



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

## Principais desenvolvimentos na área da supervisão desde 2010

<b>Discurso de tomada de posse do Governador Carlos da Silva Costa - 7 de Junho de 2010 -</b>	<b>Medidas Adoptadas</b>
<p><i>“No que respeita ao primeiro nível, <b>supervisão microprudencial</b>, importa sublinhar que o sistema financeiro português está sólido: não esteve directamente exposto à designada crise do subprime; e que, por iniciativa do Banco de Portugal, reforçou a sua base de fundos próprios para níveis que o colocam bem no plano internacional. Naturalmente, há que continuar a reforçar a acuidade e a qualidade da supervisão de cada uma das instituições que o integram.”</i></p>	<p><b>Setembro de 2010:</b> O Banco de Portugal transmitiu orientações aos bancos para reduzirem progressivamente o financiamento obtido junto do Eurosistema, solicitando a apresentação de planos de diversificação das fontes de financiamento e/ou de transformação de activos.</p> <p><b>7 de Janeiro de 2011:</b> O Banco de Portugal recomendou às instituições de crédito a retenção do resultado do exercício de 2010, num montante que assegure o reforço efectivo dos fundos próprios, tendo em vista uma adequada preparação para o cumprimento dos requisitos de fundos próprios que decorrem de Basileia III.</p> <p><b>14 de Abril de 2011:</b> O Aviso do Banco de Portugal n.º 1/2011 impôs um rácio Core Tier 1 mínimo de 8 por cento até ao final do ano.</p> <p>Este objectivo veio a ser reforçado no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, que aumentou o rácio mínimo de Core Tier 1 para 9 por cento no final de 2011 e 10 por cento no final de 2012, requisitos consubstanciados no Aviso do Banco de Portugal n.º 3/2011, de 10 de Maio.</p>

<p><b>Discurso de tomada de posse do Governador Carlos da Silva Costa</b> <b>- 7 de Junho de 2010 -</b></p>	<p><b>Medidas Adoptadas</b></p>
<p><i>“Assim, e em primeiro lugar, é necessário <b>prosseguir e reforçar a supervisão permanente das instituições financeiras</b>, através das equipas já instaladas intramuros e da extensão deste processo às principais instituições do sistema. Pretende-se, desse modo, alcançar um conhecimento mais directo e mais profundo da entidade supervisionada e do respectivo perfil de risco. Esta <b>supervisão permanente de proximidade</b> procederá à análise da natureza das diferentes linhas de negócio e do risco dos diferentes produtos financeiros, assim como dos processos de identificação, de avaliação e de gestão dos diferentes tipos de risco (nomeadamente, os riscos de crédito, de mercado, de liquidez, de taxas de juro, cambial e operacionais) e do modelo de organização e gestão. Neste contexto, há necessidade de <b>avaliar, em toda a sua extensão, as implicações, nomeadamente em matéria de assunção de risco, de estruturas complexas, como as operações de titularização e de retitularização, e, depois, garantir que os correspondentes riscos se encontram correctamente reflectidos no balanço das instituições e cobertos por adequados fundos próprios.</b>”</i></p>	<p>O Banco de Portugal reforçou a supervisão <i>on-site</i>, assegurando uma presença activa nas instituições supervisionadas, designadamente através de equipas de inspecção permanente nas instituições de maior dimensão ou complexidade. Esta medida permite-lhe acompanhar em maior proximidade as diferentes linhas de negócio e o risco dos diferentes produtos financeiros, assim como os processos de identificação, avaliação e gestão dos diferentes tipos de risco a que as instituições estão expostas e do respectivo modelo de organização e gestão. Através do acompanhamento dos principais processos decisórios e das orientações estratégicas definidas pelas instituições, o trabalho destas equipas permite também perspectivar mais tempestivamente as tendências de evolução do perfil de risco das instituições.</p> <p>A eficácia da supervisão em base consolidada das instituições/grupos com presença internacional e o controlo dos respectivos riscos requerem maior cooperação e coordenação entre as várias autoridades envolvidas na sua supervisão. O Banco de Portugal lidera (e participa em) “colégios de supervisores” de grupos bancários com actuação internacional. As actividades desses colégios abrangem: i) o intercâmbio de informação relevante; ii) o planeamento e coordenação de actividades de supervisão iii) a coordenação e decisão sobre a aprovação de modelos internos para cálculo de requisitos de fundos próprios; iv) a coordenação e decisão sobre a avaliação de risco e a adequação de fundos próprios do grupo/instituições.</p>

<p><b>Discurso de tomada de posse do Governador Carlos da Silva Costa</b> <b>- 7 de Junho de 2010 -</b></p>	<p><b>Medidas Adoptadas</b></p>
<p><i>“E, por fim, há que verificar se os esquemas de remuneração estão alinhados com a sustentabilidade da própria instituição.”</i></p>	<p>Em 2011, no âmbito da transposição da Directiva 2010/76/UE (CRD III) – Aviso nº 10/2011, o Banco de Portugal reforçou a regulamentação e as recomendações emitidas no início de 2010 (Aviso n.º 1/2010 e CC nº 2/2010) com o objectivo de alinhar os mecanismos de compensação remuneratória com uma prudente e adequada gestão e controlo dos riscos.</p>
<p><i>“Importa ter em consideração que a qualidade e a fiabilidade da supervisão microprudencial são tanto maiores quanto melhores forem os <b>mecanismos de auditoria, controlo e compliance internos</b> de cada uma das instituições; quanto mais adequado for o <b>modelo de governance da instituição financeira supervisionada</b>, tanto do ponto de vista da avaliação, aceitação e acompanhamento dos riscos como da sua responsabilização; e, por fim, como a experiência recente provou, quanto mais competente e responsável for a respectiva <b>auditoria externa</b>. A clara definição de competências e responsabilidades destes diferentes níveis de controlo das instituições financeiras deve fazer parte do processo de supervisão microprudencial que o Banco de Portugal leva a cabo.”</i></p>	<p>O Banco de Portugal reforçou o diálogo e a interacção directa com as instituições supervisionadas, em particular no que respeita às áreas-chave de auditoria interna, gestão de risco e <i>compliance</i>, com o objectivo de agilizar procedimentos e operacionalizar resultados e, desta forma, contribuir para melhorar a acção de supervisão.</p> <p>O Banco de Portugal estendeu ainda este diálogo aos auditores externos das principais instituições supervisionadas, tornando possível abordar matérias de interesse comum com impacto relevante nas regras e objectivos de natureza prudencial aplicáveis às instituições supervisionadas.</p>

<p><b>Discurso de tomada de posse do Governador Carlos da Silva Costa</b> <b>- 7 de Junho de 2010 -</b></p>	<p><b>Medidas Adoptadas</b></p>
<p><i>“Por último, há que reforçar a confiança dos aforradores e dos investidores no sistema bancário, através da clara caracterização da natureza dos produtos disponíveis, quer do ponto de vista do tempo de imobilização quer do ponto de vista do risco que envolvem e do método usado na determinação da respectiva remuneração. De facto, a presente crise financeira internacional veio evidenciar que a informação fornecida aos aforradores ou investidores nem sempre era completa ou adequada ao seu nível de literacia financeira; e que, por vezes, as aplicações foram decididas, ou ignorando o risco que envolviam, ou presumindo que esse risco estava coberto por mecanismos de seguro que não se lhes aplicavam.”</i></p>	<p>Com a supervisão comportamental dos mercados bancários de retalho, o Banco de Portugal procura promover a confiança dos cidadãos no sistema financeiro e nas suas instituições, contribuindo, dessa forma, para a estabilidade financeira.</p> <p>O Banco de Portugal regula o funcionamento dos mercados bancários de retalho, estabelecendo os deveres de informação a cumprir pelas instituições de crédito na comercialização de produtos e serviços (produtos de crédito, depósitos bancários e serviços de pagamento). Estas normas abrangem todas as fases de comercialização, desde a publicidade à celebração e vigência do contrato. Por exemplo, a informação pré-contratual fornecida pelas instituições é actualmente comparável graças às normas que exigem a entrega de Fichas de Informação Normalizada (FIN) antes da contratação e a disponibilização de um preçário completo e padronizado nos balcões e sítios da internet.</p> <p>O Banco de Portugal fiscaliza a actuação das instituições de crédito através de acções de inspecção junto dos balcões das instituições de crédito (inspecções do tipo cliente mistério, por exemplo) e através da análise das reclamações dos clientes bancários.</p> <p>A actuação do Banco de Portugal não se esgota, todavia, na definição dos deveres de informação e regras de conduta a observar pelas instituições, nem na fiscalização do seu cumprimento. O Banco está firmemente envolvido na promoção da formação financeira, como forma de prevenir a assunção de riscos excessivos pelos clientes bancários, de incentivar a poupança e de promover o recurso responsável ao crédito e, por esta via, garantir o bem-estar da população, a eficiência do sistema financeiro e um crescimento económico sustentado. Com este objectivo, participa na dinamização do Plano Nacional de Formação Financeira, contribuindo também para a inclusão financeira e para a redução de assimetrias sociais no acesso aos produtos bancários.</p>

<p><b>Discurso de tomada de posse do Governador Carlos da Silva Costa</b> <b>- 7 de Junho de 2010 -</b></p>	<p><b>Medidas Adoptadas</b></p>
<p><i>“No que respeita ao segundo nível da <b>supervisão – sistémica ou macroprudencial</b> – há que ter presente que, como referi antes, estamos perante uma área que está em desenvolvimento à escala internacional. A crise internacional que se declarou em 2007 levou a que se tomasse consciência de que uma instituição financeira não integra no seu processo de decisão as externalidades que resultam das suas acções, tornando necessário, por isso, que a supervisão avalie a resiliência do sistema, isto é, a sua capacidade para absorver aquelas externalidades, mantendo-se estável. Assim, por exemplo, em Agosto de 2007, as taxas de default, as taxas de volatilidade, os prémios de risco e os ratings dos activos de cada uma das instituições financeiras consideradas isoladamente não permitiam antever o que se passou depois, numa reacção em cadeia e auto-amplificada.”</i></p> <p><i>“Neste contexto, e no que concerne ao nosso país, importará prosseguir e aprofundar os trabalhos desenvolvidos pelo <b>Conselho Nacional de Supervisores Financeiros.</b>”</i></p>	<p>Em paralelo com os desenvolvimentos ocorridos a nível da União Europeia, o Banco de Portugal reforçou, em 2011, o acompanhamento da evolução conjuntural e estrutural do sector financeiro com o objectivo de identificar vulnerabilidades e riscos que possam pôr em causa a estabilidade financeira. Neste âmbito, criou a Comissão Especializada para a Supervisão e Estabilidade Financeira (CESEF) – que envolve o Conselho de Administração e as direcções dos departamentos relevantes – para avaliar as condições de estabilidade financeira, formular as orientações de política macroprudencial (identificando os instrumentos a utilizar) e controlar e acompanhar os desenvolvimentos macroprudenciais, aferindo a eficácia dos instrumentos adoptados. Esta comissão acompanha ainda os desenvolvimentos relevantes neste domínio a nível da União Europeia e a participação no Comité Europeu do Risco Sistémico (ESRB, na sigla inglesa).</p> <p>O Conselho Nacional de Supervisores Financeiros é o fórum privilegiado de coordenação e cooperação entre as autoridades de supervisão nacionais. O CNSF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faz uma análise regular da situação e dos riscos do sistema financeiro nacional e perspectivas de evolução;</li> <li>• Acompanha iniciativas legislativas de carácter horizontal e/ou assegura a articulação das autoridades na transposição de directivas da União Europeia;</li> <li>• Garante a articulação no âmbito da participação no Comité Europeu do Risco Sistémico e nas Autoridades Europeias de Supervisão; Assegura a articulação em matéria de literacia financeira e, mais particularmente, a promoção e desenvolvimento do Plano Nacional de Formação Financeira e a criação do respectivo portal.</li> </ul>

<p><b>Discurso de tomada de posse do Governador Carlos da Silva Costa</b> <b>- 7 de Junho de 2010 -</b></p>	<p><b>Medidas Adoptadas</b></p>
<p><i>“No que respeita ao terceiro nível – europeu e internacional –, importa ter presente a evidência de que o <b>risco sistémico tem natureza transfronteiriça</b> e que, em consequência, necessita de uma resposta concertada, tanto a nível europeu como internacional, o que já determinou a emergência de um conjunto de inovações institucionais e de propostas de novas regras prudenciais. O Banco de Portugal tem vindo a dar resposta a estes desenvolvimentos, que se integram num processo em curso, que teremos de continuar a acompanhar com a maior atenção, tendo em conta que dele depende a manutenção da credibilidade das instituições financeiras nacionais.”</i></p> <p><i>“O efeito cumulativo das várias propostas em discussão terá de ser ainda devidamente ponderado, tendo em conta, designadamente, o papel de intermediação financeira dos bancos e, conseqüentemente, o impacto global sobre a economia.”</i></p>	<p>O Banco de Portugal tem participado proactivamente no <b>Comité Europeu do Risco Sistémico</b> (responsável pela identificação de riscos e vulnerabilidades em termos da estabilidade financeira da UE e formulação de alertas e de recomendações) e da Autoridade Bancária Europeia (responsável pela preparação de normas técnicas, realização de <i>stress tests</i> às principais instituições e grupos bancários e pelo exercício de recapitalização dos bancos).</p>
<p><i>“Há que assegurar um <b>level playing field</b> que tenha em conta a especificidade dos modelos de negócios e a natureza dos riscos associados, garantindo, por um lado, que o incremento dos custos de intermediação bancária estão alinhados com a natureza e a avaliação dos riscos que se pretende cobrir e, por outro, que não se está a fomentar a emergência de formas não reguladas de intermediação financeira, originando, assim, um novo problema sistémico.</i></p>	<p>Nas suas análises de estabilidade financeira e na monitorização dos riscos, o Banco de Portugal considera um agregado do sistema bancário que já inclui instituições e actividades do chamado “sistema bancário paralelo”. No entanto, a recolha de informação e a monitorização dos riscos ainda não abrangem todas as instituições e, sobretudo, todas as actividades do “sistema bancário paralelo”. Por outro lado, os resultados dos exercícios em curso podem obrigar a estender a regulação (e supervisão) nacional a outras instituições e actividades que actualmente não estão incluídas naquele agregado.</p>

<p><b>Discurso de tomada de posse do Governador Carlos da Silva Costa</b> <b>- 7 de Junho de 2010 -</b></p>	<p><b>Medidas Adoptadas</b></p>
<p><i>É necessário compreender que a supervisão produz um bem público, por contrapartida de um custo.”</i></p>	<p>A realidade do sistema bancário paralelo não é estática, mas dinâmica e evolutiva. Por esse motivo, é essencial assegurar que a regulação e os poderes de supervisão são capazes de adaptar-se e acompanhar aquela realidade. É igualmente fundamental que o acompanhamento seja determinado pelo risco associado àquelas actividades, mais do que pela instituição que as desenvolve ou pela forma jurídica do instrumento utilizado. No âmbito dos trabalhos internacionais em curso, cujos resultados preliminares deverão ser conhecidos no final do primeiro semestre deste ano, o enfoque tem-se centrado, sobretudo, na recolha de informação e de dados qualitativos e quantitativos que permitam decidir sobre a relevância do fenómeno no quadro do sistema bancário português e avaliar os riscos que o mesmo fenómeno pode gerar e transmitir àquele sistema.</p>
<p><i>“Por último, no que respeita à <b>reformulação da regulação prudencial</b>, cabe ao Banco de Portugal continuar a acompanhar o quadro de regulação existente, tirando partido da informação que recolhe, tanto no exercício de supervisão microprudencial como macroprudencial, garantindo, em particular, que o <b>perímetro de supervisão</b> abrange todas as instituições e todos os produtos de natureza bancária e que o respectivo <b>tratamento prudencial está alinhado com os riscos associados</b> e está <b>conforme com a garantia de um level playing field.</b>”</i></p>	<p>O Banco de Portugal reviu o quadro regulamentar de suporte à supervisão. Além de ter participado activamente na transposição das directivas que recaem no âmbito das suas competências, emitiu regulamentação no domínio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Do reforço dos rácios de capital “Core Tier 1”;</li> <li>• Do reforço da convergência das práticas de supervisão relativas à elegibilidade de certos elementos para o cálculo dos fundos próprios de base;</li> <li>• – Da dedução a fundos próprios relativamente à contratação de depósitos com remuneração considerada excessiva (taxas de juro mais de 300 pontos base acima do valor da taxa Euribor relevante para o período de referência da operação). Esta medida prudencial teve um impacto significativo nas taxas máximas de depósitos oferecidas pelos bancos e no volume global de depósitos com taxas de remuneração acima do limiar definido. Mais recentemente, este regime foi reforçado, <i>inter alia</i>, através da duplicação</li> </ul>

<p><b>Discurso de tomada de posse do Governador Carlos da Silva Costa</b> <b>- 7 de Junho de 2010 -</b></p>	<p><b>Medidas Adoptadas</b></p>
<p><i>“Tudo isto significa que o Banco de Portugal vai ser confrontado nos próximos anos com <b>importantes desafios na área da supervisão prudencial</b>, não só na vertente interna mas também na vertente europeia e, de um modo mais geral, internacional.</i></p> <p><i>Por isso, o Banco de Portugal vai continuar a dotar-se das <b>competências e dos modelos de organização necessários</b> para assegurar uma supervisão microprudencial oportuna, eficaz e independente –, questionando, sempre que necessário, ideias feitas –, uma <b>avaliação permanente dos riscos sistémicos e uma participação activa nos mecanismos internos de supervisão macroprudencial</b>; e, paralelamente, vai continuar a reforçar a sua capacidade de <b>análise e de discussão das novas regras e dos novos modelos de supervisão prudencial</b>, de modo a potenciar a sua influência nos diferentes fora europeus onde lhe compete participar.”</i></p>	<p>das anteriores exigências de capital regulamentar e de uma maior penalização dos depósitos de curto prazo e dos depósitos menos estáveis. Estas alterações prudenciais (não previstas no Programa) têm como objectivo assegurar a manutenção da estabilidade do sistema financeiro português.</p> <p>Adicionalmente, o Banco de Portugal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorganizou a função de supervisão: <ul style="list-style-type: none"> <li>Em Janeiro de 2011, as competências até então concentradas no Departamento de Supervisão Bancária do Banco de Portugal foram distribuídas por três departamentos distintos, cada um focado numa das três vertentes que integram a função de supervisão: Departamento de Supervisão Prudencial; Departamento de Supervisão Comportamental e Departamento de Averiguação e Acção Sancionatória. A autonomização destas três vertentes da supervisão teve por objectivo reforçar a eficiência da supervisão;</li> </ul> </li> <li>• Reafectou recursos às unidades que asseguram o acompanhamento directo das instituições, tendo em consideração a relevância sistémica das mesmas, e desenvolveu metodologias de supervisão, com o objectivo de assegurar uma estruturação eficiente dos processos, incluindo as que respeitam ao planeamento e controlo;</li> <li>• Apostou numa utilização mais intensiva das tecnologias de informação para otimizar o acompanhamento das instituições;</li> <li>• Promoveu o reforço das competências técnicas e de gestão, desenvolvendo um plano de</li> </ul>

<b>Discurso de tomada de posse do Governador Carlos da Silva Costa - 7 de Junho de 2010 -</b>	<b>Medidas Adoptadas</b>
	formação em regulação, supervisão e auditoria financeiras, em associação com uma universidade, com o objectivo de reforçar as competências técnicas dos actuais colaboradores do Banco e, por outro lado, de alargar a base de recrutamento através da promoção de um ensino mais especializado em áreas de grande relevância para o Banco.



*Banco de Portugal*

EUROSISTEMA

## Reforço dos poderes do Banco de Portugal na gestão de crises

### - Síntese das principais novidades -

O Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de Fevereiro:

- (1) Reforçou significativamente os poderes do Banco de Portugal relativamente aos mecanismos de intervenção preventiva;
- (2) Instituiu três fases distintas de intervenção do Banco de Portugal:
  - (i) Intervenção correctiva;
  - (ii) Administração provisória;
  - (iii) Resolução;

Os pressupostos de aplicação destas três fases diferenciam-se em função da gravidade do risco ou grau de incumprimento, por parte da instituição, das regras legais e regulamentares que disciplinam a sua actividade, bem como das consequências nos interesses dos depositantes ou na estabilidade do sistema financeiro;

- (3) Introduziu alterações na fase de **liquidação judicial** das instituições de crédito, nomeadamente a **possibilidade de requerer a insolvência da sociedade dominante ou directora da instituição de crédito.**

No quadro seguinte compara-se o regime anteriormente em vigor e as novidades introduzidas no ordenamento jurídico interno.

	Regime anterior	Regime actual
<b>Intervenção preventiva</b>	<p>Existia apenas dever de comunicação ao Banco de Portugal quando as instituições de crédito se encontrassem “impossibilitadas de cumprir as suas obrigações, ou em risco de o ficar”.</p> <p><b><u>Insuficiências detectadas</u></b></p> <p>A terminologia legal era demasiado vaga e imprecisa e, conseqüentemente, este dever não era oportunamente cumprido pelos órgãos de administração e de fiscalização das instituições de crédito, o que prejudicava a eficácia da aplicação de medidas de recuperação/saneamento.</p>	<p>Foram introduzidas duas alterações fundamentais:</p> <p><b><u>(1) O dever de comunicação ao Banco de Portugal passou a ter um enquadramento mais rigoroso e aprofundado;</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Foram introduzidos pressupostos mais objectivos para a obrigatoriedade de comunicação ao Banco de Portugal de situações de potencial dificuldade financeira;</li> <li>- Foi ampliado o âmbito de aplicação deste dever de comunicação ao Banco de Portugal, que passou a abranger, além dos membros dos órgãos de administração e de fiscalização, os titulares de participações qualificadas.</li> </ul> <p><b><u>(2) Foi introduzido o dever de elaboração de planos de recuperação e de resolução;</u></b></p> <p>As instituições de crédito que captam depósitos são obrigadas a apresentar ao Banco de Portugal planos de recuperação e resolução que permitam a identificação de todas as medidas que poderão ser adoptadas para: (i) corrigir, oportunamente, uma situação de insuficiência financeira da instituição de crédito (vertente de recuperação); e (ii) assegurar uma eventual liquidação ordenada da instituição (vertente de resolução).</p> <p>Se, a partir da análise dos planos de recuperação e resolução, o Banco de Portugal detectar a existência de constrangimentos de natureza legal ou operacional, ou resultantes do modelo de negócio, à potencial aplicação de</p>

	Regime anterior	Regime actual
		<p>medidas de intervenção correctiva ou de resolução, <b>poderá determinar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A alteração da organização jurídico-societária da instituição de crédito ou do grupo em que aquela se insere;</li> <li>- A alteração da sua estrutura operacional ou do grupo em que se insere;</li> <li>- A segregação de actividades (<i>ring fencing</i>), incluindo: (a) em grupos económicos, a separação jurídica entre o desenvolvimento de actividades financeiras (sujeitas aos poderes de supervisão do Banco de Portugal) e de actividades não financeiras; (b) no âmbito das actividades financeiras, a separação entre actividades de retalho e actividades de investimento;</li> </ul> <p>com o objectivo de assegurar que as funções críticas da instituição possam, em caso de necessidade, ser jurídica e economicamente separadas de outras funções, através da aplicação de medidas de resolução (por exemplo, a alienação de parte de negócio).</p>
<b>Intervenção correctiva</b>	<p>Quando uma instituição de crédito se encontrasse em situação de desequilíbrio financeiro, o Banco de Portugal podia determinar a aplicação de alguma ou de todas as seguintes providências de recuperação e saneamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Apresentação, pela instituição em causa, de um plano de recuperação e saneamento;</li> <li>b) Restrições ao exercício de determinados tipos de actividade;</li> <li>c) Restrições à concessão de crédito e à aplicação de fundos em determinadas espécies de activos, em especial no que respeite a operações realizadas com filiais, com entidade que seja a empresa-mãe da instituição ou com filiais desta;</li> <li>d) Restrições à recepção de depósitos, em função das respectivas modalidades e da remuneração;</li> <li>e) Imposição da constituição de provisões especiais;</li> </ul>	<p><b>(1) Foi antecipado o momento em que o Banco de Portugal pode intervir</b> para um cenário em que as instituições de crédito apresentem os primeiros sinais de deterioração financeira. Assim, é possível aplicar medidas de intervenção correctiva logo que uma instituição de crédito não cumpra, ou esteja em risco de não cumprir, qualquer norma legal ou regulamentar que discipline a sua actividade, por exemplo, quando exista um risco de incumprimento dos níveis mínimos de adequação dos fundos próprios ou quando sejam identificadas dificuldades na situação de liquidez da instituição de crédito que possam pôr em risco o regular cumprimento das suas obrigações.</p> <p><b>(2) Existem novas medidas de intervenção correctiva ao dispor do Banco de Portugal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Suspensão ou substituição de um ou mais membros do órgão de administração ou de fiscalização;</li> </ul>

	Regime anterior	Regime actual
	<p>f) Proibição ou limitação da distribuição de dividendos;</p> <p>g) Sujeição de certas operações ou de certos actos à aprovação prévia do Banco de Portugal.</p> <p><b><u>Insuficiências detectadas</u></b></p> <p>Os pressupostos financeiros dos quais dependia a aplicação das medidas de recuperação e saneamento eram demasiado restritivos, visto que implicavam que a instituição estivesse em situação de “desequilíbrio financeiro”. Esta condição limitava, portanto, a possibilidade de intervenção do Banco de Portugal se a instituição de crédito exibisse apenas sinais de deterioração, mas que pudessem conduzir, com elevado grau de probabilidade, a uma situação de efectivo desequilíbrio financeiro.</p>	<p>- Apresentação de um plano de alteração voluntária das condições da dívida pela instituição de crédito, para efeitos de negociação com os respectivos credores;</p> <p>- Realização de uma auditoria a toda ou a parte da actividade da instituição, por entidade independente designada pelo Banco de Portugal, a expensas da instituição;</p> <p>- Imposição de reportes adicionais;</p> <p>- Requerimento, a todo o tempo, da convocação da assembleia-geral da instituição e apresentação de propostas de deliberação.</p>
<b>Administração provisória</b>	<p>Uma das medidas de saneamento anteriormente em vigor correspondia à nomeação de administradores provisórios.</p> <p><b><u>Insuficiências detectadas</u></b></p> <p>Os pressupostos legais para a possibilidade de designação de administradores provisórios eram bastante limitados, pois exigiam a que a situação económico-financeira da instituição de crédito estivesse num estágio avançado de deterioração.</p>	<p><b>(1)</b> A anterior medida de saneamento correspondente à possibilidade de nomeação de um ou mais administradores provisórios foi substituída pela <b><u>autonomização de uma fase de intervenção distinta, na qual o Banco de Portugal pode suspender totalmente o órgão de administração</u></b> da instituição de crédito e nomear os novos membros desse órgão, quando se verifique alguma situação susceptível de colocar em sério risco o equilíbrio financeiro ou a solvabilidade da instituição de crédito ou de constituir uma ameaça para a estabilidade do sistema financeiro.</p> <p><b>(2) Foram reforçados os poderes (e os deveres)</b> dos membros da administração provisória, para reforçar a eficácia da sua actuação.</p>

	Regime anterior	Regime actual
<p><b>Resolução</b></p>	<p>Não existia qualquer medida de resolução prevista no ordenamento jurídico.</p> <p><b><u>Insuficiências detectadas</u></b></p> <p>Quando uma instituição se encontrava numa situação de desequilíbrio financeiro muito grave, na qual não existiam perspectivas realistas de recuperação, a única possibilidade de actuação prevista no RGICSF consistia na aplicação da medida extrema de revogação da autorização para a respectiva actividade e a sua subsequente entrada em liquidação (o que suscitaria problemas sérios no caso de se tratar de uma instituição com relevância sistémica), ou a sua possível nacionalização, com os custos inerentes para o erário público.</p>	<p><b><u>Foi introduzida a possibilidade de aplicação de duas medidas de resolução:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A alienação total ou parcial da actividade de uma instituição de crédito a outra(s) instituição(ões);</li> <li>- A transferência de activos, passivos, elementos extrapatrimoniais ou activos sob gestão para um banco de transição criado para o efeito.</li> </ul> <p>A consagração legal destas medidas <b><u>é, porventura, a mais importante inovação agora introduzida</u></b>, pois prevê a possibilidade de aplicação de medidas de último recurso para defender interesses essenciais como os da estabilidade financeira e o da continuidade de funcionamento dos sistemas de pagamento.</p> <p>Todavia, estas medidas <b><u>apenas poderão ser aplicadas se tal for necessário para</u></b> evitar o contágio sistémico ou eventuais impactos negativos no plano da estabilidade financeira, minimizar os custos para o erário público ou salvaguardar a confiança dos depositantes.</p> <p>Por outro lado, a sua aplicação deve assegurar que os accionistas da instituição de crédito e certas classes de credores (excluindo os depósitos garantidos) assumam prioritariamente os prejuízos a suportar.</p> <p>A aplicação de medidas de resolução tende a implicar a disponibilização de fundos exógenos à instituição de crédito, na medida em que a sua situação financeira é caracterizada por um desequilíbrio entre os activos e os passivos. Assim, <b><u>foi criado um Fundo de Resolução</u></b> especificamente vocacionado para financiar a aplicação de medidas de resolução. Este fundo será financiado, no essencial, pelas instituições relativamente às quais poderão vir a ser adoptadas medidas de resolução. Não obstante, durante os primeiros anos de actividade do fundo, os seus recursos financeiros serão provavelmente insuficientes para suportar a aplicação de medidas de resolução, pelo que, em caso de necessidade de aplicação de tais medidas, o regime jurídico do fundo prevê mecanismos</p>

	<b>Regime anterior</b>	<b>Regime actual</b>
		complementares de financiamento através de contribuições especiais das instituições participantes ou de empréstimos do Estado.
<b>Liquidação de instituição de crédito vs. Liquidação da empresa-mãe</b>	<p>Não existia qualquer regime relativo à possibilidade de requerer a insolvência da empresa-mãe de instituições de crédito que se encontrassem em liquidação.</p> <p><b><u>Insuficiências detectadas</u></b></p> <p>Após a entrada em liquidação de uma instituição de crédito, não existia qualquer mecanismo legal que permitisse ao Banco de Portugal requerer a liquidação da sociedade dominante daquela instituição de crédito, quando se verificasse que o activo da sociedade dominante seria provavelmente insuficiente para satisfazer o passivo próprio, acrescido do passivo não pago da instituição dominada.</p>	<p>Se a instituição de crédito que se encontra em liquidação (nomeadamente, após ter sido revogada a sua autorização) for totalmente dominada por outra sociedade ou mantiver a gestão da sua própria actividade subordinada, por contrato, à direcção de outra sociedade, nos termos do Código das Sociedades Comerciais, o Banco de Portugal pode requerer a insolvência da sociedade dominante ou directora, caso tenha razões fundadas para concluir, a partir da situação patrimonial líquida da instituição de crédito dominada em liquidação, que o activo da sociedade dominante ou directora será provavelmente insuficiente para satisfazer o passivo próprio, acrescido do passivo não pago da instituição dominada.</p>

## Principais medidas adoptadas no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal

O Programa inclui medidas que visam reforçar a estabilidade financeira e criar condições para assegurar a recuperação do acesso das instituições a financiamento nos mercados financeiros internacionais de dívida por grosso. Estas medidas contemplam:

- A provisão de liquidez ao sistema financeiro;
- O reforço dos requisitos de capital dos bancos (e.g. rácios de capital “Core Tier 1” de 9 por cento no final de 2011 e de 10 por cento no final de 2012);
- A definição de planos individuais de desalavancagem de médio prazo das instituições.

Neste processo de desalavancagem, pretende-se que as instituições privilegiem estratégias de reforço da base de capital, de alienação de créditos e de activos não estratégicos face aos sectores privado e público, e de reforço do financiamento estável, nomeadamente dos depósitos captados junto de clientes, procurando conciliar-se, a nível agregado, o *trade-off* entre a necessidade de redução gradual dos níveis de alavancagem do sistema bancário e a importância de manter um fluxo de crédito suficiente para assegurar o financiamento da economia.

### Principais medidas adoptadas

- **Reforçar a base de capital dos bancos**

Complementando as anteriores orientações do Banco de Portugal no sentido da promoção da desalavancagem gradual e ordenada do sistema financeiro português e da retenção de dividendos para reforço dos fundos próprios, bem como a exigência regulamentar, imposta em Abril de 2011, de um rácio Core Tier 1 mínimo de 8 por cento até ao final do ano, o Programa de Assistência Económica e Financeira veio reforçar este último objectivo, aumentando o rácio mínimo de Core Tier 1 para 9 por cento no final de 2011 e 10 por cento no final de 2012, requisitos consubstanciados no Aviso do Banco de Portugal n.º 3/2011, de 10 de Maio.

Adicionalmente, o Programa contempla um mecanismo de apoio público à solvabilidade dos bancos, no montante de 12 mil milhões de euros, para responder a situações em que o reforço de capitais não seja possível através de soluções de mercado.

O enquadramento legal do acesso dos bancos a capital público, estabelecido pela Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro, foi alterado, com o envolvimento do Banco de Portugal, para ter em conta este novo mecanismo. A lei que consagra esta alteração, publicada já em 2012 (Lei n.º 4/2012, de 11 de Janeiro), prevê que o reforço de

capitais dos bancos com recurso a capitais públicos possa ser efectuado apenas como via supletiva e solução de último recurso.. Pretende-se, deste modo, salvaguardar o interesse público da preservação da estabilidade do sistema financeiro sempre que as condições dos mercados não permitam a captação de fundos privados para, em tempo útil, acorrer aos aumentos de capital necessários ao cumprimento dos rácios de fundos próprios exigidos. O interesse do Estado é salvaguardado, em especial, através de normas que estabelecem: (i) o requisito de comprovada viabilidade da instituição beneficiária, (ii) o carácter temporário do investimento público e (iii) a adequada remuneração desse investimento. Por outro lado, procurou preservar-se o controlo da gestão das instituições, em condições de eficiência, pela actual estrutura accionista, através da minimização da intrusão do Estado na gestão corrente da instituição.

O acompanhamento do processo de capitalização é efectuado com base nos planos de capital que os grupos bancários reportam trimestralmente ao Banco de Portugal. As medidas que pretendem adoptar para cumprir as novas exigências nesta matéria são objecto de avaliação e análise de impacto, constituindo parte integrante do diálogo com as instituições.

No que diz respeito ao pedido de acesso dos bancos à linha de apoio pública, o Banco de Portugal apreciou os planos apresentados pelas instituições abrangidas pelo exercício de recapitalização da EBA e o respectivo parecer foi transmitido ao Ministério das Finanças.

- **Assegurar a liquidez do sistema bancário**

A redução do financiamento dos bancos junto do Eurosistema durante o horizonte do Programa e a adopção de uma estrutura de financiamento mais estável constituem outra das prioridades do Programa. Neste contexto, foi definido que o rácio de transformação (*loan to deposits ratio*) dos oito principais bancos deveria baixar do nível próximo de 170 por cento que registava em Junho de 2010 para cerca 120 por cento no final do Programa (no final de 2011, o rácio situava-se próximo de 130 por cento).

O controlo do processo de desalavancagem é efectuado com base no reporte trimestral, por parte dos oito maiores grupos bancários, dos respectivos planos de financiamento até 2015. Pretende, desta forma, assegurar-se que as medidas previstas conduzem a um processo de desalavancagem ordenado e não comprometem a estabilidade financeira dos bancos e o adequado financiamento da economia.

O Programa contém medidas para assegurar que o sistema bancário dispõe da liquidez necessária, incluindo o reforço dos activos disponíveis como colateral e a emissão de obrigações com garantia estatal até ao montante de 35 mil milhões de euros. Neste contexto, no decurso de 2011, o Banco analisou diversas operações de empréstimos obrigacionistas envolvendo a garantia pessoal do Estado. O montante global das garantias concedidas foi de 11 825 milhões de euros.

- **Reforçar o acompanhamento do sector bancário**

O Programa prevê um maior acompanhamento do sector bancário. Uma das iniciativas levadas a cabo foi o Programa Especial de Inspeções (SIP), executado com o objectivo de confirmar a robustez do sistema financeiro através de três vertentes:

- i) Análise das carteiras de crédito, com referência a 30 de Junho de 2011, para confirmar a adequação dos respectivos níveis de imparidade, dos modelos de cálculo das imparidades e das políticas e procedimentos associados;
- ii) Revisão transversal do processo de cálculo de requisitos de fundos próprios para risco de crédito;
- iii) Validação das metodologias e dos parâmetros utilizados pelos bancos nos exercícios de *stress test*.

Atendendo aos objectivos, âmbito e calendário definidos, os trabalhos de avaliação da carteira de crédito e da adequação das metodologias e parâmetros utilizados nos exercícios de *stress test* foram realizados com recurso a serviços externos especializados.

As acções especiais de inspecção incidiram sobre os oito maiores grupos nacionais, que representam cerca de 80 por cento do sistema bancário: Banco Comercial Português (BCP), Banco BPI (BPI), Caixa Geral de Depósitos (CGD), Espírito Santo Financial Group (ESFG), Caixa Económica Montepio Geral (CEMG), Santander Totta (BST), Rentipar Financeira (BANIF) e Sistema Integrado do Crédito Agrícola Mútuo (SICAM).

No final de Junho, o Banco de Portugal cumpriu a primeira etapa do Programa Especial de Inspeções, com a apresentação dos respectivos termos de referência e a constituição de um *Steering Committee*.

No final de Julho, o *Steering Committee* aprovou os objectivos específicos das acções a desenvolver, os procedimentos de trabalho aplicáveis, o respectivo calendário e a participação de entidades externas no desenvolvimento de parte das inspeções.

Os trabalhos referentes à avaliação da carteira de crédito (vertente 1) e à revisão do processo de cálculo de requisitos de fundos próprios para risco de crédito (vertente 2) foram concluídos no final de 2011 e permitiram validar, no essencial, a correcção dos dados relativos ao risco de crédito que suportam a avaliação da solvabilidade dos oito principais grupos bancários.

O trabalho realizado avaliou as políticas de gestão de risco de crédito e respectivos procedimentos de controlo, bem como os procedimentos de gestão e controlo de risco subjacentes ao cálculo dos activos ponderados pelo risco, que foram considerados globalmente adequados, não obstante terem sido identificadas oportunidades de melhoria. Em relação a estas oportunidades, foram definidas as medidas de ajustamento necessárias e prioridades e prazos de implementação.

A terceira vertente, referente à validação das metodologias e dos parâmetros utilizados por cada grupo bancário nos exercícios de *stress test*, foi concluída durante o

primeiro trimestre de 2012. Nestes exercícios pretende avaliar-se a adequação dos parâmetros e das metodologias utilizados pelos bancos na realização das projecções financeiras que suportam a avaliação da sua solvabilidade futura.

Os trabalhos realizados permitiram classificar os oito grupos bancários em quatro categorias:

- i) Instituições que utilizaram parâmetros e metodologias claramente adequados: dois grupos bancários;
- ii) Instituições que utilizaram parâmetros e metodologias adequados: um grupo bancário; iii) Instituições que utilizaram parâmetros e metodologias adequados na generalidade dos aspectos analisados, embora com necessidade de introdução de melhorias em áreas pontuais: quatro grupos bancários;
- iv) Instituições que requerem a introdução de melhorias num conjunto de áreas específicas para que os parâmetros e metodologias utilizados possam ser considerados adequados: um grupo bancário.

Tendo sido identificados aspectos passíveis de melhoria relativamente aos oito grupos bancários, o Banco de Portugal requereu a adopção das medidas correctivas, no quadro de um plano definindo as prioridades e prazos de implementação, de forma a garantir que todas as instituições utilizam parâmetros e metodologias adequados à sua dimensão e perfil de riscos. Foram também adoptados procedimentos de acompanhamento regular da implementação das medidas correctivas, de acordo com o calendário definido.

- **Rácio de crédito em risco**

O Programa contempla o desenvolvimento de um indicador para o crédito malparado alinhado com os padrões internacionais e a sua inclusão no conjunto de indicadores prudenciais regularmente publicados.

Assim, em complemento do rácio de crédito em incumprimento, passou a ser divulgado o “rácio de crédito em risco” (*non-performing loans ratio*). O conceito de *non-performing loans* que consta do manual de metodologia de compilação das estatísticas dos *Financial Soundness Indicators* do FMI serviu de base à construção do novo indicador.

As Instruções n.º 22/2011 e 23/2011 do Banco de Portugal estabelecem as regras de cálculo do rácio de crédito em risco, definem a informação que, neste domínio, deve ser transmitida regularmente ao Banco de Portugal e determinam a obrigatoriedade de este rácio figurar no conjunto dos indicadores da qualidade do crédito divulgados pelas instituições.

- **Reforçar o quadro regulamentar, designadamente em matéria de intervenção correctiva, resolução, liquidação e garantia de depósitos.**

No âmbito do Programa foi assumido o compromisso de reforçar os mecanismos de intervenção preventiva, correctiva e de resolução aplicáveis em situações de desequilíbrio financeiro de instituições de crédito. O Banco de Portugal participou activamente na vertente técnica da preparação de um projecto legislativo que permitisse atingir os objectivos pretendidos.

Em 28 de Novembro foi publicada a Lei n.º 48/2011, que autorizou o Governo a proceder à revisão do regime aplicável ao saneamento e liquidação das instituições sujeitas à supervisão do Banco de Portugal; o correspondente decreto-lei foi publicado já em 2012 (Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de Fevereiro).

O regime em causa institui três fases de intervenção distintas [(i) intervenção correctiva, (ii) administração provisória e (iii) resolução], cujos pressupostos de aplicação se diferenciam em razão da gravidade do risco ou grau de incumprimento, por parte de uma instituição, das regras legais e regulamentares que disciplinam a sua actividade, bem como da dimensão das respectivas consequências nos interesses dos depositantes ou na estabilidade do sistema financeiro.

Caberá ao Banco de Portugal decidir, em cada situação concreta, a escolha da modalidade de intervenção e a adopção de uma ou mais das medidas que a compõem, em função do que for mais apropriado face aos objectivos centrais do reequilíbrio financeiro da instituição, da protecção dos depositantes e da estabilidade do sistema financeiro como um todo, ponderando igualmente os eventuais impactos sobre o erário público. Esta escolha estará naturalmente sujeita, além dos respectivos pressupostos de aplicação, aos princípios gerais da necessidade, adequação e proporcionalidade.

No que diz respeito à garantia de depósitos, o reforço do regime foi promovido através da delimitação do objecto do Fundo de Garantia de Depósitos (FGD). Deste modo, passou a ser inviável utilizar os recursos do Fundo para finalidades distintas do reembolso de depósitos ou da transferência dos depósitos constituídos junto de uma instituição de crédito que é objecto de medidas de resolução para outra instituição, e ainda assim sujeito a um limite máximo igual ao montante que o FGD teria de despendar caso procedesse ao reembolso dos depósitos. Foram igualmente reforçados os meios de financiamento do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM), designadamente quando os recursos dos fundos se mostrem insuficientes para o cumprimento das respectivas obrigações. Nessa eventualidade, passou a estar consagrada na lei a possibilidade de, entre outros meios de financiamento, o FGD e o FGCAM obterem empréstimos ou garantias do Estado e garantias pessoais ou reais junto das instituições de crédito participantes. O novo regime institui também privilégios creditórios que assistirão aos créditos por depósitos abrangidos pela garantia do FGD e do FGCAM e aos créditos titulados pelos próprios fundos, decorrentes do reembolso de depósitos e da prestação de assistência financeira no âmbito de medidas de resolução, o que aumenta a capacidade de recuperação dos montantes desembolsados, contribuindo assim para o reforço da capitalização dos Fundos de Garantia.