conselho de Supervisão apresenta sem demora o novo projeto de decisão ao Conselho do BCE, o qual revoga a decisão inicial, substitui essa decisão por outra de conteúdo idêntico, ou substitui a decisão inicial por uma decisão alterada. O novo projeto de decisão é considerado adotado, salvo se o Conselho do BCE formular objeções no prazo de 10 dias úteis. Refira-se ainda que os pedidos de revisão apresentados à Comissão de Reexame não têm em princípio efeito suspensivo.

O modelo da Comissão de Reexame do BCE reconhece, desde logo na sua composição, a especificidade do setor bancário e dos conhecimentos de supervisão relevantes para o exercício desta função de revisão, o que nos parece um ponto importante e um argumento a favor da constituição de um eventual órgão de natureza similar junto do Banco de Portugal, assegurando a devida independência face aos restantes órgãos do Banco. Por outro lado, uma solução similar à existente no BCE teria a vantagem de alinhar os mecanismos de revisão de decisão de supervisão no MUS, assegurando o *level playing field* para as várias instituições de crédito abrangidas (significativas e menos significativas).

A composição da comissão de reexame do Banco de Portugal deveria ser assegurada, em linha com o modelo do MUS, por pessoas de grande reputação e conhecimentos especializados e adequados para a função, impendendo sobre estas um dever de atuar com total independência, designadamente face ao conselho de administração. Quanto ao funcionamento do mecanismo de recurso, deve caber ao Banco de Portugal, sem prejuízo do seu poder de decisão final quanto à questão, um especial dever de fundamentação caso se decida não dar sequência positiva à proposta do parecer da comissão de reexame. Os pareceres da comissão de reexame não deveriam suspender a decisão anterior do conselho de administração, podendo, ainda assim, admitir-se (tal como sucede no MUS) que a comissão de reexame possa propor ao conselho de administração que, em casos específicos em que tal se justifique, a decisão que foi alvo de reclamação seja suspensa até que o conselho de administração decida se mantém ou altera a sua posição.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

No âmbito da supervisão prudencial, atendendo às competências exercidas pelo BCE no MUS, a possibilidade de recurso a uma eventual comissão de reexame do Banco de Portugal apenas se aplicaria relativamente a decisões de supervisão do Banco de Portugal. As decisões de supervisão do BCE apenas podem ser revistas através da comissão de reexame do próprio BCE, nos termos do artigo 24.º do Regulamento MUS. A esta divisão não corresponderá uma distinção unívoca entre decisões sobre instituições significativas e menos significativas, uma vez que, relativamente a estas últimas, o BCE é competente para adotar algumas decisões de supervisão.