



**BANCO DE PORTUGAL**  
EUROSISTEMA

# **Proteção da estabilidade financeira**

As quatro linhas de defesa

Carlos da Silva Costa  
**Governador**

31 de outubro de 2019

# 1 Introdução



# Lições da crise financeira

## Principais causas

Deficiências na gestão	Fiscalização insuficiente	Cultura e valores inadequados	Práticas de remuneração desajustadas	Qualidade da avaliação dos auditores externos	Abordagem de supervisão
Deficiências no governo interno contribuíram para uma assunção de riscos excessivos e imprudentes no sector bancário, o que levou à falência de instituições de crédito e à criação de problemas sistémicos.	O órgão de administração, mas sobretudo o órgão de fiscalização, podem não ter entendido a complexidade das suas atividades e os riscos envolvidos e, conseqüentemente, não conseguiram identificar e restringir a tomada de riscos excessivos.	Culturas organizacionais inapropriadas contribuíram de forma significativa para a recente crise. Comportamentos não conformes com valores e padrões de ética, integridade e profissionalismo continuam a ser um problema.	Práticas remuneratórias inadequadas contribuíram para recente a crise financeira. Os lucros elevados a curto prazo levaram a pagamentos de bónus generosos aos funcionários sem consideração adequada aos riscos de longo prazo.	O facto de muitos bancos terem reconhecido perdas gigantescas entre 2007 e 2009, levanta a questão de saber como é que os auditores puderam emitir relatórios de auditoria sem reservas para os seus clientes nesses períodos.	The FSB and G20 Leaders identified as a priority the need for more intense and effective supervision particularly as it relates to SIFIs. (...) Increasing the intensity and effectiveness of supervision is a key pillar of the FSB's SIFI framework.

**Fonte:** EBA's "Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders" and "Guidelines on Internal Governance" and FSB "Principles for Sound Compensation Practices", Global Financial Stability Report, IMF - October 2014, Group of Thirty - July 2015



# Lições da crise financeira

Impacto na União Europeia

# 4,9

**triliões de euros** de ajudas de Estado concedidas ao setor financeiro europeu (2008-14), valor equivalente a cerca de 35% do PIB (2014) da União Europeia.

Segundo as estimativas da Comissão Europeia, a crise financeira iniciada em 2008 teve **impactos severos na economia, provocando danos significativos na confiança dos cidadãos no setor financeiro e aumentando consideravelmente os níveis de desemprego.**



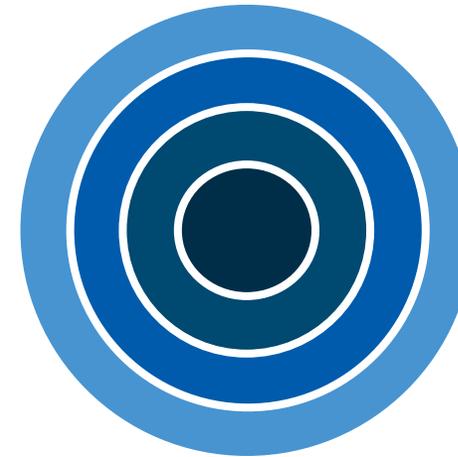
# Proteção da estabilidade financeira

As 4 linhas de defesa da solidez financeira de uma instituição

## A estabilidade financeira depende da eficácia de 4 linhas de defesa

Não existem sistemas de «risco zero» e **nenhum dos mecanismos de prevenção ou mitigação do risco presentes na supervisão microprudencial se podem substituir aos das três primeiras linhas de defesa.**

Apenas com um **funcionamento integrado e sequencial de todas as linhas de defesa**, será possível prevenir a ocorrência de eventos que ponham em causa a solidez das instituições e, por essa via, a estabilidade do sistema financeiro.

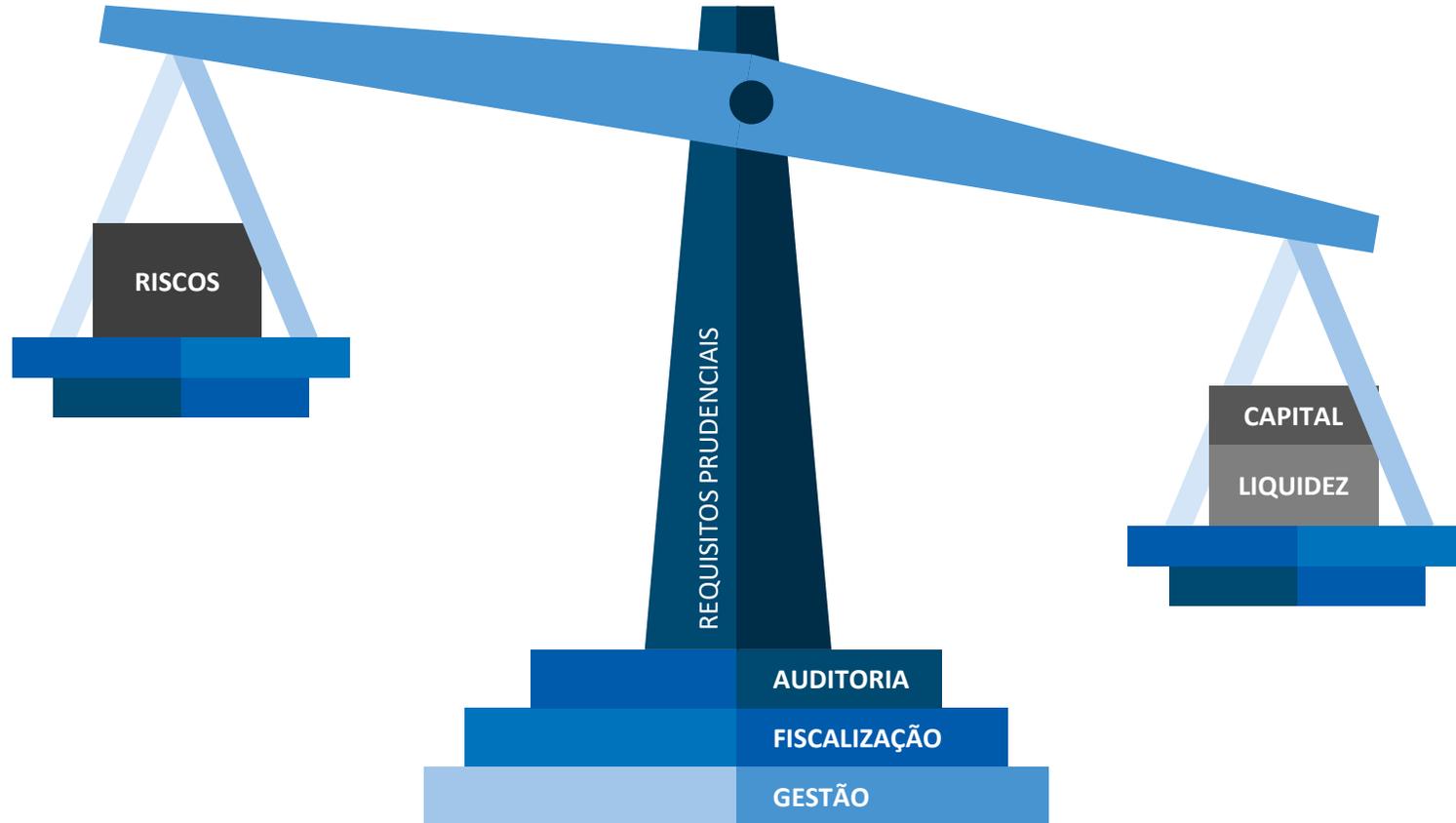


- Gestão
- Fiscalização
- Auditoria externa
- Supervisão



# Proteção da estabilidade financeira

Uma representação visual



# A primeira linha de defesa

## O órgão de administração

- **A primeira linha de defesa da solidez financeira de uma instituição depende da forma como esta gere o seu negócio, sendo para o efeito determinante o papel do seu órgão de administração**, o qual é responsável por **assegurar uma gestão sã e prudente** e garantir que a instituição dispõe de elevados níveis de competência técnicas e os meios humanos e materiais para desenvolver a atividade com qualidade e eficiência.
- É também especial dever dos administradores **atuar com diligência, neutralidade e respeito consciencioso dos interesses dos depositantes**, investidores, demais credores e clientes em geral, tendo presente o princípio da repartição de riscos e da segurança dos fundos que lhes foram confiados. Estas regras de conduta acrescem aos deveres e competências atribuídas ao órgão de administração pela lei das sociedades comerciais e demais legislação conexas, sendo justificáveis pela natureza específica da atividade bancária.
- O órgão de administração tem igualmente a **responsabilidade de definir a estratégia global e a política de gestão de risco** da instituição, estabelecer uma visão integrada para os riscos a assumir na atividade e aprovar os níveis de tolerância ao risco, tudo suportado por uma estrutura de governo interno e um sistema de controlo interno adequados e eficazes.
- **Para além dos membros do órgão de administração, também os titulares das funções essenciais desempenham um papel crítico enquanto segunda linha de defesa.**



# A segunda linha de defesa

## A fiscalização

- A segunda linha de defesa corresponde aos mecanismos de fiscalização da atividade desenvolvida por cada instituição, tal como previstos na lei.
- Nesta linha de defesa, destaca-se o **órgão de fiscalização** pela relevância das competências que a lei lhe atribui, que incluem, entre outras: **fiscalizar a administração da sociedade; verificar a regularidade dos livros, registos contabilísticos** e documentos que lhe servem de suporte, bem como a exatidão do balanço e da demonstração de resultados e verificar se os critérios valorimétricos adotados pela sociedade conduzem a uma correta avaliação do património e dos resultados. A título comparativo, importa notar que, em Portugal, o órgão de fiscalização tem adicionalmente, nos termos da lei, a responsabilidade de fiscalizar a eficácia dos sistemas de gestão de riscos, de controlo interno e de auditoria interna.
- Enquadram-se igualmente no âmbito da segunda linha de defesa **as funções de compliance, controlo da gestão de riscos e a auditoria interna.**



# A terceira linha de defesa

## O auditor externo

- A terceira linha de defesa é da responsabilidade dos **auditores externos**. A função do revisor/auditor – pelos deveres de independência, integridade e objetividade que a própria lei lhe atribui, bem como pela natureza de interesse público que tal função assume – constitui o **elemento que exerce maior influência na credibilização externa das demonstrações financeiras**, para o que contribui, naturalmente, a emissão do relatório de auditoria e/ou da certificação legal de contas.
- Tal certificação, que exprime a opinião do revisor sobre se as demonstrações financeiras apresentam, ou não, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira da instituição de acordo com as normas contabilísticas aplicáveis, **é vista, na prática, como uma carta-conforto sobre a “correção material e exatidão” de tais demonstrações financeiras**, da qual dependem inúmeras ações e decisões, incluindo a avaliação do cumprimento dos requisitos prudenciais.
- Essas garantias devem contribuir para reduzir os riscos de distorção e, por essa via, os custos de situações de incumprimento que de outra forma afetariam as partes interessadas na instituição e o conjunto da sociedade. **Uma auditoria sólida constitui um elemento-chave para restabelecer a confiança nos e dos mercados, contribuindo para a proteção dos investidores e reduzindo o custo do capital para as instituições.**
- Vários países (incluindo Portugal, Espanha, Cabo Verde e Angola) atribuem responsabilidades adicionais aos auditores externos, designadamente em matéria de avaliação de determinadas componentes do sistema de controlo interno, sobre a qualidade da informação prudencial reportada ou em matéria de imparidade), o que aumenta a relevância da atividade desenvolvida por estas entidades.



# A terceira linha de defesa

## O supervisor

- Ainda que seja impossível conhecer e controlar, em detalhe e a todo o tempo, toda a atividade das instituições sob supervisão, cabe à quarta linha de defesa, a da **supervisão microprudencial, contribuir para instalar mecanismos que previnam ou mitiguem os riscos para a solidez financeira de uma instituição e, assim, reduzir a probabilidade dessa instituição sofrer um evento disruptivo que coloque em causa a estabilidade do sistema financeiro e a proteção das poupanças.**
- Este objetivo só pode ser alcançado na base de uma **supervisão sistemática, concentrada nos fatores potenciadores do risco** que as instituições representam para a estabilidade do sistema, distinguindo entre instituições com maior e menor relevância sistémica, aplicando às primeiras maiores graus de intensidade e intrusividade de ação de supervisão. Naturalmente, a supervisão baseada no risco aceita a natureza sempre finita dos recursos disponíveis procurando afetá-los do modo mais eficiente à redução do risco de perturbações na estabilidade do sistema financeiro.
- No entanto, não existem sistemas de «risco zero» e nenhum dos mecanismos de prevenção ou mitigação do risco presentes na supervisão microprudencial se podem substituir aos das quatro primeiras linhas de defesa. Não é possível aos supervisores substituírem-se às decisões de gestão dos administradores relativas à instituição, nem suprir as funções de controlo interno ou de auditoria externa.
- Apenas com um **funcionamento integrado e sequencial de todas linhas de defesa, será possível prevenir a ocorrência de eventos que ponham em causa a solidez das instituições e, por essa via, a estabilidade do sistema financeiro.** De facto, para permitir uma supervisão eficaz é fundamental que a atuação das primeiras quatro linhas de defesa seja efetiva, consistente, assegurando um cumprimento pleno e substantivo das responsabilidades que a lei lhes atribui.

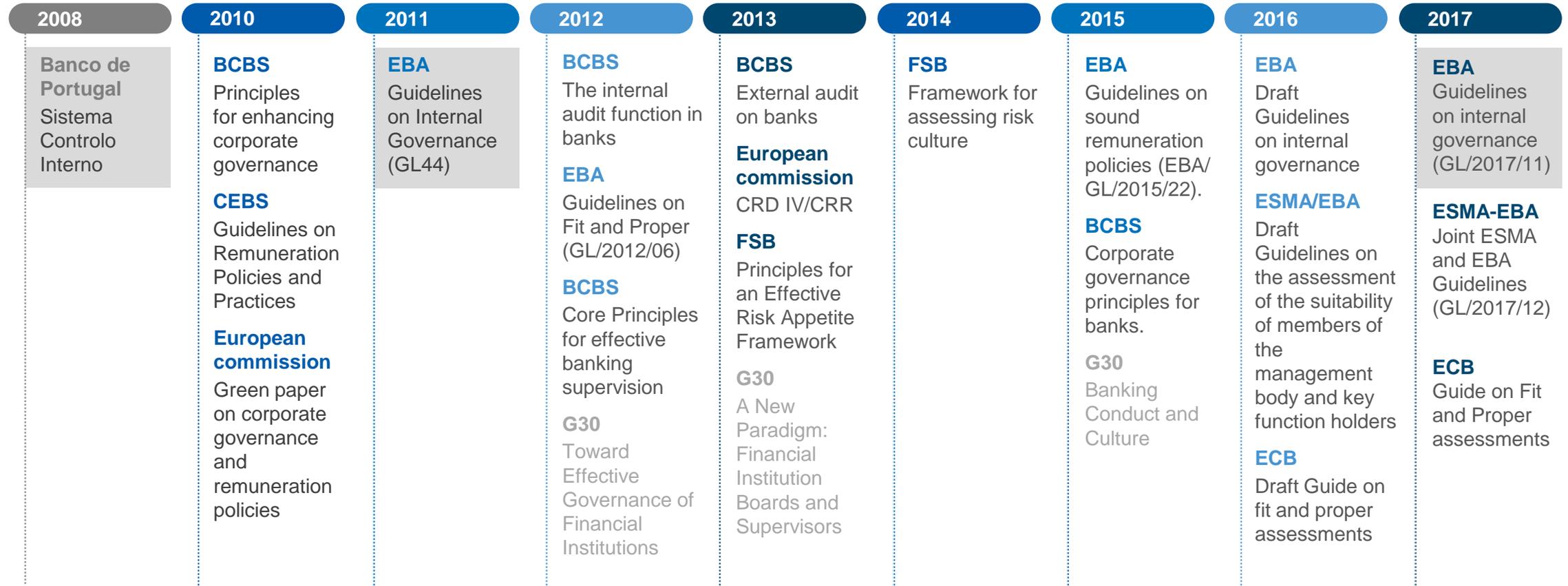


# 2 Evolução na sequência das lições da crise



# Reforço do requisitos de governação

Uma agenda intensa nos últimos 10 anos



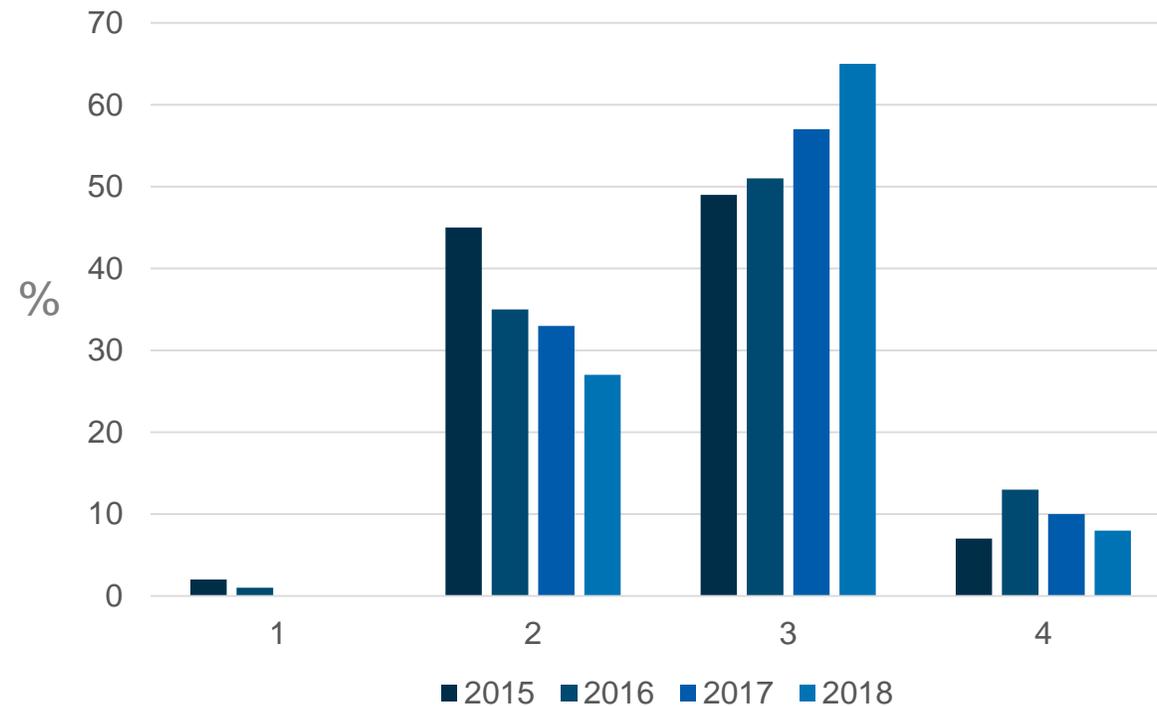
# Abordagem de supervisão a nível europeu

O Supervisory Review Process (SREP): inclusão explícita da avaliação do governo interno



# Governo interno

Resultados da avaliação SREP realizada pelo SSM em 2015-18



Resultados da ação de supervisão demonstram uma **preocupação crescente sobre a componente de governo interno e gestão de risco**

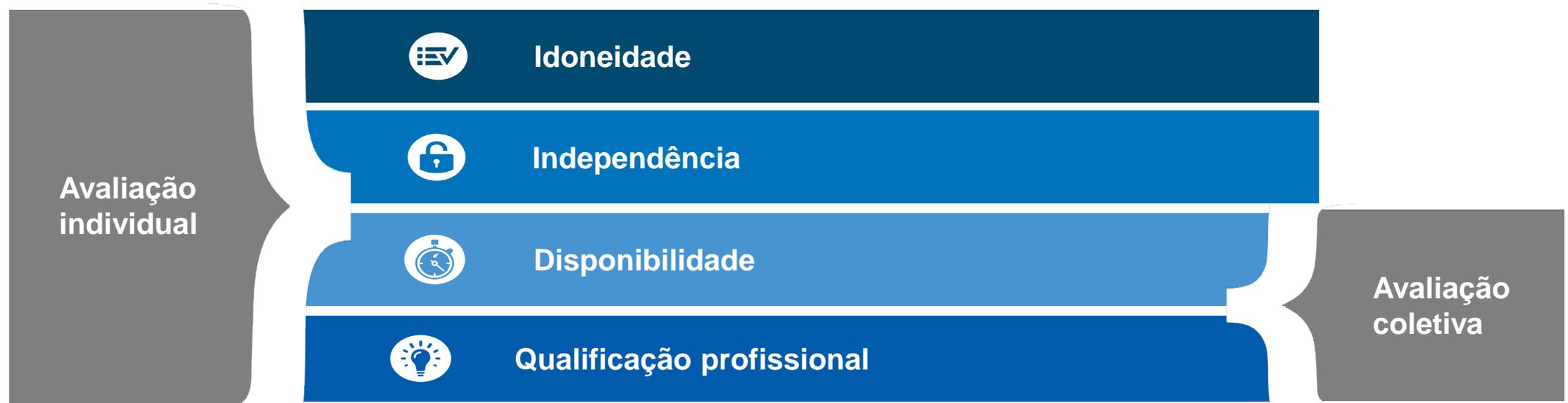
# 3 Aspectos críticos a considerar



# A primeira e segunda linhas de defesa: gestão e fiscalização

Adequação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização

A adequação para o exercício das funções consiste na capacidade destes membros assegurarem, em permanência, a **gestão sã e prudente da instituição de crédito**, tendo em vista a salvaguarda do sistema financeiro e dos interesses dos respetivos clientes, depositantes, investidores e demais credores.



# A primeira e segunda linhas de defesa: gestão e fiscalização

A importância de uma cultura de risco

## Tom do topo

- O órgão de administração deve definir e comunicar os valores e expectativas da instituição.
- O comportamento dos seus funcionários deve refletir os valores adotados pela instituição.
- O órgão de administração deve, monitorizar e avaliar numa base regular a cultura de risco da instituição.

## Comunicação efetiva e desafio construtivo

- Deve ser estimulada uma atitude crítica e construtiva entre os funcionários e promover um ambiente de diálogo transversal a toda a organização.

## Responsabilidade e responsabilização

- Os colaboradores devem compreender os valores fundamentais da instituição, o apetite de risco e a capacidade da instituição suportar a exposição ao risco.
- Devem ter capacidade de desempenhar as suas funções e estar ciente de são responsabilizados pelas suas ações e comportamentos de risco.

## Incentivos

- Devem ser definidos incentivos apropriados de modo a promover o alinhamento do comportamento de risco com o perfil de risco e os interesses de longo prazo da instituição.



# A primeira e segunda linhas de defesa: gestão e fiscalização

A avaliação deve ser assumida em primeira lugar pela própria instituição

Identificação das necessidades dos órgãos de administração e fiscalização

Espera-se que estes órgãos **identifiquem as suas necessidades ao nível da sua composição e organização** incluindo, no que respeita aos membros executivos do órgão de administração, uma eventual distribuição de pelouros.

Política de seleção e designação dos membros e autoavaliação

Essas necessidades deverão estar contempladas na **política de seleção e designação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização**, que deverá detalhar o **processo de autoavaliação individual e coletiva destes órgãos** que é conduzido pela instituição previamente ao processo de autorização para o exercício de funções a iniciar junto da autoridade de supervisão competente.

A autoavaliação deverá permitir à instituição: Verificar se os candidatos são individualmente adequados para as funções; Verificar se o órgão no seu conjunto possui as competências e a disponibilidade necessárias à sua adequada gestão; Refletir sobre eventuais necessidades de ajustamento na composição dos órgãos.



# A primeira e segunda linhas de defesa: gestão e fiscalização

Outras dimensões essenciais a considerar

## Política de remuneração

Para a promoção de uma gestão sã e prudente da instituição, de uma atitude saudável perante o risco, e para alinhar os interesses dos colaboradores com impacto material no perfil de risco da instituição com os seus interesses de longo prazo.

As políticas e práticas remuneratórias não podem colocar em causa a base de capital da instituição e **deverão aplicar-se a todos os colaboradores da instituição, contemplando regras especiais para os membros dos órgãos de administração e fiscalização e demais colaboradores cujas atividades têm impacto no perfil de risco da instituição.**

## Política de prevenção de conflitos de interesses

Para assegurar que todos os conflitos de interesse que surjam no seio dos órgãos de administração e de fiscalização são devidamente identificados e analisados pela instituição. Sendo aceites, devem ser adotadas medidas tendentes à sua mitigação e monitorização contínuas.

Para além dos membros dos órgãos de administração e fiscalização, **deve aplicar-se a todos os colaboradores da instituição e deverá incluir regras sobre liberalidades e transações com partes relacionadas.**



# A primeira e segunda linhas de defesa: gestão e fiscalização

Outras dimensões essenciais a considerar

## Transações com partes relacionadas

Para garantir que este tipo de transações são previamente identificadas e devidamente monitorizadas, deverá ser assegurado que a instituição adota uma política sobre a matéria que consagra uma **definição abrangente de partes relacionadas** e que estabelece que **são celebradas em condições de mercado e aprovadas por maioria qualificada do órgão de administração, após parecer prévio do órgão de fiscalização e das funções de gestão de riscos e de conformidade.**

## Prevenção do branqueamento de capitais

Necessidade de assegurar que o **regime legal e regulamentar de prevenção do BCFT**, pelo menos ao nível do setor bancário, cumpre as exigências impostas pelas Diretivas Europeias e pela metodologia da avaliação do GAFI, bem como garantir o seu adequado cumprimento por parte das instituições financeiras.



# A primeira e segunda linhas de defesa: gestão e fiscalização

## Comunicação de irregularidades

- A instituição dispõe de meios específicos, independentes e autónomos adequados de receção, tratamento e arquivo das **participações de irregularidades** graves relacionadas com a sua administração, organização contabilística e fiscalização interna e de indícios sérios de infrações a deveres previstos na legislação.
- A participação de irregularidades **não está dependente da existência de prova** da sua ocorrência.
- Os meios existentes **garantem a confidencialidade** das participações recebidas a proteção do denunciante e do suspeito da prática da infração.
- Os meios existentes garantem que as informações **podem ser efetivamente transmitidas de forma anónima**.
- A instituição assegura que as irregularidades potenciais ou reais denunciadas **são avaliadas e transmitidas ao nível hierárquico superior, incluindo, se for caso disso, à respetiva autoridade competente**.



# A segunda linha de defesa

Aspetos essenciais para uma adequada fiscalização

**Fiscalização da administração da sociedade**

O órgão de fiscalização deve **monitorizar e supervisionar, de forma efetiva, a atuação do órgão de administração**, devendo ser assegurado que os dois órgãos interagem eficazmente e que o órgão de fiscalização dispõe de toda a informação necessária para o exercício das suas competências. Este órgão deve **funcionar em permanência** e não numa lógica de reuniões periódicas trimestrais ou mensais, pois só assim será possível garantir um acompanhamento efetivo e a tomada de decisões tempestivas.

**Fiscalização da eficácia do sistema de controlo interno**

O órgão de fiscalização deve **fiscalizar a eficácia das funções de controlo interno**, devendo ser assegurado que tem acesso a toda a informação necessária para o efeito e que dispõe de acesso direto, sem intervenção prévia do órgão de administração, às funções de controlo interno da instituição.

**Fiscalização dos serviços prestados e da independência do auditor externo**

Deve ser assegurado que o órgão de fiscalização desempenha um **papel ativo no processo de seleção e designação do auditor externo**, que fiscaliza os trabalhos por este efetuados e que monitoriza adequadamente a sua independência.



# A segunda linha de defesa

## As funções de controlo interno

### Função de gestão de riscos

A função de gestão de risco **assegura a existência de um sistema de gestão de risco adequado e destinado a obter uma visão do perfil global de risco** da instituição. Desafia e apoia as linhas de negócio na implementação dos processos de controlo de primeira linha.

### Função de compliance

A função de compliance é responsável por **acompanhar e avaliar a adequação e a eficácia das medidas e procedimentos adotados para detetar qualquer risco de incumprimento** das obrigações legais, requisitos regulatórios e políticas internas. Aconselha os órgãos sociais e demais colaboradores neste domínio.

### Função de auditoria interna

A função de auditoria interna assegura um **exame abrangente, orientado para o risco, das atividades, sistemas e processos da instituição**, que permita avaliar a adequação e a eficácia do sistema de controlo interno, incluindo as funções de gestão de riscos e compliance.



# A segunda linha de defesa

Funções de controlo interno: requisitos essenciais para assegurar a sua independência

Posicionamento na estrutura	Recursos adequados	Responsáveis pelas funções	Linhas de reporte	Acesso a informação	Remuneração
<p>As funções de controlo interno são autónomas e independentes entre si e organicamente segregadas das atividades que monitorizam e controlam.</p>	<p>As funções de controlo interno devem ter recursos humanos e materiais adequados para o desempenho eficaz das suas responsabilidades, incluindo um número suficiente de colaboradores permanentemente qualificados.</p>	<p>Os responsáveis pelas funções de controlo interno exercem as suas funções de forma independente e em exclusividade, pertencem à direção de topo e não podem ser subordinados ao membro executivo do órgão de administração que seja responsável pela gestão das atividades que cada função de controlo interno monitoriza e controla.</p>	<p>As funções de controlo devem ter meios de reporte diretos, sem a intervenção prévia de qualquer outra pessoa, a todos os membros dos órgãos de administração e fiscalização, bem como aos comités respetivos, quando constituídos, e, tratando-se de um grupo, às funções de controlo interno da empresa-mãe.</p>	<p>As funções de controlo interno devem ter acesso total, livre e incondicionado a todas as informações, funções, atividades, instalações, bens e colaboradores da instituição de crédito, incluindo registos contabilísticos, sistemas, ficheiros informáticos e dados.</p>	<p>A remuneração dos colaboradores das funções de controlo interno deve depender dos objetivos associados às suas funções e não estar relacionada com o desempenho das atividades sujeitas ao seu controlo, nem os seus critérios devem comprometer a objetividade da função.</p>



# A segunda linha de defesa

Funções de controlo interno: fundamental assegurar a sua responsabilização

Independência das  
funções de controlo  
interno

Deve ser **objeto de autoavaliação pelas próprias funções de controlo interno.**

Na autoavaliação, as funções de controlo interno deverão indicar se existem quaisquer situações ou constrangimentos que a comprometam ou possam a vir comprometer, sem prejuízo do reporte imediato aos órgãos de administração e fiscalização de tais situações ou constrangimentos.



# A terceira linha de defesa

## Os auditores externos

- Devem ser garantidas as condições para que os auditores externos executem o seu trabalho com independência, isenção e imparcialidade e sem que se encontrem capturados pela própria instituição, nomeadamente no que respeita à revisão legal de contas.
- Para o efeito, devem ser definidos **requisitos para a prestação dos serviços de auditoria externa** e a certificação das contas das instituições financeiras, incluindo o estabelecimento de **limites para os honorários recebidos pela prestação de serviços distintos da auditoria**, a atribuição de **responsabilidades específicas ao órgão de fiscalização** relativamente à monitorização da atividade do auditor externo, bem como atribuídas **responsabilidades de supervisão a autoridade pública**.
- É também necessário assegurar que as instituições dispõem de **políticas adequadas relativas à seleção e designação dos auditores externos** e que observam o disposto nessas políticas e na legislação aplicável aquando da designação dos seus auditores externos e aquando da contratação de serviços distintos dos serviços de auditoria.
- É fundamental **responsabilizar legalmente os auditores externos** quando estes não cumprem as suas responsabilidades, de modo a promover os incentivos certos no exercício da profissão.
- Finalmente, é essencial manter uma **diálogo regular** entre supervisores e auditores externos sobre assuntos de natureza geral e assuntos específicos das instituições auditores.



# A terceira linha de defesa

## Os auditores externos: conteúdo mínimo das políticas de seleção e designação

- O processo aplicável para efeitos de seleção e designação do auditor externo, incluindo, nomeadamente, os critérios de seleção dos candidatos com a respetiva ponderação. **O fator preço não pode ser determinante, devendo ter uma ponderação inferior a 50%.**
- A obrigatoriedade de o processo de seleção e designação ser iniciado pela instituição com a antecedência necessária;
- O **processo aplicável para efeitos de renovação do mandato** do auditor externo, incluindo uma **avaliação do desempenho no mandato anterior**;
- O processo que se encontra implementado na instituição para efeitos de **monitorização e controlo**, pelo órgão de fiscalização, da **qualidade dos serviços prestados** pelo auditor externo;
- O processo que se encontra implementado na instituição para efeitos de fiscalização da independência do auditor externo;
- O processo aplicável para efeitos de **contratação de serviços distintos de auditoria**;
- A obrigatoriedade de todos os envolvidos no processo de seleção frequentarem **ações de formação** sobre a matéria.



# A quarta linha de defesa

O supervisor: necessário ajustar a abordagem

Intrusiva	Cética mas proativa	Abrangente	Adaptável	Conclusiva
<p>Supervisores devem ter conhecimento detalhado e profundo sobre as instituições supervisionadas, realizar inspeções on-site e fazer perguntas. A presença do supervisor deve ser continuamente sentida pelas instituições.</p>	<p>Supervisores devem questionar, mesmo em momentos de prosperidade, as tendências do mercado. Em certo sentido, a supervisão deve ser intrinsecamente anticíclica.</p>	<p>Os supervisores devem estar constantemente atentos a riscos no horizonte, não apenas para as instituições supervisionadas individualmente, mas também para o sistema como um todo. Os supervisores precisam de centrar-se mais no reforço do governo interno das instituições.</p>	<p>O setor financeiro é uma indústria em constante evolução e inovação. Os supervisores devem estar em modo de aprendizagem permanente para que possam identificar rapidamente os riscos inerentes aos novos produtos, mercados e serviços e responder com medidas adequadas de redução de riscos ou interromper determinados desenvolvimentos.</p>	<p>Os supervisores devem acompanhar as suas análises por meio de ações inspetivas de confirmação. Isto significa que os supervisores devem não só exigir medidas de redução de riscos, mas também garantir que estas medidas são realmente implementadas e, se necessário, comprometer-se a uma intervenção dura para alcançar o objetivo desejado.</p>

Source: IMF Staff Position Note, The Making of Good Supervision: Learning to Say “No”, Jose Viñals and Jonathan Fiechter, May 2010



# The root of the problem is the bad behaviour of bankers, not of banks.

Has regulatory reform been misdirected?

**Charles Goodhart**



**BANCO DE PORTUGAL**  
EUROSISTEMA